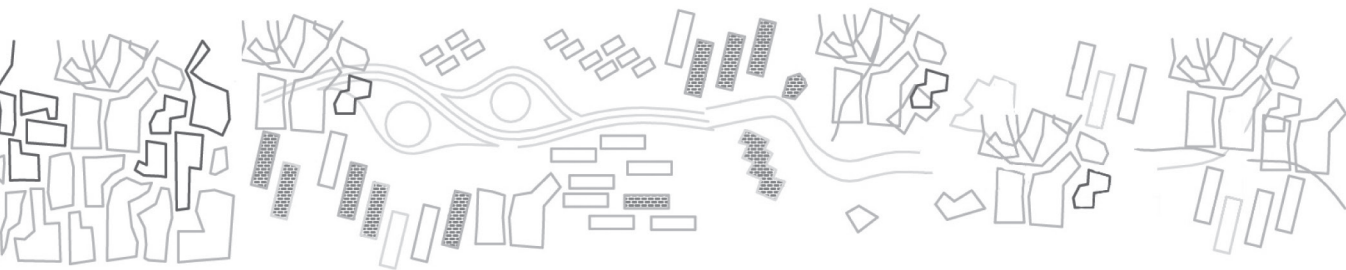


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **N.º 208** verano 2021

Planificación estratégica y desarrollo territorial integral

Urbanismo transformacional y Plan General Estructural

Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca

**Transformación territorial y transporte de mercancías
en Madrid**

**Territorios en disputa: un estudio de caso
en la España vaciada**

Debilidades y amenazas del despoblamiento en Valencia

**Análisis de las tipologías urbano-turísticas
en San Javier (Murcia)**

El Foyer de la Philharmonie de Berlín

**Corredores de Expansión Urbana en una ciudad
de América Latina**

**Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana.
La Plata (Argentina)**

Configuración territorial y complejos turísticos en Brasil

**Proyectos urbanos y conflictos: San Carlos de Bariloche
(Argentina)**



Director / Editor-in-Chief

Rafael MATA OLMO
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector / Deputy Editor

Jorge OLCINA CANTOS
Universidad de Alicante

Secretario / Editorial Manager

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Coordinadora / Editorial Coordinator

M^a José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Consejo de Dirección / Management Board

Presidente de Honor / Honorary President

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

Presidente / President

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

Vicepresidente / Vicepresident

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

Vocales / Members

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

Miguel BAIGET LLOMPART

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

Alejandro SOLER MUR

Director General de SEPES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ

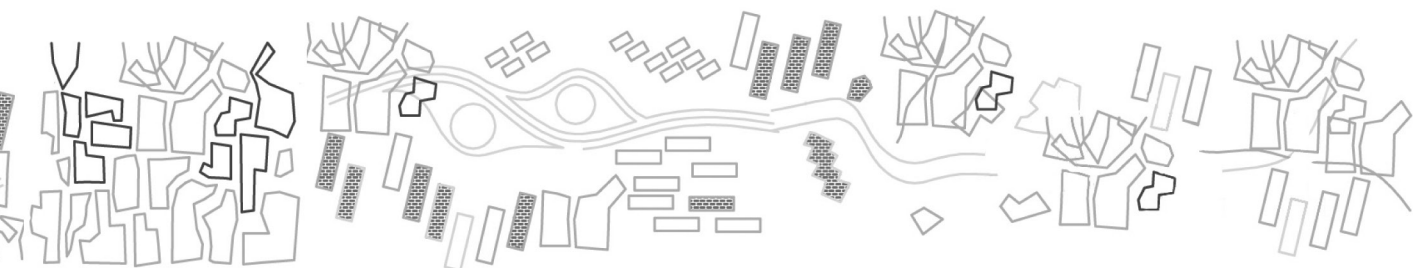
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Ana DE LAS CUEVAS SUÁREZ

Directora del Centro de Publicaciones
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

CIUDAD Y TERRITORIO **CyTET**

ESTUDIOS TERRITORIALES



Vol. LIII. Cuarta época **N.º 208** verano 2021

Planificación estratégica y desarrollo territorial integral

Urbanismo transformacional y Plan General Estructural

Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca

**Transformación territorial y transporte de mercancías
en Madrid**

**Territorios en disputa: un estudio de caso
en la España vaciada**

Debilidades y amenazas del despoblamiento en Valencia

**Análisis de las tipologías urbano-turísticas
en San Javier (Murcia)**

El Foyer de la Philharmonie de Berlín

**Corredores de Expansión Urbana en una ciudad
de América Latina**

**Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana.
La Plata (Argentina)**

Configuración territorial y complejos turísticos en Brasil

**Proyectos urbanos y conflictos: San Carlos de Bariloche
(Argentina)**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

Comité de Redacción/Editorial Board

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*
Omar BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

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

Índice/Contents

Estudios/Articles

La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral <i>Strategic planning as an instrument of integral territorial development</i> Felipe FERNÁNDEZ-GARCÍA & David OLAY-VARILLAS.....	285
Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un debate disciplinar <i>Transformational urbanism and the General Structural Plan: reflections for a disciplinary discussion</i> Pedro GÓRGOLA-MARTÍN.....	311
Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca: estrategias y retos de una cooperación transfronteriza histórica <i>Bidasoa Territory and Basque Eurocity: strategies and challenges of historical cross-border cooperation</i> Lorenzo LÓPEZ-TRIGAL & Noemí LÓPEZ-FERNÁNDEZ.....	331
Transformación territorial y transporte de mercancías en la Región Metropolitana de Madrid: hacia nuevas estrategias de sostenibilidad <i>Territorial transformations and freight transport in the Metropolitan Region of Madrid: towards new strategies for sustainability</i> Alexandra DELGADO-JIMÉNEZ	353
Territorios en disputa: un estudio de caso en la España vaciada <i>Disputed territories: a case study in rural emptied Spain</i> Maria José RODRÍGUEZ-REJAS & Enrique Javier Díez-GUTIÉRREZ	371
Debilidades y amenazas en torno al despoblamiento de dos comarcas rurales valencianas: un reto del desarrollo local <i>Weaknesses and threats around the depopulation of two Valencian rural regions. A challenge for local development</i> Juan Antonio RODRÍGUEZ-DEL PINO & Enric SIGALAT-SIGNES & Ricard CALVO-PALOMARES	391
Análisis de las tipologías urbano-turísticas en San Javier (Murcia): incidencia de la urbanización extensiva y adaptación a la sequía <i>Analysis of the urban-tourist typologies in San Javier (Murcia): repercussion of urban sprawl and adaptation to drought</i> Ana Isabel GALÁN-ROMERO & Álvaro Francisco MOROTE-SEGUIDO	405
El Foyer de La Philharmonie de Berlín: un lugar entre cultura y barbarie <i>The Foyer of Berlin Philharmonic: a place between culture and brutality</i> Carlos BARBERÁ-PASTOR	421
La conformación de Corredores de Expansión Urbana: el caso de una ciudad media de América Latina <i>The formation of Urban Expansion Corridors: the case of a Mid-Sized City in Latin America</i> Estefanía SZUPIANY.....	437

Índice

Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina <i>Land-price dynamics and access to land in La Plata District, Argentina</i> Valeria PÉREZ & Julieta FREDIANI & Daniela CORTIZO	463
Configuración territorial y complejos turísticos en el noreste de Brasil <i>Territorial configuration and tourist complexes in the northeast of Brazil</i> Alexandre QUEIROZ-PEREIRA & Nayrison de Jesus PRADO-DA SILVA & Luis Alberto SALINAS-ARREORTUA	481
Grandes proyectos urbanos y conflictos socioambientales en San Carlos de Bariloche, Argentina <i>Large urban projects and socio-environmental conflicts in San Carlos de Bariloche, Argentina</i> Tomás GUEVARA & Pablo MARIGO & Eugenia CAVANAGH	503

Experiencias/Urban Practices

Empoderamiento ciudadano basado en conocimiento. La experiencia en San Roque, Molina de Segura <i>Citizen empowerment based on knowledge. The experience in San Roque, Molina de Segura</i> Jaume BLANCAFORT & Patricia REUS	519
Ensanche urbano Bellavista, Ancud, Chile-2019/20 <i>Bellavista Urban expansion, Ancud, Chile-2019/20</i> CONSULTORA CEPA (CONSULTORA DE ESTUDIOS Y PROYECTOS AMBIENTALES) Argentina	527

Estudios Comparados/Comparative Studies

Los faros españoles: evolución legislativa y régimen de utilización <i>Lighthouses in Spain: legislative evolution and possibilities of use</i> Angel MENÉNDEZ-REXACH.....	535
--	-----

Observatorio Inmobiliario/Spanish Real Estate Observatory

Pandemia y Mercado de Vivienda <i>Pandemic and housing market</i> Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ.....	553
--	-----

Documentación/Documents

La nueva Carta de Leipzig 2020: activando el poder transformador de las ciudades europeas <i>The new Leipzig Charter 2020: activating the transformative power of European cities</i> Eduardo DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ.....	567
Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial <i>European Territorial Agenda 2030: a political framework action-oriented towards the objective of territorial cohesion</i> Joaquín FARINÓS-DASÍ	583

Reseñas y Libros/Reviews and Books

Información sobre Tesis doctorales <i>Doctoral thesis information</i>	595
Recensiones y reseñas de libros recibidos	599

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 285-310

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01>

CC BY-NC-ND



La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral

Felipe FERNÁNDEZ-GARCÍA⁽¹⁾

David OLAY-VARILLAS⁽²⁾

⁽¹⁾Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo

⁽²⁾Personal docente e investigador. Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo

RESUMEN: Todo territorio, independientemente de la escala a la que sea considerado, cuenta con características de índole negativa (ambientales, económicas, sociales...) que deben ser corregidas y afrontadas, pero también con otras de tinte positivo que han de ser mantenidas y explotadas. Aspectos, positivos y negativos, que requieren de una gestión que facilite un desarrollo integral del ámbito territorial de referencia. Este artículo tiene como finalidad dar a conocer el desarrollo de una metodología para la elaboración de documentos de planificación estratégica capaces de ser aplicados a diversas escalas de trabajo, desde un enfoque integral y global, cuya finalidad ha de ser la adecuación de la estrategia a las singularidades de cada territorio, buscando potenciar las sinergias entre las diversas políticas sectoriales. Una metodología adaptada en todos sus extremos a los contenidos de la Estrategia Territorial Europea.

PALABRAS CLAVE: Planificación estratégica; Planificación territorial; Planificación sectorial.

Strategic planning as an instrument of integral territorial development

ABSTRACT: Every territory, regardless of the scale to which it is considered, has characteristics of a negative nature (environmental, economic, social...) that must be corrected and faced, but also with

Recibido: 02.04.2020; Revisado: 23.06.2020.

Correo electrónico: felipefe@uniovi.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4592-3859>

Correo electrónico: david@observatoriodelterritorio.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1920-2254>

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

others of positive tinge that must be maintained and Exploited. Positive and negative aspects that require management that facilitates a comprehensive development of the territorial area of reference. The purpose of this article is to publicize the development of a methodology for the development of strategic planning documents capable of being applied at various scales of work, from a comprehensive and global approach, the purpose of which must be the adaptation of the strategy to the uniqueness of each territory, seeking to enhance synergies between the various sectoral policies. A methodology adapted in all its extremes to the contents of the European Territorial Strategy.

KEYWORDS: Strategic planning; Territorial planning; Sectoral planning.

1. Introducción

La denominada planificación territorial, tradicionalmente vinculada a la ordenación de usos del suelo y la prevención o corrección de impactos, ha venido experimentado en las últimas décadas una evolución hacia un concepto más amplio, en el que tienen cabida otros enfoques como el desarrollo territorial y la gobernanza (FARINÓS, 2010: 90). En este sentido, son dos las variantes o modalidades de planificación territorial reconocidas; de un lado la planificación física, que es aquella que presenta un carácter normativo y es, por tanto, de obligado cumplimiento y, de otro, la planificación estratégica, que es aquella no normativa y por lo tanto no vinculante (ZOIDO & al., 2013).

Dentro de la planificación física se incluyen todos aquellos instrumentos que, a diferentes escalas, regulan y ordenan las actividades y usos que se desarrollan sobre un territorio concreto, pudiendo hablar de ordenación del territorio para el ámbito supramunicipal, así como de planificación urbana para el municipal; presentando ambos instrumentos, como denominador común, la existencia de un marco jurídico, reglamentario y de ejecución encargado de la ordenación y regulación de los diferentes usos del suelo, a distintas escalas.

Por su parte, la planificación estratégica se trata de un tipo de planificación no vinculante, cuyos principales rasgos o características estriban en la fijación de unos objetivos amplios y ambiciosos, a los que se pretende llegar mediante el establecimiento de una serie de recomendaciones que, en forma de acciones propositivas, deben ser las encargadas de dar alcance a las metas fijadas.

La planificación territorial estratégica, tal y como se concibe en la actualidad, es relativamente reciente en el tiempo, habiendo estado más

bien vinculada en sus inicios a la actividad económica y empresarial, que al desarrollo territorial. Desde el punto de vista espacial, adopta por primera vez una dimensión territorial en el año 1982, cuando como consecuencia de la toma de conciencia de la ciudad como un sistema en el que se producían una serie de relaciones complejas, tanto de carácter interno como externo, la ciudad de San Francisco decidió elaborar el primer plan estratégico, pensando en él como la fórmula más adecuada para dar respuesta a las necesidades y retos a los que se enfrentaba la ciudad (FARINÓS & al., 2005:147-149).

Posteriormente, tras San Francisco, fueron varias las ciudades de todo el mundo que comenzaron a llevar a cabo diferentes procesos de planificación estratégica, caso de Sídney, Manchester, Londres, Ámsterdam, Lisboa, Sao Paulo, Medellín, etc. (MARTÍN & MERINERO, 2010 b:13-21).

En España, la planificación estratégica territorial se remonta al año 1987, cuando en la ciudad de Barcelona, que avistaba en el horizonte los Juegos Olímpicos del año 1992, tuvo inicio el denominado "Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona", ideado como el instrumento que permitiría afrontar los retos socioeconómicos que debía abordar la ciudad condal de cara al futuro. Para ello se trató de implicar en este proceso a la totalidad de los sectores sociales mediante la aplicación de procesos de consulta y participación ciudadana, de forma que fuera posible elaborar un documento estratégico cimentado en el liderazgo compartido y la cooperación de los agentes implicados o *stakeholders*, que perseguía el objetivo de alcanzar el mejor modelo social y económico posible para el área metropolitana de Barcelona¹.

No obstante, la planificación estratégica ha continuado su avance en el sentido de que no

¹ Información obtenida de la presentación "JJOO, Forum y Planificación Estratégica (Una reflexión a propósito de Barcelona)", Zaragoza, 2007

<http://www.ebropolis.es/files/File/Encuentros/2007/barcelona.pdf>
<http://www.ebropolis.es/web/arboreo/interior.asp?idArbol=239&idNodo=240>

solamente supone que sobre un determinado ámbito territorial se decida llevar a cabo la aplicación de un proceso de planificación, sino que el concepto ha evolucionado hacia el de un modelo por el que se apuesta cada vez más desde las diferentes escalas de la administración (local, comarcal, provincial, etc.), que se han decidido por un tipo de planificación integral fundamentada en la búsqueda de unos efectos sinérgicos que supongan la obtención de unos beneficios que de forma individual no podrían lograr, y que, además de favorecer su desarrollo, también permitan incrementar su competitividad frente a otros territorios (ROMERO ALOY & NADAL CLIMENT, 2018). Unos efectos positivos que abarcan desde las cuestiones puramente territoriales, como podría ser la conformación de redes de cooperación entre territorios, hasta la combinación de aspectos sectoriales que de forma conjunta sean capaces de incrementar su potencialidad.

Se trata, por tanto, de un enfoque integral de este tipo de instrumentos de planificación con el objeto de avanzar en el desarrollo de los territorios más allá de lo que pueden ofrecer los instrumentos de planificación territorial tradicionales, caso de la ordenación del territorio y del urbanismo. Todo ello teniendo en consideración los principios básicos de sostenibilidad ecológica, totalmente compatibles con las realidades y las distintas necesidades territoriales, sociales y ambientales (MALLARACH CARRERA & MARULL LÓPEZ, 2006).

En la actualidad, la planificación estratégica territorial se sustenta, tal y como han venido recogiendo diferentes documentos elaborados desde la propia Unión Europea, sobre cuatro aspectos fundamentales: territorio, gobernanza, cohesión y sostenibilidad.

Es por ello que resulta necesario poner de manifiesto que se trata de un concepto muy amplio, y que debido a su carácter integral, desborda esa concepción más tradicional, tanto con respecto a la escala de trabajo (que puede ser autonómica, provincial, comarcal o municipal), como al alcance del mismo, entendido desde el punto de vista de poder dar una respuesta global, coordinada y específica a las diferentes necesidades socioeconómicas de un territorio determinado, y por tanto alejado de la planificación meramente física de un ámbito geográfico concreto.

En este sentido, es en el seno de la Unión Europea donde la planificación territorial estratégica ha venido experimentando, a lo largo los últimos años, un más que notable progreso, siendo

múltiples los documentos que abogan por un modelo de gestión en el que prime una planificación enfocada hacia la supresión de los desequilibrios territoriales. Ha sido clave para ello el diseño de acciones orientadas a favorecer la cohesión económica y social de los territorios, la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural, así como de una competitividad más equilibrada del territorio europeo, siendo posiblemente uno de los documentos claves en este sentido la Estrategia Territorial Europea².

Son varios los autores que han trabajado es esta línea. Así, para FERNÁNDEZ GÜELL (2010: 90), los cambios y transformaciones acontecidos en la nueva sociedad han supuesto la aparición de nuevas problemáticas y retos territoriales de la más diversa índole, lo que ha supuesto la necesidad de una adaptación de un concepto, el de planificación territorial, que hasta el momento se centraba fundamentalmente en una planificación especialmente vinculada a la ordenación de usos del suelo y a la prevención o corrección de impactos, de manera que su orientación se centrara en el desarrollo territorial y la gobernanza.

Por su parte, MANERO MIGUEL, (2015: 483-484) considera la planificación territorial como el

“conjunto de medidas que, apoyadas en los documentos y en los instrumentos contemplados en la normativa reguladora, plasman con fines operativos y de reestructuración territorial las directrices generales y específicas de la ordenación del territorio en las diferentes escalas donde aparecen planteadas”.

A la hora de hablar de planificación vinculada al territorio, resulta necesario, como ya se apuntó más arriba, distinguir entre la planificación normativa, y por tanto vinculante, y la no normativa. Dentro de la primera se encontrarían diferentes tipologías de planificación territorial a diferente escalas, tanto de ámbito supramunicipal (ordenación del territorio), como de ámbito municipal e inframunicipal (urbanismo), e incluiría también la planificación orientada a sectores concretos, pero con repercusión, en mayor o menor medida, sobre el territorio; de este modo, mientras que las dos primeras se encargan de aspectos relacionados directamente con la ordenación y regulación de usos del suelo de un ámbito determinado, la sectorial se orienta fundamentalmente hacia la planificación de un sector, como puede ser por ejemplo el del transporte y la logística, el forestal, el turístico, etc. En este sentido, Jurado Almonte y García Gómez (JURADO

² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

ALMONTE & GARCÍA GÓMEZ, 1992: 70) apuntan como uno de los principales aspectos a tener en consideración con la planificación sectorial y territorial, el hecho de que si bien en la primera siempre existe un reflejo territorial, en la segunda la prioridad se centra primeramente en la definición del ámbito objeto de actuación, para posteriormente pasar a implementar las acciones que se consideren más adecuadas o los programas a aplicar.

La otra tipología sería la de carácter no normativo, y por tanto no vinculante, siendo posiblemente en esta modalidad el concepto o instrumento más destacado el de planificación estratégica, mucho más ligado a los procesos de desarrollo territorial y gobernanza, que a los de planificación puramente física. De este modo, la planificación estratégica es definida por ZOIDO & al. (2013) como:

“un método de planificación que selecciona propuestas consideradas desencadenantes para la consecución de objetivos y beneficios generales”.

Además:

“en relación a la planificación física, se define como un proyecto global de ciudad que, como instrumento de planificación supera la planificación urbanística, por la supuesta insuficiencia del planeamiento urbanístico tradicional para dar respuesta a los problemas que la ciudad presenta a finales del siglo XX. Por lo tanto, aplica al hecho urbano y territorial los criterios de planificación y actuación desarrollados por el mundo empresarial. Es un tipo de planificación indicativa, no vinculante y no normativa que sirve de complemento a la planificación territorial o urbana clásica, nunca como sustituto de aquellas”.

Otra interesante aportación es la de MARCHENA GÓMEZ (2015: 476-477), quién entiende por planificación estratégica:

“el proceso por el que un organismo, ya sea Administración pública, empresa privada o cualquier otro, establece su estrategia, entendida esta como el conjunto de planes generales que han de permitirle alcanzar sus objetivos con éxito incluso sin un conocimiento preciso de los eventos a los que habrá de enfrentarse”.

Por su parte, FERNÁNDEZ GÜELL (2007: 621), en la misma línea que otros autores, recuerda que la planificación estratégica, que inicialmente se desarrolló en el marco urbano, tuvo como germen la necesidad de atender a las demandas que comenzaban a vislumbrarse en las ciudades como consecuencia del proceso de globalización económica iniciado ya hace varias décadas, siendo una de las principales

consecuencias el incremento de la competencia entre territorios; pero que ante la incapacidad mostrada por los instrumentos de planificación urbana de afrontar esta nueva coyuntura, se hizo necesario recurrir a un proceso multivariable capaz de tratar, de forma coordinada, los aspectos económicos, sociales y espaciales de las ciudades, de modo que se pudiera dar una respuesta óptima a las necesidades detectadas.

FARINÓS DASÍ & al., (2005: 119), en su estudio sobre los planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal en España, analizan la situación nacional en cuanto a la planificación estratégica territorial a diferentes escalas supramunicipales, poniendo de manifiesto determinados aspectos como las contradicciones que pudieran existir entre la base territorial de los planes y las orientaciones que desde la UE se emitían, así como la falta de coordinación entre los diferentes niveles de la administración, la falta de claridad en la definición y entendimiento de determinados conceptos y métodos, etc.

Apuntan que de la planificación estratégica entendida como la herramienta para facilitar la toma de decisiones clave para alcanzar el modelo de ciudad deseado por parte de los diferentes agentes, fijando para ello una serie de objetivos a alcanzar mediante la implementación de una hoja de ruta en la que se determina qué medidas se llevarán a cabo, se evolucionó hacia otro que rebasaba la escala local, pudiendo ser extrapolado a las diferentes escalas supramunicipales, siendo este modelo más evolucionado de Planificación Estratégica el que en la actualidad tiene más desarrollo en la Unión Europea. Mediante este modelo de planificación, los mismos autores indican que lo que se pretende es:

“dirigir la dinámica de los territorios, favorecer las estrategias de organización territorial mediante la configuración de redes, cooperaciones y partenariados, acompañar lógicas de distinción y definición de vocaciones territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación de los protagonistas. Más allá de la localización de infraestructuras, servicios o actividades productivas, tiene por objeto trabar distintos elementos como las normas de orientación, las normas de cooperación, las medidas de estímulo o las políticas contractuales sectoriales, anticipando sus efectos para los distintos territorios”.

Cabe finalmente destacar el punto de vista de PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS & FARINÓS DASÍ, (2019), para quienes los planes sectoriales, así como los especiales, deberían ser los encargados del desarrollo de los “instrumentos integrales de OT en un sector y/o espacio concreto”, si bien es habitual que su elaboración responda a la

necesidad de resolver determinadas problemáticas territoriales urgentes, y presentando un enfoque urbanístico, y sin tener en consideración una visión estratégica a medio o largo plazo.

En línea con lo anteriormente señalado, el presente artículo se centra en la propuesta de una metodología de planificación con perspectiva territorial (aunque no urbanística) donde, en el medio y largo plazo, se proponen un conjunto de actuaciones que, de forma sinérgica, están orientadas a sentar las bases y los principios generales que han de regir la planificación de un determinado ámbito, siempre con el punto de vista puesto en la incardinación con el marco de referencia europeo anteriormente citado.

Se trata, en definitiva, de un instrumento de planificación integral que, con la perspectiva de promover un desarrollo territorial integrado, puede ser diseñado a diferentes escalas, pudiendo ir desde la autonómica a la local, pasando por el resto de escalones intermedios. Una planificación que incorpora un conjunto de herramientas con el objeto de alcanzar un modelo territorial determinado, al cual se pretende llegar mediante el establecimiento de un conjunto de objetivos que se tratan de alcanzar gracias a la implementación de una estrategia de intervención compuesta por diversas acciones (estructuradas espacial y temporalmente), y para cuya elaboración se cuenta con la participación de los diferentes agentes que intervienen en el territorio (administración, ciudadanía, sector empresarial, etc.).

2. Marco de desarrollo de la planificación estratégica

La planificación territorial estratégica, objeto de este artículo, se encuentra amparada, fundamentalmente, en una serie de documentos de rango europeo que son los que actúan como marco superior de referencia a tener en consideración por parte de los diferentes Estados y regiones a la hora de llevar a cabo la planificación del desarrollo de sus espacios.

A pesar de la vasta documentación que dentro de la Unión Europea presenta vinculación con la planificación territorial estratégica, los documentos que destacan por encima del resto, y que han servido de fundamento o guía para el desarrollo metodológico a desarrollar en el presente

artículo son la ya apuntada Estrategia Territorial Europea (ETE)³, la Estrategia Europa 2020⁴, y la Agenda Territorial de la Unión Europea (AT2020)⁵.

La *Estrategia Territorial Europea (ETE)*. *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, de mayo de 1999, se constituye como un documento básico a la hora de orientar las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo.

Uno de los puntos a destacar recogidos por este documento es la necesidad de considerar, como complementarios entre sí, los espacios rurales y las áreas urbanas. En este sentido, es necesario entender que el papel de los ámbitos rurales sobrepasa el aspecto más o menos tradicional como espacio productivo (agrícola, ganadero, forestal), turístico, de ocio, etc. y que se debe avanzar hacia un cambio estructural de los espacios rurales que pasa por que, a largo plazo, se logre alcanzar la viabilidad económica de estos espacios rurales mediante cuestiones como garantizar el acceso a las infraestructuras y al conocimiento o favorecer la diversificación, lo que permitiría hacer de estas zonas rurales unos espacios atractivos para la generación de actividad económica.

La *Estrategia Europa 2020*, de junio de 2010, ha de ser considerada como un documento de referencia para toda planificación, ya que se trata de “una estrategia para un equilibrio inteligente, sostenible e integrador” y aboga por un crecimiento sostenible, asentado sobre los siguientes principios:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

La *Agenda Territorial Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*, de mayo de 2011, se trata

³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020

básicamente de una revisión de la Agenda Territorial de 2007, siendo el principal objetivo de este documento el ofrecer una serie de orientaciones de carácter estratégico para el desarrollo territorial, fomentando la integración de la dimensión territorial en todos los niveles de la gobernanza, y garantizando además el cumplimiento de la Estrategia Europea 2020 de acuerdo con los principios vinculados a la cohesión territorial, siendo esta política, la de cohesión territorial, la que se constituye como el marco esencial a la hora de abordar el desarrollo del territorio a diferentes escalas.

En definitiva, la AT20 apunta, como principal mecanismo de aplicación de los principios de cohesión territorial, la necesidad de alcanzar un enfoque estratégico orientado al diseño y la aplicación de un desarrollo local y regional integrado, para lo cual es necesario la realización de estrategias y programas que reflejen adecuadamente las especificidades de los distintos territorios, debiendo tener en consideración los futuros documentos estratégicos la necesaria integración de los aspectos territoriales. El conocimiento del territorio se convierte así en una de las piezas fundamentales de la planificación⁶.

Del mismo modo, anima a las regiones y a las ciudades a desarrollar y adoptar estrategias integradas y planes de ordenación, según corresponda, para incrementar la eficiencia de todas las intervenciones a desarrollar en el territorio, apoyando las estrategias orientadas a los territorios que se desarrollan a escala local para mejorar sus condiciones.

Finalmente, este marco de referencia se ve completado, y complementado, con la inclusión de otro documento no menos importante desde el punto de vista estratégico, como es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁷, a la que España se sumó en el año 2018, una vez aprobado el *Plan de Acción para la Implantación de la Agenda 2030*⁸. En el documento de la Organización de Naciones Unidas, se definen un total de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas,

de muy diversa índole, donde se tienen en consideración aspectos tanto económicos y sociales, como ambientales, lo que sin duda dota a este instrumento de un carácter integral y, por tanto, de gran interés y relevancia a la hora de elaborar cualquier documento dentro del campo de la planificación territorial estratégica, independientemente de la escala territorial para la cual sean diseñados. De este modo, destaca el hecho de que, en alguno de los planes estratégicos elaborados, y que han servido de base para la redacción del presente artículo, estos ODS han sido incorporados de forma expresa en el documento, como por ejemplo sucede en el Plan Estratégico del Real Sitio de San Ildefonso.

3. Metodología

En el presente trabajo se expone el desarrollo metodológico de la planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral aplicado por el Observatorio del Territorio de la Universidad de Oviedo en diversos proyectos, y a diferentes escalas. Se ha pretendido, establecer un marco metodológico global que resulte válido para todo tipo de territorio (áreas urbanas, periurbanas, rurales litorales, rurales de media montaña, valles y montaña), a cualquier escala, y en el que se tengan en consideración todos los sectores y componentes con presencia en cada territorio.

La vinculación de la dimensión territorial y económica ya venía recogida en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea, en los artículos 2 (hoy artículo 3 del TUE⁹), 16 (artículo 14 TFUE¹⁰) y especialmente en el 158 (artículo 174 TFUE).

La dimensión territorial se convierte en el eje central en la Estrategia Territorial Europea (COMISIÓN EUROPEA, 1999) y de la Agenda Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2007), documentos finalmente completados con la AGENDA TERRITORIAL EUROPEA 2020 (COMISIÓN EUROPEA, 2011). Estos documentos marcan el

⁶ "Pretende liberar el potencial de los territorios a través de estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento local y regional de las necesidades y aprovechar los puntos fuertes y factores específicos que contribuyen a la competitividad de los territorios" (pág. 4).

"El uso mejorado de un territorio puede contribuir positivamente al desarrollo de la economía, a la igualdad de acceso a los servicios de interés general, a las infraestructuras y los bienes públicos y a una gestión prudente del capital natural y cultural" (pág. 5).

"Puesto que los efectos a largo plazo de la crisis sobre las oportunidades de desarrollo varían de un territorio a otro, también varían según las regiones el momento de la recupe-

ración y las posibles respuestas políticas" (pág. 5).

⁷ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

⁸ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multi-media/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

⁹ Tratado de la Unión Europea https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

camino en la planificación del desarrollo territorial sostenible desde una perspectiva comprensiva e integrada (FARINÓS, 2004). Partiendo de la afirmación recogida en la AT 2020 de que:

“es posible lograr el equilibrio perfecto de sostenibilidad, competitividad y cohesión social a través de un desarrollo territorial integrado”

se ha diseñado una metodología que pretende aplicar los principios y objetivos recogidos en dicho documento marco.

En la metodología expuesta en el presente artículo se ha empleado un criterio de planificación integral, poniendo el foco de análisis en los territorios y, por tanto, desde una perspectiva holística, tal y como establece la Agenda Territorial Europea 2020:

“Creemos que elaborar las políticas pensando en los territorios supone una contribución a la cohesión territorial. Es un enfoque que, al estar basado en los principios de coordinación horizontal, en la actuación apoyada en pruebas y en el desarrollo integrado de las áreas funcionales, lleva a la práctica el principio de subsidiariedad a través de la gobernanza multinivel. Pretende liberar el potencial de los territorios a través de estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento local y regional de las necesidades y aprovechar los puntos fuertes y factores específicos que contribuyen a la competitividad de los territorios. Los territorios pueden aprovechar su capital territorial para lograr soluciones óptimas al desarrollo a largo plazo y contribuir de este modo a hacer realidad los objetivos de la *Estrategia Europa 2020*”.

En este contexto se enmarca esta visión integral de la planificación de las estrategias que se incluyen en este artículo. Esta perspectiva integral y horizontal está fundamentada en los territorios y no en las estrategias sectoriales.

La presente metodología busca el enfoque integral en diversas esferas. Por un lado, temático y sectorial que, partiendo de un diagnóstico territorial minucioso, analiza todos los elementos que tienen incidencia en los territorios desde la perspectiva sintética de la Geografía Regional. Este análisis aborda temas sociales, económicos y ambientales que se trasladan a las fases de caracterización y evaluación, a la detección de necesidades y a la estrategia de intervención. En esta última, la visión integral no se limita simplemente a la adopción de medidas parciales o sectoriales de forma individual, sino que se apoya en los criterios establecidos en la Agenda Territorial, donde se indica que:

“la mayoría de las políticas a escala territorial pueden ser notablemente más eficientes y conseguir

sinergias con otras políticas si tienen en cuenta la dimensión y las consecuencias territoriales”,

de este modo se pretende alcanzar la mayor horizontalidad de las medidas, y se complementa con un análisis transversal que determina qué medidas afectan a cada una de las necesidades. De esta forma se busca su aplicación de manera combinada con lo que se obtendrán sinergias y, por tanto, aumentarán la eficacia de las medidas, se trata de un aspecto también enunciado en la Agenda Territorial, donde se establece que:

“la coordinación de las distintas políticas sectoriales para optimizar el impacto territorial y maximizar la coherencia puede aumentar notablemente su éxito y contribuir a evitar, en todos los ámbitos territoriales, los efectos negativos de políticas encontradas”.

Por otro lado, la metodología también persigue esta visión integral, al incluir en su diseño criterios de verticalidad, desde un punto de vista administrativo, considerando la incidencia de ciertas medidas implementadas por diversas escalas administrativas; pero también, y con especial atención desde el punto de vista territorial, analizando cuál es el papel que desempeña el territorio en el contexto regional, nacional y europeo. En sintonía con ello, la metodología hace especial hincapié en la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación que garanticen la eficacia y eficiencia de las medidas, nuevamente recogiendo el espíritu de la Agenda Territorial, que indica que:

“ello exige coordinación vertical y horizontal entre órganos decisorios a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores, a fin de garantizar coherencia y sinergia”.

Por último, el enfoque integral territorial de la metodología supone, en sí mismo, el análisis global de los territorios en su conjunto. Los territorios objeto de planificación presentaban contrastes internos muy destacados que hicieron necesario adaptar las medidas a las particularidades de cada uno. De esta forma se ha tratado de fomentar la cohesión de los territorios y a la vez aprovechar la diversidad como principios básicos de desarrollo.

En sintonía con todo ello, el territorio debe ser concebido como un sistema complejo en el que se han de poner de manifiesto las interrelaciones y transversalidades existentes entre los diversos componentes presentes en él. Para ello, la metodología ha sido diseñada de forma que exista una conexión interna, pero que, a su vez, cada una de sus partes pueda funcionar de manera independiente sin perder la coherencia con

el resto del documento. De este modo, además de dar solidez al propio documento, también permite conocer la motivación teórica que ha originado el diseño de la estrategia de intervención final.

Otra característica que define el método aquí presentado es su carácter abierto y flexible. Flexibilidad que se pone de manifiesto mediante dos cuestiones principales como son, por un lado, que se trata de documentos concebidos para afrontar las diversas cuestiones que se planeen en un arco cronológico diverso, es decir, con medidas y acciones prioritarias, que deberían ser afrontadas en el corto plazo, así como otras no tan urgentes y cuya activación podría llevarse a cabo en el medio y largo plazo. Y por otro, que se trata de una herramienta capaz de ser adaptada a las diversas coyunturas que se puedan producir gracias a la posibilidad de añadir o suprimir medidas, o bien mediante la modificación, corrección y adaptación de las ya existentes.

Mediante este planteamiento se persigue hacer de los territorios unos espacios más competitivos, que sean capaces de generar, por sí mismos, y mediante la optimización del aprovechamiento de sus recursos endógenos, y la minimización de los aspectos de carácter negativo, una serie de beneficios de toda índole, que van desde los demográficos y los económicos, hasta los de carácter administrativo y ambiental.

Dentro de los beneficios demográficos que se persiguen se encuentran algunos de los más importantes a los que se enfrenta la sociedad actual en los países desarrollados, como son

el freno del envejecimiento de la población, la lucha contra el despoblamiento, la atenuación de los desequilibrios territoriales, etc.

Por su parte, los beneficios económicos se vinculan fundamentalmente a la dinamización de la economía, la creación de empleo y la diversificación de la actividad; mientras que en lo que a los beneficios ambientales se refiere, esta metodología pretende favorecer y apoyar un crecimiento sostenible, minimizar el proceso de cambio climático, y colaborar en la conservación del paisaje y de la biodiversidad.

Finalmente, los beneficios administrativos se circunscriben, fundamentalmente, a favorecer la mejora en aspectos como la cooperación y la coordinación interadministrativa, la simplificación burocrática, etc.

Esta metodología se compone de cinco fases claramente diferenciadas, y como ya se ha dicho con anterioridad, todas ellas interconectadas: Diagnóstico territorial, Caracterización y evaluación, Detección de necesidades, Estrategia de intervención, y Plan de seguimiento y evaluación. Fases, todas ellas, que son complementadas con la organización de procesos de participación organizados en dos niveles, como son, por un lado, la entrevista con los agentes clave en el territorio organizados de forma individual o en mesas sectoriales, y, por otro, la puesta en marcha de un proceso de participación abierto para toda la ciudadanía. Ambas modalidades de participación vienen a complementar y contrastar la información recogida en las distintas fases de elaboración del documento (ver Fig. 1).

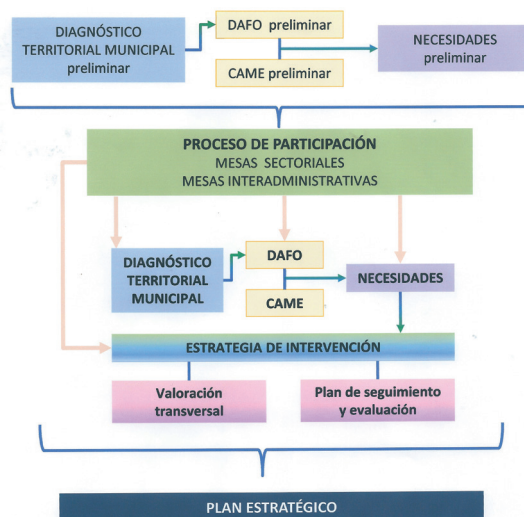


FIG. 1/ Flujo de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Diagnóstico territorial

La primera de las fases de la planificación estratégica se corresponde con la elaboración de un exhaustivo análisis y diagnóstico territorial, basado en la metodología propia del análisis regional, donde se combinan las características del medio físico, de la población, la economía, las infraestructuras, los equipamientos, etc.

En este sentido, y teniendo en cuenta que se trata de una metodología de aplicación a diferentes escalas, se parte de una premisa fundamental, como es la contextualización del ámbito de trabajo con respecto a las entidades administrativas superiores dentro de las que se enmarca. Esta labor cumple una doble función como es, por un lado, facilitar un primer conocimiento sobre cuál es la situación real del ámbito objeto de estudio, para posteriormente poder ir descendiendo en el nivel de análisis, y, por otro, poder establecer elementos de comparación con el entorno más inmediato.

Para ello se realiza, en primer lugar, una consulta de las diferentes fuentes bibliográficas disponibles, así como de las estadísticas oficiales, ya que de estas últimas es de donde se extrae la información de carácter alfanumérico que se utilizará, una vez tratada debidamente, para alimentar al Sistema de Información Geográfica (SIG), que constituye uno de los soportes del trabajo debido a su condición de instrumento fundamental para la realización de un análisis multivariable (Fig. 2).

Pero además de este acopio, tratamiento y análisis de la información estadística, para la elaboración del diagnóstico también se presta atención a otro tipo de documentación muy enriquecedora, como es la existente en cualquier otra fuente de carácter documental, fotográfico, cartográfico, etc. Sin dejar de lado otro tipo de información de carácter cualitativo, como es el resultado de la información extraída fruto del proceso de participación.

En referencia a los procesos de participación, estos, además de aportar una información de carácter cualitativo que complementa a la procedente de los datos estadísticos, ofrece una visión de primera mano sobre las condiciones económicas, sociales y ambientales y sobre las expectativas de futuro, es decir, una información de enorme valor que, en muchos casos, no aparece reflejada en las estadísticas. Igualmente, estos procesos participativos también aportan información relevante sobre las necesidades que percibe, tanto la población como el resto de agentes que operan en el territorio. El fruto de la participación, una vez analizada y sistematizada

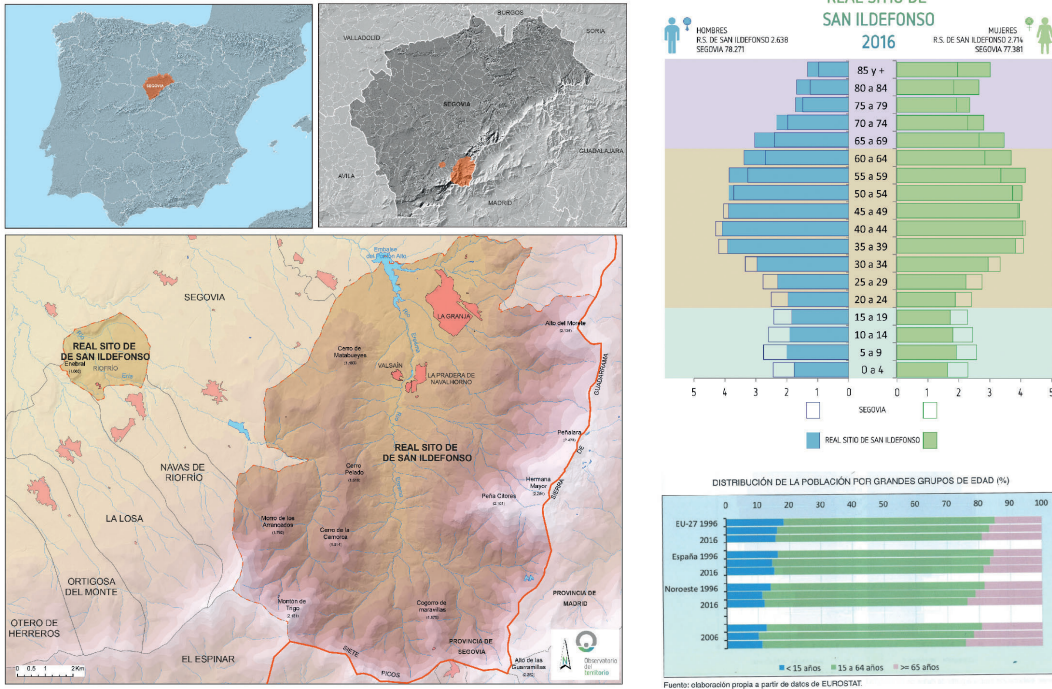
toda la información, aporta una base fundamental para elaborar la DAFO-CAME, y hacer una buena detección de las necesidades, facilitando de este modo una adecuada orientación de las medidas. Por tanto, la participación es pieza fundamental y condiciona el diseño de la estrategia, tanto en su estructura general como en su contenido pormenorizado.

El proceso de participación tiene una estructura básica que se repite en todos los planes elaborados. Requiere de un diseño inicial, que incluye una selección de los agentes con los que establecer contacto. Posteriormente el desarrollo de los distintos modos de contacto y obtención de la información. Por último, es preciso realizar un análisis y sistematización de la información obtenida. Otra de las señas de identidad de este proceso es su versatilidad para ser adaptado a las particularidades de las escalas de trabajo, lo que implica la posibilidad de ajuste de los diversos mecanismos de participación a la realidad de ámbito planificación. Es decir, su capacidad para amoldarse a la casuística particular (territorial, demográfica, económica, social, etc.) de cada ámbito sobre el cual se lleva a cabo la labor de planificación estratégica.

En este sentido, es necesario entender que cada documento, en función de las particularidades del ámbito a tratar, requiere un tratamiento específico en cuanto a participación que se ajuste a la realidad del territorio o las circunstancias en las que se desarrolla el trabajo, pueden hacer necesaria la totalidad de los mecanismos de consulta (entrevistas con agentes clave, mesas sectoriales, encuesta en plataforma web, habilitación de buzón de participación) o solamente alguno de ellos.

Todo ello supone que la elaboración de esta fase de diagnóstico se encuentre prácticamente abierta hasta la finalización del plan estratégico, ya que es posible que, a lo largo del proceso de elaboración del mismo, surja alguna nueva información de interés que deba ser incorporada al trabajo, pudiendo modificar o matizar algunas de los apartados del diagnóstico y por tanto pudiendo afectar al resto de partes del documento.

En esta fase de trabajo, se lleva a cabo la combinación de las técnicas tradicionales de toma de datos, es decir, de recopilación de la información estadística, documental y testimonial, lo que constituye la base para, posteriormente, proceder a la sistematización de toda la información que sea considerada como relevante, de forma que, utilizando las técnicas tratamiento y representación de la información pertinentes, resulte posible extraer una serie de conclusiones que se ajusten a la realidad del ámbito de trabajo.



INDICADORES DEMOGRÁFICOS

D.1 Población	ASTURIAS			NOROESTE			ESPAÑA			EUROPA					
	2000	2016	Proyección 2050	2000	2016	Proyección 2050	2000	2016	Proyección 2050	2000	2016	Proyección 2050			
Población (nº hab.)	Total	1.068.287	1.041.026	889.527	4.304.175	4.344.118	3.846.173	40.470.182	46.445.828	45.543.565	487.250.522	510.284.430 ^(a)	525.527.890		
	Hombres	511.998	497.971	435.680	2.070.378	2.097.315	1.923.770	19.826.339	22.809.420	22.385.640	237.159.062	249.369.129 ^(a)	258.875.644		
Variación de la población (%) con respecto al año 2000	Total	-	-2,55	-16,73	-	+0,93	-	+14,76	+12,53	-	+4,72	+7,86			
	Hombres	-	-2,74	-14,91	-	+1,30	-7,08	-	+15,05	+14,50	-	+5,15	+9,16		
Mujeres	-	-2,38	-18,41	-	+0,58	-13,94	-	+14,5	+12,18	-	+4,33	+6,62			
Densidad (habitantes/km²)	100,6	98,2	83,9	84,6	95,5	84,5	80,1	91,9	90,1	112,7	117,5	121,5			
D.2 Proyección de población	ASTURIAS			NOROESTE			ESPAÑA			EUROPA					
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050			
	1.023.577	958.779	889.527	4.276.321	4.049.853	3.846.173	45.794.180	44.524.313	45.543.565	512.474.771	518.499.055	525.527.890			
Variación de la población (%) con respecto al año 2016 (D.1)	-1,68	-7,9	-14,55	-1,56	-6,77	-11,46	-1,4	-4,14	-1,9	+0,43	+1,61	+2,99			
D.3 Fecundidad	ASTURIAS			NOROESTE			ESPAÑA			EUROPA					
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015			
	0,86	1,04	1,01	0,94	1,10	1,09	1,21	1,37	1,33	1,47	1,62	1,58			
Edad media de las mujeres en el primer parto (años)	30,8	31,7	32,2	30,7	31,8	32,4	30,7	31,2	31,9	28,9	29,9	30,5			
D.4 Esperanza de vida	ASTURIAS			NOROESTE			ESPAÑA			EUROPA					
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015			
	Esperanza de vida al nacer (años)		Mujeres	82,7	85,1	85,6	83	85,6	85,8	82,8	85,5	85,8	-	82,8 ^(b)	83,3 ^(b,c)
	Hombres		75	77,7	79,1	75,5	78,5	79,7	75,8	79,2	80,1	-	76,9 ^(b)	77,9 ^(b,c)	
	Esperanza de vida a los 65 años (años)		Mujeres	20,8	22,8	22,9	21	23,1	23,3	20,7	22,9	23	-	21 ^(d)	21,2 ^(b,c)
Hombres		16,1	17,9	18,3	16,7	18,5	19	16,6	18,6	19	-	17,5 ^(b)	17,9 ^(b,c)		

Fig. 2/ Ejemplo de tratamiento y representación de la información alfanumérica.

Fuente: Plan Estratégico del Real Sitio de San Ildefonso (2020) y Plan Demográfico del Principado de Asturias¹¹ (2019).

¹¹ <https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.4b280f8214549ead3e2d6f7f2300030/?vgnnextoid=35f68cdc5625f510VgnVCM10000097030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>

Finalmente, y como última parte de esta fase de diagnóstico, la metodología que aquí se presenta incluye la elaboración de una ficha o radiografía en la que se incluyen los aspectos esenciales, tanto desde el punto de vista físico, demográfico o económico, como aquellos otros relacionados con los servicios

y equipamientos presentes en el ámbito, de modo que sea posible tener una aproximación hacia la realidad del territorio objeto de planificación de un modo sintético, lo que permite, de forma rápida, establecer comparaciones entre distintas unidades administrativas y territoriales (Fig. 3).

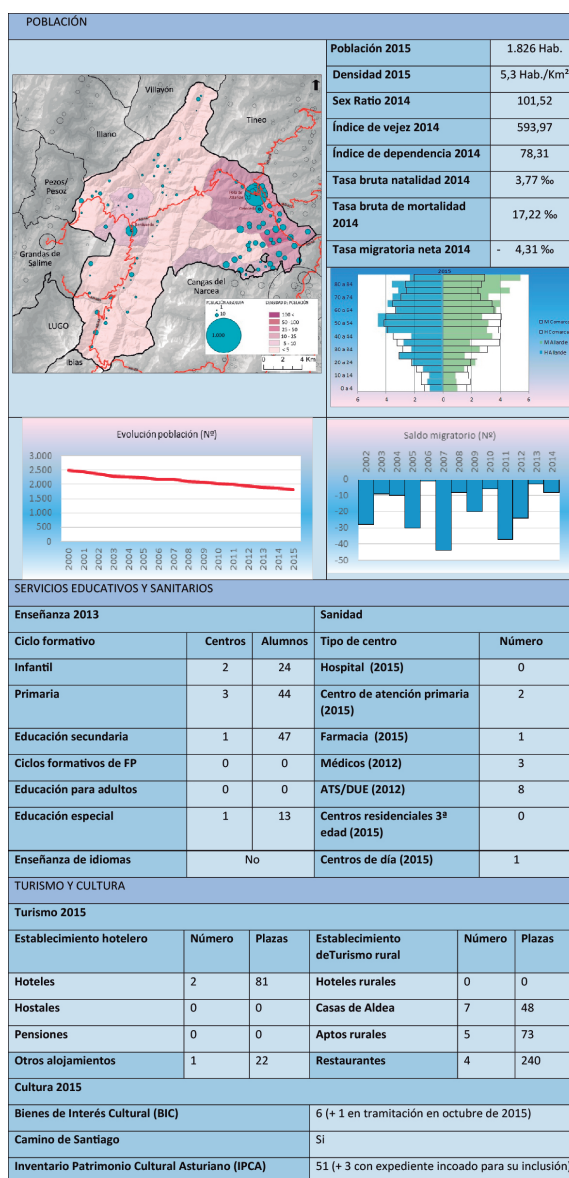


FIG. 3/ **Modelo de radiografía.**

Fuente: Plan Especial para los Concejos del Suroccidente de Asturias¹² (2016).

¹² <http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077d4c0fa510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextchannel=b>

[7c54f8aa6f2c510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextformat=Articulo&i18n.http.lang=de](http://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.7c54f8aa6f2c510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextformat=Articulo&i18n.http.lang=de)

3.2. Análisis DAFO-CAME

Tras el diagnóstico, la siguiente fase consiste en la caracterización y evaluación territorial del ámbito objeto de planificación mediante la elaboración de una matriz DAFO, instrumento ampliamente aplicado y contrastado en diversos ámbitos de planificación (territorial, económica, empresarial...). Esta metodología consiste en la realización de un análisis sintético mediante el cual se pone de relieve, de forma condensada, las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del territorio sobre el cual se pretende actuar.

En la elaboración de esta matriz, la presente metodología de trabajo incorpora, como elemento diferenciador con respecto a lo habitual en este tipo de herramientas, la inclusión de un procedimiento de vinculación directo entre diagnóstico y matriz DAFO, estableciendo, para cada uno de los ítems recogidos, una referencia clara e inequívoca al apartado del diagnóstico en el que es tratado y caracterizado ese ítem. Este hecho permite dotar al documento de una mayor solidez y coherencia, al estar cada una de las cuestiones

planteadas en la propia matriz justificada debidamente, a través de la información documental analizada, los testimonios aportados por los agentes consultados, etc. De esta manera se puede hacer un recorrido ascendente y descendente en el documento, cuestión esta que estará presente en todas las fases del mismo.

En este estadio se debe tener en cuenta el carácter coyuntural que presentan las amenazas y las oportunidades, frente la condición de estructural que caracteriza a las debilidades y fortalezas.

En este sentido, aquellos aspectos que no son permanentes, sino resultado de una combinación de factores y circunstancias en un momento concreto, deben ser tratados de una forma adecuada para evitar que las amenazas pasen a tener la consideración de debilidades, mientras que los esfuerzos, en el caso de las oportunidades, deben estar enfocados a conseguir su consolidación y, por tanto, hacia su conversión en fortalezas. Por otro lado, se encontrarían las debilidades y las fortalezas, cuestiones estas ya asentadas, y que por tanto requieren otro tipo de atenciones y tratamiento.

DEBILIDADES - CORREGIR	AMENAZAS - AFRONTAR
<p>1. Envejecimiento de la población, más acusado en los núcleos del interior. [II.4.1.3; II.4.1.5; Participación]</p> <p>Adoptar, de forma coordinada con otras administraciones, acciones orientadas al rejuvenecimiento de la población municipal, en especial de las parroquias interiores.</p> <p>2. Reducida diversificación económica, excesivamente dependiente del sector servicios. [II.4.2; Participación]</p> <p>Estimular la diversificación de la actividad económica en municipio.</p>	<p>3. Pérdida de los valores estéticos en los núcleos rurales tradicionales. [II.3.3.1; II.4.3; Participación]</p> <p>Impulsar la rehabilitación arquitectónica ajustada a las tipologías tradicionales propias del medio rural local, así como establecer Planes Especiales de Rehabilitación para los núcleos con un mayor valor patrimonial.</p> <p>4. Mayor demanda de servicios consecuencia del envejecimiento de la población. [II.4.1.3; II.4.1.4; Participación]</p> <p>Adaptación de los servicios en función de la demanda, especialmente para la población más envejecida.</p>
FORTALEZAS - MANTENER	OPORTUNIDADES - EXPLOTAR
<p>1. Amplio y rico patrimonio ambiental y paisajístico. [II.3.3; Participación]</p> <p>Optimizar el aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y paisajísticos del municipio.</p> <p>2. Proximidad a los principales de concentración de actividad de la región. [II.2; II.5.2; II.6.1.1; Participación]</p> <p>Consolidar la posición estratégica de Villaviciosa con respecto a los principales puntos de concentración de actividades regionales.</p>	<p>1. Creciente demanda de más servicios específicos y de calidad para una población envejecida cada vez más numerosa. [II.4.1.3; II.4.1.5; II.6.2; Participación]</p> <p>Promover el desarrollo de la actividad vinculada a los servicios a la población mayor para mejorar su calidad de vida y responder a sus necesidades (silver economy)</p> <p>2. Potencial y margen de mejora de un sector turístico de calidad, diverso y sostenible (II.3.3; II.4.2.3.4.; Participación]</p> <p>Aprovechamiento sostenible de los recursos turísticos municipales</p>

FIG. 4/ Ejemplo de matriz DAFO-CAME.

Fuente: Plan Estratégico del municipio de Villaviciosa¹³ (2017).

¹³ <https://www.villaviciosa.es/plan-estrategico-de-villaviciosa>

Este tipo de proceder conduce a la aplicación de otro tipo de análisis, este caso denominado CAME (corregir, afrontar, mantener, explotar) el cual tiene por finalidad poder determinar, para cada uno de los ítems recogidos en el análisis DAFO, de qué manera pueden ser corregidas las debilidades, afrontadas las amenazas, mantenidas las fortalezas y explotadas las oportunidades. Así, a la vez que se van poniendo de manifiesto tanto los aspectos y situaciones positivos o favorables, como aquellos otros negativos o desfavorables, se van esbozando, de forma preliminar, posibles soluciones y propuestas, hecho este que permitirá orientar hacia donde deberá apuntar la futura estrategia de intervención (FIG. 4).

El principio fundamental de esta doble matriz, radica en que se trata de un método de sistematización de la información recopilada, que resulta de aplicación tanto para la información de carácter cuantitativo (extraída por ejemplo de fuentes estadísticas oficiales), como la de carácter cualitativo (procedente de los procesos de participación y consulta a los diferentes agentes). En lo que a la planificación estratégica se refiere, el análisis DAFO-CAME resulta de interés al actuar como elemento de cohesión del documento, ya que actúa a modo de bisagra entre la parte descriptiva de los documentos, correspondiente al diagnóstico, con la parte propositiva, es decir, con la detección de necesidades y la propia estrategia de intervención.

Si bien es cierto que existen otras metodologías de análisis que también se llevan aplicando desde los años 2000 como es la metodología HRP (Hechos, Retos y Proyectos), en la metodología se ha optado por el análisis DAFO-CAME. Ambas metodologías comparten aspectos en común, como por ejemplo no partir de una perspectiva concreta, bien sea esta social, económica o ambiental, sino de los diferentes factores que condicionan estos aspectos (Hechos en la metodología HRP), lo cual permitirá la identificación de las necesidades (retos en la metodología HRP), para desembocar en la estrategia de intervención (propuestas en la metodología HRP). Siendo posible la aplicación de cualquiera de ellas para la elaboración de planificación estratégica. En los planes objeto de análisis se ha optado por la primera de ellas, con buenos resultados como instrumento de análisis, ya que va más allá del análisis DAFO tradicional.

3.3. Detección de necesidades

La siguiente fase que desarrolla el presente planteamiento metodológico es la detección de necesidades. En ella se pretende, en función las fases previas realizadas, poner de relieve los aspectos sobre los que es necesario actuar, tanto desde el punto de vista positivo, y que por tanto que puedan necesitar de mejoras que contribuyan a su optimización, como desde el punto de vista negativo, es decir que requieran de la implementación de medidas correctoras que permitan solventar satisfactoriamente las cuestiones que supongan un lastre o un efecto perjudicial para el territorio objeto de planificación.

En definitiva, en esta etapa, de lo que se trata es de dar visibilidad tanto a las carencias como a las potencialidades del ámbito de referencia, aspecto este que permitirá orientar la estrategia de intervención que se desarrollará posteriormente en el documento.

De este modo, y siguiendo el hilo conductor de esta metodología, es decir, la conexión entre los diferentes apartados que la componen, se establece para todas y cada una de estas necesidades, cuales son los ítems de la matriz DAFO-CAME sobre los que se fundamenta cada necesidad, manteniéndose así la trazabilidad a lo largo de todo el documento.

Además, cada necesidad deberá ir acompañada de la debida justificación donde se argumente cual es la razón por la cual tiene dicha consideración, de modo que permita establecer una serie de recomendaciones a tener en consideración a la hora de llevar a cabo la fase propositiva del documento (FIG. 5).

3.4. Estrategia de intervención

Las fases desarrolladas hasta el momento: diagnóstico, caracterización y evaluación y necesidades, perfectamente engarzadas entre sí, constituyen la base fundamental que permite afrontar la segunda parte de esta metodología, la referente a la elaboración de la Estrategia de Intervención, parte propositiva que pasa por diferentes estadios hasta alcanzar el documento definitivo. Así, y a tenor de la información extraída previamente, se lleva a cabo un primer diseño de estrategia, o lo que es lo mismo, una propuesta de la intervención a desarrollar, propuesta que se caracteriza por varias cuestiones fundamentales, que son, como ya se mencionó con anterioridad, su carácter abierto, flexible e integral.

9. INFRAESTRUCTURAS Y COMUNICACIONES

(DAFO-CAME: D.1, D.4, D.5 / A.2, A.7, A.10 / F.1, F.2 / 0.1, 0.7)

Justificación de la necesidad

La existencia de infraestructuras y comunicaciones de calidad es básica a la hora de garantizar el futuro de las villas costeras. Se considera necesario que las villas presenten unas infraestructuras básicas adecuadas (redes de abastecimiento, saneamiento y gas) y comunicaciones adecuadas, tanto físicas como tecnológicas, lo cual afecta, entre otros, a los servicios de transporte público (instalaciones, frecuencias, horarios, etc.), infraestructuras viarias (estado de las carreteras, accesos, etc.), tecnologías de la información y comunicación (banda ancha), implantación de nuevas tecnologías (4G), infraestructuras energéticas, etc.

Se trata no solo de tener unas buenas comunicaciones por carretera, sino de tener las dotaciones y servicios adecuados en relación con el transporte público, tanto para la movilidad interna, dentro de la propia villa y con el entorno inmediato, como también con otras villas y ámbitos de la región. También es fundamental, imprescindible en todos los sentidos, una adecuada implantación de la TICs, tanto en espacios y dotaciones públicas (escuelas, centros sanitarios, administración, etc.) como en las viviendas y todo tipo de negocios.

Recomendaciones

Favorecer la implantación (donde no existan) y la mejora donde sea necesario, de las nuevas tecnologías y las TICs, de unas adecuadas infraestructuras terrestres (transporte público, red viaria; estaciones, paradas y apeaderos, etc.) y también marítimas, así como mejora y ampliación de la redes urbanas básicas de agua, saneamiento y gas.

FIG. 5/ **Modelo de detección necesidades.**

Fuente: Creación definición e iniciativa piloto de aplicación de una marca para las villas costeras de Asturias (2017).

Esta propuesta de intervención se trata de un documento elaborado al amparo de un triple enfoque, en el cual se conjugan, de forma complementaria, pero no excluyente, los aspectos sectoriales, los territoriales, así como aquellos otros de carácter transversal.

La estrategia de intervención se estructura en forma de árbol, es decir, cada uno de estos ejes se organiza, de forma interna, en diferentes líneas estratégicas que, a su vez, se desglosan en medidas, dentro de las cuales se determina no solo la descripción del tipo de operación, sino también cuál o cuáles son los organismos responsables de su ejecución; ejecución que se produce mediante la implementación de acciones concretas, cuyo desarrollo puede estar previsto en el corto, medio o largo plazo dependiendo del grado de urgencia o dificultad que entrañen (Fig. 6).

En este sentido, es necesario apuntar que no se realiza una ordenación o jerarquización de los ejes, líneas, medidas y acciones en función de la importancia o urgencia a la hora de ser ejecutadas, ya que, al ser considerada una estrategia de carácter integral, todas las acciones tienen su relevancia e interés, y lo que se persigue es organizarlas buscando una coherencia interna para estructurarlas.

Los ejes, de carácter más general, son los encargados de recoger todos los aspectos con

relevancia para el desarrollo del ámbito territorial objeto de planificación, y van desde los demográficos, económicos o ambientales, hasta aquellos otros directamente relacionados con aspectos puramente de gestión por parte de las diferentes administraciones con implicación en el desarrollo y ejecución del propio documento. Estos ejes se van concretando sucesivamente en líneas estratégicas, medidas y, por último, en acciones concretas, que permiten definir y delimitar con precisión la estrategia de intervención, transitando de esta manera desde los conceptos generales hasta las acciones particulares.

No obstante, y pese a esta organización y estructura, se considera fundamental conocer y evaluar los efectos sinérgicos que se pueden producir como resultado de la aplicación conjunta de varias acciones, y en qué grado su ejecución por lotes de medidas y/o acciones, puede llegar a suponer una respuesta más eficaz a las problemáticas que, con carácter transversal, puedan surgir. Este análisis de las sinergias pretende identificar los efectos multiplicadores de la puesta en marcha, de forma conjunta, de varias medidas. Por todo ello, una cuestión básica es el hecho de tener en consideración la forma en la que se incrementan exponencialmente los beneficios para el ámbito de aplicación del plan como consecuencia de la aplicación conjunta de medidas y acciones, lo que supone un efecto multiplicador de los

EJE 3 - INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE

Línea Estratégica 2 REDES BÁSICAS EN EL MEDIO RURAL

Justificación

Si bien en los últimos años se han realizado esfuerzos por mejorar las infraestructuras en el medio rural, redes de abastecimiento eléctrico y telefónico, viales internos, sistemas de saneamiento y abastecimiento de agua, etc., es necesario continuar con este objetivo, conjugándolo adecuadamente con la preservación del medioambiente y la eficiencia energética.

Medida 3.4 INFRAESTRUCTURAS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO

Acciones

3.4.1 Mejoras generales de las infraestructuras de los núcleos rurales

3.4.2 Extender la red de saneamiento

3.4.3 Mejorar las redes de abastecimiento de agua

Renovación abastecimiento entre los depósitos de La Regla y El Fuejo (Cangas del Narcea)

Otras actuaciones de abastecimiento

3.4.4. Mejorar la redes de abastecimiento eléctrico

Comunicación a las empresas de distribución de energía eléctrica de la planificación de actividades en cualquiera de los sectores estratégicos que requieran de una demanda importante de energía eléctrica, o en su caso una generación significativa, con la finalidad de que incorporen en sus planes de inversión anual y plurianual los correspondientes proyectos de mejora de su red de distribución

Incorporación en los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos de las reservas de suelo necesarias que permitan un adecuado y estructurado desarrollo de las redes eléctricas

Incluir el despliegue de infraestructuras adecuadas para la recarga eléctrica rápida, posibilitando así el desarrollo del vehículo eléctrico (tanto industrial como particular) en la comarca

Organismos responsables

Ayuntamientos, Grupos de Desarrollo rural, Consejería de Empleo, Industria y Turismo, Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y Consejería de Hacienda y Sector Público (Viceconsejería de Administraciones Públicas).

Descripción del tipo de operación

Mejorar las infraestructuras de los núcleos rurales, en especial los sistemas de saneamiento y abastecimiento, modernizando las redes y extendiéndolas a los principales núcleos.

FIG. 6/ **Modelo de organización interna de la estrategia de intervención.**

Fuente: Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano¹⁴ (2016).

beneficios muy superior al que se producirían mediante la simple suma de acciones activadas de forma individual.

Para ello se realiza una matriz de doble entrada donde se recogen una serie de ejes o aspectos

transversales, y que serán confrontados con las diferentes acciones recogidas en el plan, de forma que se permita ver, de forma sintética, cual es el grado de impacto para cada uno de esos ejes (FIG. 7).

¹⁴ <http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077d4c0fa510VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnnextchannel=b>

7c54f8aa6f2c510VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnnextfmformatArticulo&i18n.http.lang=de

COD	EJES/LÍNEAS/MEDIDAS/ACCIONES	EJES TRANSVERSALES									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	PARTICIPACIÓN LOCAL Y GOBERNANZA										
1	FORTALECER LOS COLECTIVOS LOCALES Y SU PARTICIPACIÓN										
1.1	INVOLUCRAR A LA POBLACIÓN EN EL DESARROLLO LOCAL Y LA GOBERNANZA										
1.1.1	<i>Establecer canales de comunicación y participación entre la administración y la población local</i>										
1.1.2	<i>Estimular los movimientos vecinales, el asociacionismo y el voluntariado como instrumento de participación</i>										
1.1.3	<i>Priorizar las iniciativas colectivas vecinales frente a las privadas individuales y exógenas</i>										

Correspondencia Ejes transversales*:

1. Coordinación y colaboración comarcal e inter-administrativa
2. Transporte y comunicaciones terrestres
3. Dependencia, igualdad e incorporación al mercado laboral
4. Redes de alta capacidad, banda ancha y formación en tecnologías de la información y la comunicación
5. Multifuncionalidad de las infraestructuras existentes
6. Formación, educación y capacitación
7. Formación y asesoramiento para el emprendimiento
8. Empresa, empleo y diversificación
9. Aprovechar los recursos endógenos
10. Conservación y mejora del patrimonio (medioambiental, cultural y paisajístico)

FIG. 7/ Modelo cuadro de sinergias.

Fuente: Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano¹⁵ (2016).

3.5. Plan de seguimiento y Evaluación

Una vez concluida la elaboración de la Estrategia de Intervención, y puesta en marcha su ejecución, la última fase de la metodología se corresponde con el diseño del Plan de Seguimiento y Evaluación, cuyo objetivo no es otro que poder valorar el grado de ejecución del Plan Estratégico, así como su mayor o menor eficacia y efectividad.

Esta parte final de la metodología se considera necesaria como consecuencia del anteriormente mencionado carácter abierto y flexible de la Estrategia de Intervención, lo que supone que, tanto las diferentes medidas como las acciones que la integran, puedan ser evaluadas y en caso de ser necesario modificadas, suprimidas o incluso ampliadas, todo ello dependiendo bien de su grado de eficacia, bien de las coyunturas sociales, económicas, ambientales, etc.

Finalmente, y de cara a diseñar el Plan de Seguimiento y Evaluación, hay que tener en consideración el periodo programático del Plan Estratégico, ya que este tipo de documentos

son diseñados con un horizonte fijado en el medio plazo. En este sentido, a continuación, y de forma somera, se procederá a explicar en qué medida se articulan estos Planes.

En primer lugar, se encontrarían los Informes de Seguimiento que, con carácter anual, deben recoger cual ha sido el grado de ejecución física y financiera, debiendo ser esta información facilitada por la administración responsable de la ejecución de las diferentes medidas y acciones, lo que garantiza la fiabilidad, veracidad y oficialidad del dato correspondiente, tanto económico como físico.

Una vez recopilada, tratada y analizada la información suministrada por la administración y organismo oficiales, se deberán incluir en dichos documentos las conclusiones y recomendaciones que el equipo evaluador considere oportunas, siendo en este punto recomendable la actuación de una Comisión de Seguimiento que se encargue de valorar la conveniencia de adecuar o modificar la estrategia de intervención fundamentándose en los datos de evaluaciones e informes de seguimiento, comisión en la que convendría que estuvieran presentes responsables políticos y especialistas en el tema.

¹⁵ <http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnnextoid=0f31077ddc0fa510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextchannel=b>

7c54f8aa6f2c510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextfmformatArticulo&i18n.http.lang=de

Por otro lado, y teniendo en cuenta que se trata de un instrumento de planificación que se concibe en el medio plazo, otro hito a incluir en esta fase de seguimiento y evaluación son los denominados informes de evaluación, más concretamente dos, uno que se produce en el ecuador del periodo programático y otro al final del mismo.

Estos informes de evaluación se elaboran teniendo como principal fuente de información los datos resultantes de los informes que con carácter anual se fueron realizando previamente, y que permitirán conocer cuál ha sido el grado de cumplimiento del Plan, tanto en la primera parte, como en la totalidad de su periodo de vigencia. No obstante, posiblemente el mayor interés de estos informes radique en otra cuestión

no valorada hasta el momento, como es la incidencia del mismo sobre el territorio, todo ello sin dejar a un lado las desviaciones o coyunturas que hagan necesaria la reformulación de algunas medidas.

Para la correcta realización de ambos informes se trabaja con dos tipos diferentes de indicadores.

Por un lado, se encontrarían los indicadores de ejecución, que se elaboran gracias a la consulta y extracción de la información proveniente de los informes de seguimiento anuales, así como con cualquier otro dato que, con carácter complementario, pueda ser facilitado por las diferentes administraciones u organismos oficiales con implicación en el plan (Fig. 8).

EJE 5 - PATRIMONIO CULTURAL, AMBIENTAL Y PAISAJÍSTICO

Línea Estratégica 1 DIFUSIÓN E INVESTIGACIÓN

Medida 5.1 EL RECURSO "PATRIMONIO - PAISAJE"

5.1.1. Fomentar estudios integrales sobre patrimonio cultural, natural y paisaje

Nº y tipo de estudios integrales sobre paisaje cultural y natural
Inversión realizada (€)

5.1.2. Realizar un seguimiento y valoración de los beneficios ambientales y/o culturales de las prácticas extensivas

Nº y tipo de acciones de seguimiento y valoración de las prácticas extensivas
Inversión realizada (€)

FIG. 8/ Ejemplo de indicador ejecución.

Fuente: Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano¹⁶ (2016).

Estos indicadores, además de dar cuenta del grado de ejecución de cada una de las acciones, medidas, líneas y ejes, también permiten conocer cualquier otra incidencia o cuestión de relevancia relacionada con el desarrollo del plan, siendo además la base para poder llevar a cabo las evaluaciones intermedia y final del documento. En este sentido, y dependiendo del perfil de la acción, cada indicador puede resultar de tipo cualitativo, si lo que hace es valorar el grado de cumplimiento de la acción (alto, medio o bajo); o de tipo cuantitativo, cuando hay datos que permitan realizar otro tipo de valoraciones de carácter numérico.

Por otro lado, se encontrarían los indicadores de contexto, necesarios para conocer la evolución de las variables socioeconómicas existentes en el ámbito de desarrollo del Plan, de modo que

permitan valorar la incidencia del plan sobre el ámbito objeto de planificación.

Estos indicadores de contexto han sido diseñados siguiendo la metodología establecida por la Comisión Europea para conocer el grado de la implementación de los Programas de Desarrollo Rural de los estados miembros. Así, se determinan una serie de indicadores que, en las evaluaciones intermedia y final, permitirán conocer de qué manera ha evolucionado el territorio objeto de planificación desde el punto de vista socioeconómico, de ahí que se tengan en consideración aspectos como la densidad de población, el saldo vegetativo, los movimientos migratorios, la estructura de la población, el empleo y el paro, la estructura económica por sectores y ramas de actividad, la productividad laboral, los espacios protegidos, la biodiversidad, etc.

¹⁶ [http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077d4c0fa510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextchannel="](http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077d4c0fa510VgnVCM1000098030a0aRCRD&vgnnextchannel=)

7c54f8aa6f2c510VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnnextfmformatArticulo&i18n.http.lang=de

4. Resultados

Esta metodología, desarrollada por el Observatorio del Territorio del Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, ha sido empleada, a diferentes escalas, que van desde lo regional, a lo comarcal y lo local, con un claro enfoque integral, horizontal y territorial. a lo largo de los últimos años. Pese a emplearse una única metodología, la escala de análisis condiciona la planificación estratégica ya que, como hemos indicado en varias ocasiones, se sigue un enfoque integral basado en el territorio. A continuación, se apuntan algunos de estos documentos en los que dicha metodología ha resultado de aplicación:

- Escala Autonómica:
 - Estrategia de Competitividad del Sector Primario y de Desarrollo Económico del Medio Rural del Principado de Asturias (2015).
 - Plan Estratégico del Transporte y la Logística del Principado de Asturias (2017)
 - Plan Demográfico del Principado de Asturias (2019)
- Escala Comarcal:
 - Plan Operativo de Desarrollo Rural del Bajo Nalón 2015-2020 (2015)
 - Estrategia de Desarrollo Local Participativo del Oriente de Asturias 2014-2020 en el marco del Fondo Europeo Marítimo y Pesquero (2015)
 - Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano (2016)
- Escala Municipal:
 - Plan Estratégico del Real Sitio de San Ildefonso, Segovia (2020)
 - Plan Estratégico del municipio de Villaviciosa, Asturias (2017)
 - Plan Estratégico de Valverde del Majano, Segovia (2019)

En la realización de estos planes territoriales se fundamenta la eventualidad de que la metodología que aquí presentamos pueda ser considerada una aportación a la planificación estratégica, debido a su carácter extrapolable, tanto desde el punto de vista del ámbito de aplicación (nacional, autonómica, comarcal, municipal) como del

enfoque sobre el que llevar a cabo dicha planificación, pudiendo este ser territorial o sectorial.

Pese a todo, es necesario apuntar que la elaboración y posterior aprobación por parte de la administración correspondiente de un documento de esta índole, no supone ni garantiza, *per se*, su éxito ni su efectividad, sino que debe ser, a través de su ejecución y posterior evaluación, donde se valore si se han logrado los objetivos de desarrollo planificados en origen y, por tanto, su mayor o menor eficacia y éxito.

La presentación de los resultados derivados de la aplicación de esta metodología se fundamenta en la valoración del procedimiento metodológico descrito. De este modo, lo que pretendemos es poner de relieve, fruto de la experiencia adquirida en la aplicación de esta metodología de trabajo en la planificación territorial estratégica, cuáles son sus aspectos positivos o las potencialidades, así como aquellos otros negativos o que puedan ser considerados como limitantes.

Pero también sería posible hacer una valoración de los resultados desde otra perspectiva, la de las implicaciones territoriales y socioeconómicas que este tipo de documentos han tenido sobre los ámbitos objeto de planificación; sin embargo, el escaso tiempo que estos planes llevan en ejecución no nos permite, por el momento, extraer conclusiones acerca de su eficacia.

4.1. Planificación territorial

Es necesario resaltar el hecho de que este tipo de documentos, más allá de ser instrumentos de decisión, son posiblemente los mecanismos más adecuados si lo que se pretende es dotar de una herramienta que, con carácter transversal, permita un desarrollo integral del ámbito objeto de estudio.

Para el análisis de resultados realizaremos una somera exposición de ejemplos de planeamiento estratégico, con una perspectiva territorial a diferentes escalas. En el presente artículo se llevará a cabo el análisis de varios casos de estudio, seleccionados en función de una serie de criterios como es el estar aprobados por la administración responsable, estar publicados (formato digital y papel) o también, por ejemplo, estar incardinados dentro del marco de referencia europeo, bajo los principios establecidos en documentos como la Estrategia Territorial Europea (ETE), o la AT 20, documento este último de referencia en toda planificación dentro de la Unión Europea. De este modo, y para el artículo que nos ocupa, se han seleccionados los siguientes casos:

Planificación estratégica territorial:

- Plan Demográfico del Principado de Asturias. 2017-2027 (escala autonómica)¹⁷.
- Plan Especial de los concejos del Suroccidente de Asturias. 2015-2025 (escala comarcal).¹⁸
- Plan Estratégico del municipio de Villaviciosa (escala municipal).¹⁹

4.1.1. La escala autonómica

El Plan demográfico del Principado de Asturias. 2017-2027. En un escenario de crisis demográfica como el existente en el Principado de Asturias, las implicaciones sociales, económicas e incluso medioambientales que supone la evolución demográfica de los últimos años, hacen necesario que se aborde este tema desde una óptica integral. Más aún cuando dichas implicaciones son, a la vez, causa y efecto de la estructura demográfica actual. Es por ello que el objetivo de este Plan ha sido la elaboración de un documento que, por un lado, permita conocer la situación real que desde el punto de vista demográfico se da en el Principado de Asturias (poniendo de relieve cuales sus puntos débiles y fuertes, así como las necesidades a atender desde diferentes enfoques) y, por otro, realice una serie de propuestas realistas y viables, que permitan, sino revertir la situación, sí atenuar ese proceso de declive demográfico al que se encuentra sometida la región, fuertemente caracterizado por una serie de cuestiones como son la pérdida constante de población, una estructura demográfica notablemente envejecida, y la presencia de importantes desequilibrios (demográficos y territoriales).

Tal y como apunta FERNÁNDEZ GARCÍA (2019: 19-20), la elaboración del Plan Demográfico se llevó a cabo bajo la perspectiva de contar con una estrategia global que, en el caso que nos ocupa, se decantó en la elaboración de una estrategia de intervención, fruto del procedimiento metodológico ya descrito, estructurada en 7 ejes (dinamización económica y las TICs; la igualdad de oportunidades, la conciliación y la corresponsabilidad para las familias; el envejecimiento; el relevo generacional; la política migratoria; el equilibrio territorial; la adaptación al cambio),

que son desarrollados a través en 23 líneas de actuación, que a su vez se desglosan en 49 medidas, concretadas en un total de 216 acciones, abarcando las dimensiones económicas, sociales y medioambientales, pero también abordando las peculiaridades de la desigual distribución de la población sobre el territorio.

Posteriormente a la elaboración del documento, en febrero de 2019, el pleno de la Junta General del Principado de Asturias acordó la inclusión de diversas propuestas de resolución al documento aprobado por el Gobierno del Principado de Asturias meses antes. Estas propuestas, que fueron aportadas por los grupos parlamentarios, deberán ser incorporadas al documento inicial a lo largo de la posterior fase de evaluación y seguimiento del plan, de forma que se cumpla una de las máximas metodológicas que se constituyen como una de las señas de identidad de este tipo de documentos, su carácter abierto y flexible.

Sobre este escenario, se hace necesario el desarrollo de un tipo de planificación estratégica capaz de favorecer un desarrollo territorial equilibrado, siendo la metodología apuntada en apartados anteriores la herramienta adecuada para alcanzar los siguientes objetivos generales:

- Atenuar y, en la medida de lo posible, invertir el continuo proceso de envejecimiento y declive demográfico en el que se encuentra sumida la Comunidad Autónoma.
- Avanzar en la corrección de los desequilibrios demográficos territoriales existentes a escala interna en la comunidad.
- Atender las necesidades de la población derivadas de la situación presente y futura.

Todo ello sin dejar de lado otros objetivos más específicos como son:

- Impulsar la creación y mantenimiento del empleo, en especial para mujeres y jóvenes.
- Contribuir a la mejora de la corresponsabilidad y la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, de forma que se pueda alcanzar una mejor compatibilidad entre todas las facetas.
- Favorecer la existencia de una red de infraestructuras, equipamientos y servicios

¹⁷ <https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.4b280f8214549ead3e2d6f77f2300030/?vgnextoid=35f68cdc5625f510VgnVCM10000097030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>

¹⁸ <http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/>

<https://www.villaviciosa.es/plan-estrategico-de-villaviciosa/menuitem.261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077ddc0fa510VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnextchannel=b7c54f8aa6f2c510VgnVCM10000098030a0aRCRD&vgnextfmt=formatArticulo&i18n.http.lang=de>

¹⁹ <https://www.villaviciosa.es/plan-estrategico-de-villaviciosa>

EJE		LÍNEA ESTRATÉGICA		MEDIDA	
1	Participación local y la gobernanza	1	Fortalecer los colectivos y su participación	1.1	Involucrar a la población en el desarrollo local y la gobernanza
				1.2	Fortalecer el sentimiento de "lo rural" y la identidad territorial
		2	Reforzar el papel de las administraciones locales	1.3	Potenciar el papel de los ayuntamientos y Grupos de Desarrollo Rural
				2.1	Mejora de los servicios básicos
2	Calidad de vida en el medio rural	1	Mejora de los servicios básicos	2.2	Educación
				2.3	Sanidad
				2.4	Asistencial
				2.5	Mejora de las condiciones de vida en el entorno rural
		2	Otros servicios	2.6	Igualdad y lucha contra la violencia sobre las mujeres
				2.7	Mejorar las condiciones de vida de la juventud en el territorio
				2.8	Derecho al ocio en el medio rural
				3.1	Comunicación viaria
3	Infraestructuras y transporte	1	Infraestructuras de comunicación	3.2	Transporte
				3.3	Tecnologías de la Información y la Comunicación
		2	Redes básicas en el medio rural	3.4	Infraestructuras de abastecimiento y saneamiento
				4.1	Formación y asesoramiento
				4.2	Fomento del empleo
				4.3	Transferencia del conocimiento
		1	Capital humano	4.4	Diversificación
				4.5	Favorecer el desarrollo socioeconómico de las mujeres y fomentar la perspectiva de género en el desarrollo económico
4	Impulsar la economía y la capacitación	2	Sector Primario	4.6	Reestructuración de la dimensión territorial de las explotaciones
				4.7	Puesta en valor del monte como recurso multifuncional
				4.8	Aprovechar el potencial agroganadero
				4.9	Apoyo a las actividades industriales
		3	Sector Secundario	4.10	Agroindustria
				4.11	El turismo como dinamizador y diversificador
				4.12	Comercialización
				5.1	El recurso "patrimonio - paisaje"
5	Patrimonio cultural, ambiental y paisajístico	1	Difusión e investigación	5.2	Conservación medioambiental y sostenibilidad
				5.3	Conservación del patrimonio cultural
		2	Conservación y restauración	6.1	Acercamiento de la administración al territorio
				6.2	Mejorar las plataformas tecnológicas de los ayuntamientos
6	Simplificación administrativa	1	Simplificación administrativa	6.3	Potenciar una cultura de participación, usando las TICs, en la ciudadanía, las empresas, los empleados y los gestores públicos
				2	Gestión del cambio hacia una administración digital y un gobierno abierto

FIG. 9/ Ejemplo de indicador ejecución.

Fuente: Estructura Estrategia Intervención del Plan Especial para los Concejos de Suroccidente de Asturias²⁰ (2016).

²⁰ <http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem-261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077ddc0fa510VgnVCM10000098030a0aRCD&vgnnextchannel=>

[b7c54f8aa6f2c510VnVCM10000098030a0aRCD&vgnnextfm](http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem-261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077ddc0fa510VgnVCM10000098030a0aRCD&vgnnextchannel=)
[t=formatArticulo&i18n.http.lang=de](http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem-261fb7b7e61c0627dfe005b3ec12b2a0/?vgnextoid=0f31077ddc0fa510VgnVCM10000098030a0aRCD&vgnnextchannel=)

básicos capaz de garantizar que la ciudadanía pueda acceder a estos en igualdad de oportunidades y sin necesidad de trasladar su residencia.

- Fomentar la actividad económica a través de la implantación y diversificación de la actividad económica en toda la comunidad autónoma, especialmente en aquellos ámbitos con unas menores tasas de actividad.
- Consolidar las actividades relacionadas con el envejecimiento, especialmente el envejecimiento activo y saludable.
- Favorecer el reemplazo generacional.
- Favorecer la integración laboral, social y cultural de la población inmigrante y refugiada y retornada.
- Trabajar por alcanzar un cierto reequilibrio territorial, que garantice los servicios y equipamientos en el medio rural y evite la exclusión.
- Avanzar en la adaptación al cambio que la estructura demográfica de Asturias sufrirá en los próximos años.

Esta diversidad de objetivos permite comprobar, de primera mano, que la situación demográfica de un ámbito territorial no se circunscribe únicamente a cuestiones como la variación de la población, sino que existe una fuerte interrelación entre factores económicos, sociales, culturales, etc., que influyen y son influidos por la evolución y estructura de la población. Razón por la que, a la hora de afrontar un documento como el Plan Demográfico, se hace necesario disponer de una metodología integral y capaz de conjugar y tener en consideración, de forma coordinada, todos los factores y condicionantes, tanto sociales, como económicos, territoriales o ambientales.

El diseño de la Estrategia de Intervención, tenía, como punto de partida, la consideración de la totalidad de factores que en mayor o menor medida influyen sobre la población. La FIG. 9 recoge, de forma sintética, los ejes, líneas y medidas, que integran la estrategia de intervención, lo que hace que resulte posible observar el carácter integral de este documento, abarcando cuestiones de la más diversa índole, pero todas ellas con incidencia sobre la población.

4.1.2. La escala comarcal. El Plan Especial de los concejos del Suroccidente de Asturias. 2015-2025

La descenso en el número de habitantes, el envejecimiento de la población, o la progresiva caída de la actividad económica, son cuestiones que, si bien con carácter general se han venido produciendo en la región a lo largo de los últimos años, se ven especialmente acentuadas en determinados ámbitos territoriales, siendo la comarca del suroccidente asturiano la que, en el contexto regional, ha venido experimentando en mayor medida esta dinámica, agudizada por el éxodo de población a las áreas urbanas, con mayores oportunidades de empleo, servicios, dotaciones, etc. En este caso, los municipios que la integran, tal y como recoge la Agenda Territorial, presentan retos compartidos y responden a que son:

“potenciales complementarios, a menudo vecinos, pueden aunar fuerzas y explorar su ventaja competitiva unidos, creando así un mayor potencial de desarrollo”

Esta situación hace de este ámbito un espacio necesitado de la búsqueda de mecanismos que permitan revertir dicha situación, siendo la metodología que exponemos la que, a través de una planificación estratégica enfocada al aprovechamiento de sus potencialidades endógenas, de las pautas para conseguir la fijación de población y su rejuvenecimiento, la reactivación de la actividad económica, el favorecimiento del equilibrio territorial y socioeconómico, etc., aspectos todos ellos perfectamente representados en la dicotomía que se produce entre el medio rural y el urbano.

Este escenario ha permitido poner en práctica a otra escala, y desde otra perspectiva, la metodología de referencia. El Plan Especial de los concejos del Suroccidente nació con la intención de ser el instrumento capaz de dar una respuesta integral, coordinada y específica a las necesidades y las problemáticas concretas de la comarca. No obstante, el Plan no solamente tiene en consideración aspectos negativos, sino que pone sobre la mesa aquellos otros con carácter positivo que, mediante una adecuada gestión e impulso, pueden llegar a ser optimizados, convirtiéndose en dinamizadores para la comarca, como es el caso de los productos de calidad diferenciada de la zona, la amplia variedad de recursos patrimoniales ambientales, culturales y paisajísticos, las posibilidades de diversificación de la actividad económica, etc.

El Plan se concretó en un documento organizado internamente en 6 ejes (participación local y gobernanza; calidad de vida en el medio rural; infraestructuras y transporte; economía y capacitación; patrimonio cultural, ambiental y paisajístico; simplificación administrativa), 14 líneas estratégicas, 33 medidas y 183 acciones, cuyos objetivos se concentran, fundamentalmente, en la necesidad de dar una respuesta a aquellas necesidades concretas (positivas o negativas) que, tanto desde el punto de vista demográfico, como económico o ambiental hubieran sido detectadas. De esta manera, el Plan se concibió desde una perspectiva amplia, ya que en él tienen cabida todo tipo de cuestiones relacionadas con la reactivación económica y social de la comarca, la mejora de la calidad de vida, etc., aspectos todos ellos que no dependen única y exclusivamente de la apuesta por una línea de trabajo concreta, sino que son resultado de un planteamiento integral y coordinado que se puede ver reflejado en la FIG. 9. Resulta destacable, en este documento, el proceso de integración vertical que permitió la programación de acciones coordinadas entre diversas escalas administrativas (regional y local).

4.1.3. La escala municipal. El Plan Estratégico de Villaviciosa

Las problemáticas anteriormente apuntadas a escala supramunicipal, también resultan comunes al ámbito local, aunque matizadas y condicionadas por las particularidades propias de cada municipio, variando en función de múltiples factores como su localización, las comunicaciones, los sectores que han sustentado y sustentan su actividad económica, su patrimonio, etc.

Como muestra de la aplicación a diferentes escalas de la metodología aquí presentada, se encuentra un proyecto de planificación territorial estratégica aplicada al ámbito administrativo municipal, más concretamente al municipio de Villaviciosa, en Asturias. En este término, y como consecuencia de la evolución que se ha venido produciendo en diversos aspectos (demográficos, ambientales, económicos, etc.) en el devenir de los últimos años, desde el propio Ayuntamiento se consideró como esencial afrontar este nuevo escenario de una forma planificada mediante el diseño de una hoja de ruta que, partiendo de la situación actual, permitiera definir, globalmente, el modelo de municipio que pretende a medio plazo.

Cuestiones como los desequilibrios territoriales internos existentes, fundamentalmente entre la

capital (que aglutina la mayor parte de la población, el empleo y los servicios y equipamientos públicos y privados) y las parroquias costeras (con una dinámica demográfica positiva y una estructura más rejuvenecida), frente a aquellas otras de interior (de carácter más rural caracterizada por su mayor déficit de infraestructuras y equipamientos y con una población más envejecida), son algunos de los aspectos que se tratan de paliar mediante la elaboración del Plan. No obstante, el municipio presenta otra serie de problemáticas o retos que también deben ser afrontados, como una estructura de población envejecida, la escasa diversificación económica excesivamente concentrada en el sector terciario, determinadas situaciones ambientales vinculadas a la ría, un alto grado de desempleo en determinados colectivos, deficiente cobertura y calidad de acceso a las Tecnologías de la Comunicación y la Información, etc. Todo ello sin olvidar las oportunidades que se derivan de su localización cercana a los principales núcleos urbanos de la región o de su riqueza patrimonial y paisajística.

Ante esta situación, este documento de planificación estratégica territorial a escala local presenta como uno de sus rasgos diferenciales que, debido a su escala, se encuentra incardinado dentro del marco de referencia superior que suponen los diversos documentos regionales, nacionales y europeos, y por tanto en completa sintonía con los principios contenidos en ellos.

Además de todo esto, otro de los objetivos del Plan Estratégico era el de poder dotar al municipio de un documento capaz de orientar y sentar las bases hacia una óptima integración territorial mediante la revisión y coordinación de la planificación sectorial, así como de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio, aprobadas en el año 1997 y que tras más de dos décadas, presentan un cierto grado de obsolescencia, pudiendo incluso llegar a ser este plan estratégico la base de una futura revisión del planeamiento, la cual adapte dichas Normas Subsidiarias a la normativa urbanística vigente de ámbito regional y nacional.

En definitiva, este documento va más allá de lo determinado por los de carácter estrictamente urbanístico, ya que, entre otras cuestiones, trata de apuntar una serie de directrices que faciliten la coordinación, complementariedad e integración entre las diferentes planificaciones que afectan al municipio, todo ello en aras de favorecer sinergias que alcancen a diferentes ámbitos municipales (transporte, calidad de vida, actividad económica, etc.).

La aprobación por parte de la corporación municipal del Ayuntamiento de Villaviciosa del Plan Estratégico supuso para el municipio poder disponer de un documento que sienta las bases que permitan alcanzar, a medio plazo, un desarrollo integral del término municipal poniendo para ello el foco en las prioridades y necesidades detectadas. En definitiva, se trata del documento en el cual se determinan las líneas a seguir, no solo para alcanzar el modelo de municipio deseado, sino también para poder afrontar las diversas coyunturas tanto sociales como económicas y ambientales a las que se pueda enfrentar el municipio en los próximos años.

Además del objetivo general de favorecer el desarrollo global del municipio, el Plan incluye otros, de carácter específico, a tener en consideración, como son los siguientes:

- Favorecer la promoción económica para la atracción de empresas, suelo industrial, apoyo a las empresas y creación de empleo.
- Poner en valor de los recursos ambientales, turísticos y culturales, en términos de calidad territorial y en una perspectiva global.
- Apoyar el desarrollo sostenible integral en los ámbitos urbano y rural.
- Consolidar y mejorar las infraestructuras básicas, con especial atención a la red de saneamiento.
- Aprovechar las ventajas de la futura Área Metropolitana Asturiana.
- Dotar de un marco general que facilite una planificación urbanística actualizada en el municipio.
- Avanzar hacia un equilibrio territorial en el municipio.
- Impulsar la participación ciudadana y calidad democrática.

A pesar de la escala local de este documento, el fondo del mismo no difiere sustancialmente de los anteriores ejemplos expuestos (autonómicos y comarcales), ya que todos ellos parten de la premisa de que el territorio tiene que ser considerado como un sistema complejo, debiendo el Plan Estratégico poner de relieve las interrelaciones existentes entre los diversos componentes que lo integran. Para ello, este documento, al igual que los anteriores casos expuestos, se ha diseñado de modo que cada una de sus partes pueda funcionar de manera independiente pero que, a su vez, se encuentren interrelacionadas, de forma directa, con el resto

del documento y, de este modo, además de dar coherencia al propio plan, también permita conocer la motivación teórica que ha originado el diseño de los 5 ejes (actividad y sistema económico; calidad de vida y reequilibrio territorial; comunicaciones, transporte y logística; patrimonio y medio ambiente; gobernanza, administración y participación ciudadana), las 18 líneas estratégicas, las 39 medidas y las 235 acciones concretas que conforman la estrategia de intervención. En este caso la escala municipal permite desarrollar una estrategia que concreta y singulariza las acciones, distinguiendo especialmente las particularidades de las parroquias rurales del interior, las costeras y la urbana de la capital municipal (Fig. 10).

5. Conclusiones

1. La planificación estratégica debe tener el territorio como eje fundamental, tal y como recomienda la Agenda Territorial Europea; de ahí la necesidad de un conocimiento profundo del territorio, algo que está en la esencia del análisis geográfico regional.
2. La planificación territorial estratégica debe ser concebida como una cuestión de carácter integral donde son múltiples las variables y los elementos a tener en consideración para alcanzar los objetivos planteados.

Para ello, el procedimiento debe ser abierto, flexible y participativo, de modo que el proceso de planificación se sustente sobre una visión poliédrica del territorio, en el que, además de a cuestiones tan diversas como las físicas, demográficas, económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales, también se dé una gran importancia a la participación de los diferentes agentes, tanto pertenecientes a la sociedad civil (ciudadanía, tejido empresarial, asociaciones culturales, etc.), como a la administración o a la clase política.
3. La referencia constante entre las diversas partes del documento (diagnóstico, DAFO, CAME, necesidades, estrategia), permite hacer una lectura del documento en cualquier orden; de este modo, se dota al trabajo de una solidez, toda vez que cada uno de los ítems de la DAFO-CAME, las necesidades o las acciones, siempre se encuentran adecuadamente justificado.
4. Es necesario, a pesar de la experiencia teórica que ofrece la formación académica, una visión aplicada de dichos conocimientos, ya que gran parte de las deficiencias a

	EJE / LÍNEA ESTRATÉGICA	MEDIDA	
1. Actividad y sistema económico	Línea 1.1 SECTOR PRIMARIO	1.1.1 La actividad agrícola y ganadera y el aprovechamiento de los recursos endógenos del municipio	
		1.1.2 El monte	
		1.1.3 Actividad pesquera	
		1.2.1 Actividad industrial	
	Línea 1.2 SECTOR SECUNDARIO	1.2.2 Artesanía	
		1.2.3 Agroindustria	
		1.3.1 Sector turístico	
	Línea 1.3 SECTOR TERCIARIO	1.3.2 Comercialización	
		1.4.1 Formación y asesoramiento	
	Línea 1.4 EMPRESA Y EMPLEO	1.4.2 Creación de empleo y el emprendimiento	
		1.4.3 Diversificación	
		2.1.1 Acceso a la vivienda	
2. Calidad de vida y reequilibrio territorial	Línea 2.1 VIVIENDA	2.1.2 Vivienda en el medio rural	
		2.2.1 Infancia y juventud	
	Línea 2.2 SERVICIOS BÁSICOS Y DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN	2.2.2 Mayores	
		2.2.3 Igualdad e integración	
		2.2.4 Villaviciosa, municipio saludable	
	Línea 2.3 INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS	2.3.1 Abastecimiento	
		2.3.2 Saneamiento	
		2.3.3 Otras infraestructuras	
	Línea 2.4 OCIO Y ESPARCIMIENTO	2.4.1 Actividades Culturales	
		2.4.2 Deporte	
	3. Comunicaciones, transporte y logística	Línea 3.1 MOVILIDAD (INTERNA Y EXTERNA) Y SEGURIDAD VIAL	3.1.1 Infraestructuras de comunicación viaria
			3.1.2 Transporte
3.1.3 Accesibilidad y movilidad			
Línea 3.2 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN		3.2.1 Calidad, cobertura y acceso	
		3.2.2 Formación, uso e implantación	
		4.1.1 Difusión e investigación	
4. Patrimonio y Medio ambiente	Línea 4.1 PATRIMONIO CULTURAL	4.1.2 Recuperación, conservación y puesta en valor como recurso	
		4.2.1 Difusión e investigación	
	Línea 4.2 PATRIMONIO PAISAJÍSTICO	4.2.2 Recuperación, conservación y puesta en valor como recurso	
		4.3.1 Difusión e investigación	
	Línea 4.3 PATRIMONIO NATURAL	4.3.2 Recuperación, conservación y sostenibilidad	
		4.4.1 Conservación del medio ambiente, sostenibilidad y mitigación del cambio climático	
5. Gobernanza, Administración y Participación ciudadana	Línea 5.1 PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA	5.1.1 Planificación Urbanística	
	Línea 5.2 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y GESTIÓN MUNICIPAL	5.2.1 Los procedimientos digitales como herramienta para la realización de gestiones y acercamiento de la administración digital local a la ciudadanía	
		5.2.2 Gestión municipal y servicios públicos	
	Línea 5.3 COLECTIVOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	5.3.1 La población es el desarrollo local y la gobernanza	
		5.4.1 Relaciones entre la administración local, con otras administraciones, instituciones y empresas, especialmente locales	

FIG. 10/ Estructura de la Estrategia de Intervención del Plan Estratégico del municipio de Villaviciosa.

Fuente: Plan Estratégico del municipio de Villaviciosa (2017).

la hora de elaborar un documento de esta índole emanan de un deficitario proceso de implementación, donde quizás únicamente se aplique una visión, bien sea está excesivamente teórica, bien sea excesivamente práctica, siendo necesaria la combinación de ambas.

5. La eficacia y efectividad del plan elaborado debe ser medible mediante el establecimiento de metas asumibles y realistas, tanto desde el punto de vista de los tiempos como de los objetivos a alcanzar. Para ello deben fijarse aspectos cuantificables, tanto en lo que al grado de ejecución de las diferentes medidas y acciones se refiere, como a los resultados obtenidos y a la manera en que se traducen en la sociedad (incremento de la actividad, fijación de población, mejora de la calidad de vida, etc.). De este modo, el seguimiento y control no debe esperar a la finalización del periodo de programación, sino que debe estar pautado temporalmente de forma que resulte posible corregir y adaptar la estrategia de intervención en función de los resultados arrojados por los diferentes indicadores, tanto de resultado como de ejecución.
6. La aplicación de un documento de Planificación Estratégica puede no solucionar los problemas, pero si matizarlos o mitigar sus efectos.
7. Una vez diseñado y elaborado el documento estratégico, se considera fundamental el control y seguimiento de lo planificado. Por tanto, se considera tan importante como la propia elaboración del plan, la medición, una vez puesto en marcha, de sus logros y su monitorización

6. Bibliografía

- COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comisión Europea. Potsdam.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversa*. Leipzig.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf
- (2010): *Estrategia Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comisión Europea. Bruselas.
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>
- (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de las Regiones diversas. Acordada en la reunión ministerial informal de ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial en Gödöllő, Hungría, 19 de mayo de 2011*.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020
- FARINÓS DASÍ, J. (2004): "La Estrategia Territorial Europea para el futuro". En J. FARINÓS DASÍ y J. ROMERO (Coord.), *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (pp. 45-74), Gijón, Ediciones Trea.
- FARINÓS DASÍ, J. & al. (2005): Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39: 117-149.
- (2010): "Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial". En A. MARTÍN MESA y R. MERINERO RODRÍGUEZ (Dirs.), *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos* (pp. 89-116), Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (Coord.) (2016): *Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano*. Oviedo. Gobierno del Principado de Asturias.
- (2017): *Plan Estratégico del municipio de Villaviciosa*
<https://www.villaviciosa.es/plan-estrategico-de-villaviciosa>
- (2017): *Creación definición e iniciativa piloto de aplicación de una marca para las villas costeras de Asturias*.
- (2019): *Plan Demográfico del Principado de Asturias. 2017-2027*. Oviedo. Gobierno del Principado de Asturias.
- (2019): *Plan Estratégico del Real Sitio de San Ildefonso*.
<https://www.lagranja-valsain.com/files/ayuntamiento/2020/PLAN ESTRATEGICO 2020 Real Sitio San Ildefonso.pdf>
- FERNÁNDEZ GÜEL, J.M. (2007): 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y Territorio*, XXXIX, nº 154: 621-637.
- (2010): La prospectiva en la planificación estratégica de ciudades y territorios. En A. MARTÍN MESA y R. MERINERO RODRÍGUEZ (Dirs.), *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos* (pp. 71-85), Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2013): Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 45 (177), 487-499.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76227>
- JURADO ALMONTE, J.M. & GARCÍA GÓMEZ, A. (1992): *Inventario de la planificación sectorial y territorial*

- de Andalucía. *Revista de Estudios Andaluces*, nº. 18: 69-122.
- MALLARACH CARRERA, J.M. & MARULL LÓPEZ, J. (2006): La conectividad ecológica en la planificación y la evaluación estratégica: aplicaciones en el área metropolitana de Barcelona. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 38 (147), 41-59. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75661>
- MANERO MIGUEL, F. (2015): "Planificación territorial". En LÓPEZ TRIGAL, L. (Dir.), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 483-484), León, Universidad de León.
- MARCHENA GÓMEZ, M.J. (2015): "Planificación estratégica". En LÓPEZ TRIGAL, L. (Dir.), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 476-477), León, Universidad de León.
- MARTÍN MESA, A. & MERINERO RODRÍGUEZ, R. (Dirs.) (2010b): Planificación estratégica urbana: un instrumento de gobernanza local para las ciudades y territorios. En A. MARTÍN MESA y R. MERINERO RODRÍGUEZ (Dirs.), *Planificación estratégica territorial. Estudios metodológicos* (pp. 13-21), Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E. & FARINÓS DASÍ, J. (2019): La planificación de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, Vol. LI, núm. 200, 249-264. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/74421>
- ROMERO ALOY, M.J. & NADAL CLIMENT, V. (2018): Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 50 (195), 7-20. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76606>
- ZOIDO, F. & al. (2013): *Diccionario de Urbanismo, Geografía urbana y Ordenación del Territorio*. Madrid, Editorial Cátedra.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 311-330

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.02>

CC BY-NC-ND



Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un debate disciplinar

Pedro GÓRGOLAS

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

RESUMEN: La obsolescencia que caracteriza el planeamiento municipal vigente en España debe incitar hacia su reformulación impregnándose de nuevos principios de ordenación urbanística que permitan restañar las heridas causadas por el legado territorial de la última burbuja inmobiliaria. A tal efecto, tanto los documentos referenciales elaborados por el marco institucional –europeo y español– como la nueva codificación legal en materia de ordenación territorial y urbanismo realizan una apuesta, inequívoca, por impulsar un urbanismo transformacional basado en promover la contracción de las insólitas expectativas de crecimiento consignadas en el planeamiento burbujista y, al tiempo, utilizar la regeneración urbana integral de nuestras ciudades como argumento defensivo contra la tentación de proseguir la senda de mercantilización territorial del pasado reciente. Sin embargo, la escisión en documentos diferenciados –propulsada por las reformas legislativas emprendidas en determinadas Comunidades Autónomas– de las determinaciones relativas a la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada, no parece acoplarse eficazmente a este nuevo ideario axiológico.

PALABRAS CLAVE: Obsolescencia urbanística; Burbuja inmobiliaria; Urbanismo transformacional; Plan general estructural.

Recibido: 23.04.2020; Revisado: 09.06.2020.

Correo electrónico: pedrogorgolas@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>

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

Transformational urbanism and the General Structural Plan: reflections for a disciplinary discussion

ABSTRACT: The obsolescence that characterises current municipal planning in Spain should encourage its reformulation, impregnating it with new urban planning principles that allow the wounds caused by the territorial legacy of the last real estate bubble to be healed. To this end, both the reference documents drawn up by the institutional framework - European and Spanish - and the new legal codification in the field of spatial and urban planning make an unequivocal commitment to promoting a transformational urban planning based on promoting the contraction of the unusual growth expectations set out in the bubble planning and, at the same time, using the integral urban regeneration of our cities as a defensive argument against the temptation to continue the path of territorial mercantilisation of the recent past. However, the splitting up into separate documents –propelled by the legislative reforms undertaken in certain Autonomous Communities– of the determinations relating to structural planning and detailed planning does not seem to fit in effectively with this new axiological ideology.

KEYWORDS: Urbanistic obsolescence; Real estate bubble; Transformational urbanism; General structural plan.

1. Hipótesis de partida: la imperiosa necesidad de reformular el planeamiento municipal vigente

Según datos proporcionados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2016), a partir de nuestra incorporación a la Unión Europea se observan rápidos cambios en la ocupación de suelo, especialmente intensos en los estertores de la última burbuja inmobiliaria. Así, si en 1987 nuestra superficie artificial era de 800.000 hectáreas, en el transcurso de 24 años –es decir, a fecha de 2011– se han artificializado un total de 400.000 hectáreas adicionales. En este periodo, la tasa media de incremento de superficie artificial ha sido de 51 hectáreas diarias, cifra que se eleva hasta las 109 hectáreas/día en el tramo 2005-2011. Los 1,2 millones de hectáreas que conforman la superficie artificial total española suponen una ratio de 27 hectáreas por cada mil habitantes. La específicamente destinada a usos urbanos es de 706.332,64 hectáreas, lo que representa una proporción de 15,09 hectáreas/1.000 habitantes.

La Comunidad Autónoma de Andalucía es la que ha experimentado una mayor tasa de antropización. Su superficie artificial –234.310,8 hectáreas– se ha incrementado en este cuarto de siglo en un 71,13%, a un ritmo de 11,12 hectáreas diarias, llegando a alcanzar un valor de 27,99 hectáreas/1.000 habitantes. Esta pauta de aumento es muy superior a la de otros escenarios territoriales significados por su notable dependencia inmobiliaria como, por ejemplo, la Región Valenciana (7,06 hectáreas/día), la Comunidad de Madrid (6,47 hectáreas/día) o la Región de Murcia (2,39 hectáreas/día).

Además, la superficie que todavía se encuentra en construcción en Andalucía –conformando una suerte de “periferia nonata” toda vez que aún no se ha materializado completamente la edificación prevista (GÓRGOLAS, 2020)– supone el 11,4% de la total artificializada, mientras que en el conjunto del territorio nacional este porcentaje desciende al 6,8% (OSE, 2016: 84). Este dato revela el mayor impacto causado por la deflagración de la última burbuja inmobiliaria, poblando la geografía regional de paisajes devastados, inacabados o a medio concluir, con una significativa presencia en las zonas litorales y las grandes aglomeraciones urbanas del interior, especialmente el Área Metropolitana de Sevilla (FIG. 1).

Esta problemática territorial, por contra a lo que pudiera parecer, no trae causa en la desregulación urbanística reclamada insistentemente por las tesis neoliberales, sino que deriva de la estimulación de una táctica institucional en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel trascendental. Efectivamente, el urbanismo característico de la “década burbujista” (1997-2007) convirtió la vivienda en “un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías” (VINUESA, 2013:103-104), al sustentarse en una política urbanística con un acusado perfil empresarial –el denominado “empresarialismo urbano”– caracterizada por la activa disposición del sector público a la mercantilización del territorio como estrategia preferente de crecimiento económico (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010: 341-347). El objetivo prioritario de esta política era promover la extensión urbana –daba igual cómo, cuanto y por dónde crecer– “sin atender a la preservación de los valores territoriales amenazados, sin cuestionar la

insostenibilidad del tipo de ciudad –fragmentada, diluida y dispersa– resultante y sin advertir el desabastecimiento habitacional causado en

amplias capas de población, que quedaron sin posibilidades de acceder a una vivienda digna” (GÓRGOLAS, 2020: 27).



FIG. 1/ Ejemplo de suelo urbanizado no edificado en el frente costero de San Pedro de Alcántara (Marbella).

Fuente: Google Earth.

En definitiva, durante esta etapa de efervescencia económica, se patrocinó un fenotipo urbano basado en un consumo masivo de suelo¹, abonando una incuestionable insostenibilidad territorial (FIG. 2) cuyos síntomas más clarividentes son: pujanza del transporte motorizado, pérdida de calidad de vida, despilfarro energético, mayor presión sobre el medio natural, insolidaridad social y una vacuidad funcional asociada al predominio de la vivienda unifamiliar (GOBIERNO VASCO, 2005). Este perverso favorecimiento ha terminado por esbozar “un bestiario urbano de los años en los que lo imposible no existía, y la especulación inmobiliaria hizo metástasis por todo el territorio” (PUNTÍ, 2012:118).

En los años posteriores a este “tsunami urbanizador” (FERNÁNDEZ, 2006), España transitó hacia una parálisis crónica que afectó a todos los sectores económicos, con especial incidencia en la actividad inmobiliaria, cuyo desplome fue instantáneo (NEL-LO, 2012a). En aquellos

años, la política urbanística de nuestras administraciones públicas –en lugar de aprovechar la coyuntura depresiva para reinventarse– ha estado sumida en un incomprensible estado letárgico que parece coleccionar un posicionamiento favorable a perseverar en un “urbanismo reincidente”. La finalidad –no declarada pero no por ello menos evidente– de esta actitud es seguir alimentando la congénita voracidad del sector inmobiliario, una vez ha vuelto a renacer de sus cenizas para liderar, a partir de 2014, la recuperación económica². No debe sorprender esta disposición. El economista americano John Kenneth GALBRAITH (1991) alertaba de la extrema brevedad de la memoria de los mercados. Esta actitud olvidadiza se denomina, en lenguaje económico, la “miopía del desastre”: cuanto más nos alejamos del mismo más tendemos a repetirlo. La condescendencia con los protocolos de actuación característicos del neoliberalismo, está incitando a prorrogar la validez del planeamiento urbanístico gestado durante la última burbuja inmobiliaria, inductor

¹ La ciudad forjada por estas dinámicas genera unos costes ambientales, económicos y sociales considerablemente mayores a los del modelo compacto (HENRY, 2007: 203-228).

² Esta recuperación se ha visto sesgada de raíz por la sorprendente irrupción de la pandemia causada por el Covid-19. ¿Será

capaz la economía española de desprenderse de su histórica dependencia del sector constructor-inmobiliario una vez superada la depresión producida por esta emergencia sanitaria?



FIG. 2/ La ciudad de Torrevieja. Ejemplo paradigmático de territorio sometido, desde hace décadas, a los diseños de un urbanismo expansivo que ha provocado el afloramiento de un importante tejido residencial-turístico de baja densidad.

Fuente: Google Earth.

de modelos urbano-territoriales bulímicos –a efectos de colonización espacial– y anoréxicos en términos de densidad residencial y diversidad funcional.

En España, más de 6.000 municipios –el 74% del total– cuentan con su planeamiento municipal aprobado con anterioridad a la legislación urbanística vigente en sus respectivas Comunidades Autónomas. En el caso andaluz, según datos, fechados a 31 de diciembre de 2020, aportados por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, en sólo 183 de los 786 municipios existentes en la región –el 23,30%– su planeamiento urbanístico se encuentra adaptado plenamente a la legislación andaluza, que entró en vigor el 20 de enero de 2003. Ello significa que, hoy día, el 76,70% del planeamiento urbanístico municipal en Andalucía tiene, como poco, 18 años de vigencia; es decir, sus modelos urbano-territoriales fueron ideados en pleno frenesí burbuja.

Esta preocupante obsolescencia urbanística (LOBATO-BECERRA, 2020) apremia la activación de una estrategia regenerativa que reformule los modelos territoriales establecidos en el planeamiento vigente para ajustarlos a nuevas

directrices de ordenación orientadas a la sostenibilidad, con el objetivo irrenunciable –y prioritario– de invertir sus inercias expansivas, ante la amenaza de que esta suerte de “urbanismo durmiente”, en cualquier momento, pueda saltar a la realidad (GAJA, 2016:58). Los datos expuestos en la tabla adjunta (FIG. 3) confirman esta alerta. En ella se escenifica, para las once principales Áreas Urbanas españolas³, la caracterización de los ámbitos de transformación urbanística en los que el planeamiento ha establecido condiciones para su desarrollo; es decir, el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable sectorizado o delimitado (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2013). La relación de cifras mostrada resulta muy esclarecedora, al significar la situación urbanística tendencial que presentan las unidades territoriales donde el fervor inmobiliario de la “década prodigiosa” se ha manifestado más intenso: las grandes aglomeraciones urbanas españolas –con Madrid y Barcelona a la cabeza–, determinados territorios insulares y el litoral mediterráneo.

De los guarismos aportados, se pueden extraer significativas conclusiones. En primer lugar, sorprende el importante volumen de suelo destinado a actuaciones de transformación urbanística

³ Se trata de una muestra bastante significativa, toda vez que la población –según el censo de 2011– existente en

ellas ascendía a 18.579.200 habitantes; es decir, el 39,8% de la población total española en aquella fecha.

que aún se encuentra en situación expectante; es decir, sin iniciar el proceso de urbanización. Ello genera, en segundo lugar, un considerable stock de viviendas pendientes de materialización: un 76,37% del total previsto, hasta superar el millón y medio de unidades. Al tiempo, la densidad residencial media de estas actuaciones denota una clara prevalencia por la vivienda unifamiliar y, por tanto, infiere la incentivación de un consumo de territorio excesivo prolongando, con ello, las características que perfilan el rostro del “urbanismo burbujista” antes apuntadas. Finalmente, destacar la situación que muestran territorios paradigmáticos del último ciclo alcista inmobiliario, como el Área Urbana de Murcia. En esta unidad territorial la superficie de actuaciones urbanísticas en estado de hibernación sextuplica la del Área Urbana de Bilbao, triplica la de las Áreas Urbanas de Valencia y Alicante-Elche, duplica la existente

en el Área de Málaga, es un 20% superior a la del Área Urbana de Barcelona –con una población 8 veces superior– y casi la mitad –el 45,75%– de la consignada en el Área Urbana de Madrid cuya población la multiplica por 10. Si ampliamos el análisis al conjunto de los 362 municipios integrados en el estudio “Sectores Residenciales de España 2014” elaborado por el Ministerio de Fomento (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2015), se observa que, en el conjunto de los 1.077 sectores de planeamiento diagnosticados –81.052,40 hectáreas cuyo grado de urbanización es del 31,6%– están previstas un total de 2.348.663 viviendas, de las que se encuentran edificadas apenas un 7,4%. Esta cifra indica un pronunciado sobredimensionamiento de la oferta residencial existente, si atendemos a la proyección de nuevos hogares –1.779.101– que, para el periodo 2018-2033, ha elaborado el INE (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2018).

Área Urbana	Superficie Áreas de Desarrollo (ha)	Suelo no Urbanizado (%)	Suelo Urbanizado o en Proceso (%)	Viviendas Previstas	Viviendas Pendientes	Densidad (Viv/ha)
Madrid	33.554,80	60,21	39,79	637.791	522.031	29,43
Barcelona	12.860,90	41,10	58,90	268.315	170.830	30,67
Valencia	4.6338,20	34,83	65,17	117.527	81.404	47,83
Sevilla	9.509,37	62,03	37,97	178.563	136.884	36,18
Málaga	7.408,80	66,21	33,79	166.236	126.811	29,51
Bilbao	2.588,55	45,57	54,43	52.358	26.019	25,95
Zaragoza	3.541,40	49,95	50,05	65.930	53.327	33,36
Alicante-Elche	5.203,45	45,56	54,44	112.400	72.354	25,58
Murcia	15.349,82	73,45	26,55	232.159	217.587	20,65
Bahía de Cádiz	6.151,47	49,31	50,69	110.549	73.228	19,36
Palma	2.079,47	28,43	71,57	33.883	28.467	25,01
TOTAL	100.806,69			1.975.711	1.508.942	19,60

FIG. 3/ Áreas de desarrollo en las principales Áreas Urbanas españolas. Datos básicos.

Fuente: Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas urbanas españolas. Ministerio de Fomento (2013). Elaboración propia.

La evitación de esta errónea, arbitraria, infundada e inconsecuente táctica de musculación urbanística –alentadora de una imparable artificialización del territorio– comporta, ineludiblemente, certificar la defunción del planeamiento urbanístico heredado de la última burbuja inmobiliaria. El nuevo horizonte axiomático a perfilar deberá sustentarse, preferencialmente, en una reconceptualización de la vivienda desterrando del argumentario justificativo su consideración como objeto de negocio, para

otorgarle el rol que debe ejercer como principal recurso proyectual destinado a configurar tejidos urbanos compactos, razonablemente densos, ambientalmente cualificados, socialmente diversos, funcionalmente complejos y bien equipados, cuyo correcto ensamblaje devendrá modelos de ciudad sostenibles. Ello coadyuvará, al tiempo, al comedimiento en el consumo de territorio, mitigando los perniciosos efectos causados por la dispersión característica del pasado reciente.

El impulso de esta senda regenerativa debe ser abordado sin dilación al advertir que, hoy día, el resurgimiento del sector inmobiliario se está volviendo a reproducir en las Áreas Urbanas antes reseñadas, donde las secuelas de la herencia territorial transmitida –stock de viviendas sin vender, edificios a medio concluir, urbanizaciones inacabadas e intensidad de los desahucios y lanzamientos hipotecarios– han sido más acusadas. Así, el 48.3% de las viviendas iniciadas entre 2013 y 2017 se concentran en cinco de ellas: Madrid, Barcelona, Alicante, Málaga y Sevilla. Ello significa que, en la actualidad, la recuperación de la actividad inmobiliaria se está manifestando protagónica en los principales vestigios territoriales de la última burbuja, en los que se enraizó la nocividad operacional de grandes promotoras y entidades financieras (MÉNDEZ, 2019: 185-187).

2. Hacia un urbanismo transformacional: marco institucional y codificación legal

El urbanismo sostenible, el de un futuro viable, será el de la transformación (...) que implica, en primer lugar, abandono de la expansión, pero no sólo eso: comporta que la intervención sobre la ciudad existente persiga la reducción de los consumos, haciéndola al mismo tiempo más amable, más habitable, un lugar donde vivir, no un espacio para intentar sobrevivir (...) Este es el objetivo estratégico para la consecución de un Urbanismo Estacionario: la reducción tanto del consumo de materias primas como de la generación de residuos, partiendo de la premisa del no crecimiento. (GAJA, 2009:9)

La herencia territorial del último ciclo alcista inmobiliario –escenificada en el apartado precedente– se caracteriza por una triple deriva: de la compacidad a la dispersión, de la complejidad a la zonificación monofuncional y de la sociodiversidad a la segregación territorial de los grupos sociales. Con ello, las ciudades españolas corren el riesgo de irse convirtiendo en espacios ambientalmente insostenibles, funcionalmente ineficientes y socialmente insolidarios (NEL-LO, 2002b: 123). Es decir,

“frente a la estructura tradicional compacta, se produce una expansión dispersa, desagregada, en la que el espacio público queda comprometido.

Este proceso difícilmente garantiza las condiciones básicas de bienestar social: movilidad, comunicaciones, infraestructuras, espacios para actividades económicas, sociales y familiares, vivienda social, servicios sociales y mejora de la habitabilidad urbana” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2008: 1).

2.1. El posicionamiento institucional ante la herencia territorial de la última burbuja inmobiliaria: fomento del modelo de ciudad compacta y regeneración urbana integral

Ya en los albores de la última burbuja inmobiliaria, desde Europa se instaba a promover modelos de asentamiento que limitasen la expansión urbana desmedida⁴. Este principio quedó certificado en la Estrategia Territorial Europea, promulgada en 1999, que apostaba por la idea de ciudad compacta incitando, para ello, a la consecución de una nueva relación campo-ciudad mediante el apoyo a métodos eficaces para contener este descontrol expansivo (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 21-23). Las directrices a desarrollar por la política europea en materia de planificación urbanística –que gravitan sobre el principio de la compacidad urbana– quedaron compendiadas en la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”, impulsada en 2007 por la presidencia alemana. En ella, se destacaba la importancia de prevenir los fenómenos de dispersión de la urbanización (*urban sprawl*)

“mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación” (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 4-5).

Años más tarde, el Informe “Ciudades del Mañana: retos, visiones y caminos a seguir” (COMISIÓN EUROPEA, 2011) redundaba en la obligación de apaciguar la artificialización del territorio, entendiendo que la propagación de asentamientos con baja densidad constituye una de las mayores amenazas para el desarrollo territorial sostenible. A tal efecto, realiza una llamada de atención sobre la operatividad de la planificación urbanística para la reconducción de este proceso alertando del plegamiento

⁴ Dictamen del Comité de las Regiones sobre Comunicación de la Comisión Europea denominada “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”

(1999/C 293/12). https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/caud/caud_es.pdf. (Consulta: 20-04-2020).

de la política urbana de muchos municipios a la lógica del mercado inductora del crecimiento sin trabas. Por último, reseñar la Declaración de Toledo (UNIÓN EUROPEA. MINISTROS DE DESARROLLO URBANO, 2010), que otorga un rol protagónico al fomento de la Regeneración Urbana Integral (RUI) dado su potencial para inducir un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Para ello considera apropiado favorecer el reciclaje urbano y el planeamiento compacto como “estrategias para prevenir la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado” (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 5).

El contexto institucional español ha tratado de vehicular este ideario de ordenación urbano-territorial confeccionando marcos referenciales que lo desarrollen. Entre ellos cabe referir, en primer lugar, tres documentos que se formularon de forma prácticamente coetánea: el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010), la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011) y el Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local (2012).

El primero de ellos incorpora un decálogo a favor de un urbanismo sustentado en criterios de sostenibilidad, entre los que destacan la “complejización de las áreas urbanizadas” y el impulso de “actuaciones de renovación urbana” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2010: 31-32). La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local expresa la urgencia por superar la dinámica de crecimiento ilimitado de los últimos años, minimizando el consumo de suelo y apostando por la ciudad compacta. Para ello, las directrices y medidas que propone relativas al “modelo urbano y los instrumentos urbanísticos”, subrayan la necesidad de “priorizar la mejora, puesta en valor, regeneración, reutilización o reciclaje de los tejidos consolidados” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2011: 89). Por su parte, el Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local consigna la perentoriedad por acomodar el proceso de urbanización a los ejes de un modelo urbano compacto, complejo, eficiente y estable socialmente. Los objetivos vinculados con el urbanismo se podrían resumir en un axioma central: crear ciudad y no urbanización. Es decir, “conseguir una masa crítica de personas y actividades en cada área urbana que permita la dotación de transporte público, los servicios y equipamientos básicos y las dotaciones comerciales imprescindibles para desarrollar la vida cotidiana desde patrones de proximidad” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2012: 48).

Finalmente, significar la Agenda Urbana Española 2019, documento referencial de trascendental interés, el cual advierte que los valores ingénitos al ADN del modelo urbano español (compacidad, densidad cualificada, complejidad, mezcla de usos, espacio público integrador, diversidad social) “han sido ignorados en los desarrollos urbanos de la periferia de muchas ciudades, con esquemas anodinos, ajenos a su cultura y carentes de identidad” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019: 12). Para revertir esta trayectoria inercial claramente insostenible, la Agenda define un conjunto de Objetivos Estratégicos, entre los que destacan los siguientes: (a) el Objetivo Estratégico 1 referido a “ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo”. Para ello, se requiere reducir el consumo de suelo virgen adecuándolo a las dinámicas de la población y a las nuevas actividades económicas, fomentando la productividad del suelo ya transformado, y (b) el Objetivo Estratégico 2, que desarrolla un conjunto de finalidades específicas destinadas a evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, notificando que:

“la planificación u ordenación del suelo debe perseguir estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanizables dispersos” (Gobierno de España, 2019: 94).

2.2. La codificación legal de los principios del urbanismo transformacional

Uno de los principales efectos de estos marcos reflexivos debe ser su destilado hacia el ordenamiento jurídico de aplicación, incidiendo en la conceptualización de textos legislativos y desarrollos reglamentarios. En este epígrafe se realiza un recorrido sintético por diferentes códigos normativos con la finalidad de constatar el alcance de esta impregnación.

En primer lugar, resulta insoslayable registrar un texto que lideró la reorientación de los axiomas de ordenación territorial y urbanística ejercitados en décadas anteriores: la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. En su Exposición de Motivos declaraba que “la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy

parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”. Estos objetivos quedaron certificados en su propia reglamentación. Así, el artículo 2, al regular el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible, establecía el deber de procurar “un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social”. Toda una declaración de principios contra la dispersión urbana y la segregación social que genera inaccesibilidad a la vivienda para amplios estratos de la población.

Años más tarde, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas –formulada en el periodo de profunda depresión económica posburbuja– asume, explícitamente, los principios de la ya citada Declaración de Toledo, afirmando que “la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”.

En la actualidad, el marco legislativo estatal vigente –codificado en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU/2015)– incluye, entre los principios que han de regir un desarrollo territorial y urbano sostenible regulados en su artículo 3, la utilización del suelo conforme al interés general. Para ello, dispone la necesidad de proteger el medio rural, preservando los valores del “suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística”.

La legislación autonómica reproduce, con carácter general, estos principios de ordenación territorial. Por ejemplo, el todavía vigente código urbanístico andaluz (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) se posicionó sin ambages, hace más de tres lustros, hacia el favorecimiento de la regeneración urbana como antídoto para aplacar las inercias

expansivas de años atrás. Su Exposición de Motivos declara que el urbanismo del siglo XXI tiene como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar que ha sido su rasgo más característico a lo largo del siglo XX. (GÓRGOLAS, 2019: 29). No obstante, en la reciente hornada de textos legislativos autonómicos⁵ se advierte una explicitación más enfática por afrontar este desafío. Entre ellos, destacan:

- a. La Ley 7/2014 de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo (LMRUSU/2014) de Castilla y León, cuyo principal objetivo es que las políticas públicas adopten un perfil claramente regenerativo tipificando, para ello, actuaciones específicas y medidas complementarias de sostenibilidad. A tal efecto, su artículo 11 determina que el planeamiento urbanístico se oriente a completar las tramas urbanas existentes atemperando el consumo de nuevo suelo rural. Para ello, dispone que, al menos, “el 50% de la suma de las viviendas existentes y las previstas deberán situarse en el suelo urbano”.
- b. La Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP/2014) de la Comunidad Valenciana, que antepone la rehabilitación y la renovación urbanas a la expansión sobre suelos no transformados. Así, entre los criterios de crecimiento territorial y urbano regulados en su artículo 7, expresa la obligación de “promover la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, que prevea su rehabilitación y reutilización, y también el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas”.
- c. El Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TRLFOTU/2016) de Navarra, promulgado en 2016, que instiga –en su artículo 52– a preferenciar la consolidación de los núcleos urbanos existentes, prestando atención

⁵ Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo de la Comunidad de Castilla y León; Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región

de Murcia; Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; Real Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares y Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

especial “a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados”.

- d. La Ley 4/2017 del Suelo y Espacios Naturales Protegidos (LSENP/2017) de Canarias, que incorpora una novedosa regulación sobre desarrollo sostenible anudado a principios precautorios, preventivos, de mínimo impacto y de equidad intra e intergeneracional. Entre los criterios de ordenación territorial explicitados en su artículo 82, se encuentra “el desarrollo de núcleos de población más compactos, complejos y atractivos, en los que se use más eficientemente el suelo, mediante su reutilización y densificación, y se impulse la integración social y funcional, evitando la práctica extensiva de la zonificación urbana, y favoreciendo igualmente una reducción de las demandas de movilidad urbana”.
- e. La Ley 12/2017 de Urbanismo de las Islas Baleares (LUIB/2017), cuyo artículo 3.2.a) regula que las políticas públicas deberán contribuir a “materializar un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio municipal, racionalizando las previsiones de la capacidad de población y priorizando la compleción, la conservación, la reconversión y la reutilización o la mejora de los suelos ya transformados y degradados, así como la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano”.
- f. La Ley 11/2018 de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible (LOTUS/2018) de Extremadura, que aporta un articulado destinado al fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas con medidas concretas que benefician estas actuaciones. Entre los criterios de ordenación sostenible regulados en su artículo 10, apunta a la prevalencia de este proceso “frente a la generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos”.
- g. Por último, exponer las intenciones regulatorias avanzadas en dos propuestas legislativas en tramitación. En primer lugar, el Anteproyecto de la Ley del Territorio de Cataluña, que propone “limitar los nuevos crecimientos para cubrir aquellas necesidades que no se puedan satisfacer mediante actuaciones de reforma del tejido urbano existente, la edificación de solares vacantes, la ocupación de edificios vacíos o la rehabilitación de edificios” (GENERALITAT DE CATALUÑA, 2017:

15). En segundo lugar, el reciente Proyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía que en su artículo 61, con el objetivo de evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, prioriza la consolidación de los núcleos urbanos existentes, mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, frente a la generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos. Ello implica limitar los nuevos crecimientos a la existencia de necesidades que no puedan ser atendidas en la ciudad consolidada.

3. Una nueva instrumentación urbanística depurada de toxinas mercantilistas: decrecimiento del suelo urbanizable y optimización de las capacidades transformativas de la fábrica urbana existente

Las reflexiones institucionales y prescripciones legales expuestas en los párrafos precedentes, infieren un nuevo modelo de gestión y ordenación urbanística que se basa en tres pilares fundamentales: (a) considerar el suelo como un recurso natural escaso y no renovable, por lo que la liberalización generalizada del suelo rural no puede llevarse a cabo sin ponderar sus valores intrínsecos, (b) reconocer que las ciudades expansivas son ineficientes económicamente, generan modelos de segregación social y en definitiva, constituyen modelos de desarrollo insostenible, y (c) otorgar prevalencia a la regeneración y revitalización de la ciudad preexistente frente a la reclasificación de suelo rural.

Para coadyuvar a garantizar la efectiva implementación de estos axiomas de ordenación, la planificación territorial de última generación ha ejercido un rol determinante a través de la imposición de límites a la capacidad de promocionar nuevos crecimientos por parte del planeamiento general municipal.

Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ante el cariz neoliberal que estaba tomando el urbanismo practicado durante la última burbuja inmobiliaria (GÓRGOLAS, 2019; 2020), la Administración Regional adoptó un posicionamiento oficial, firme e inequívoco, a favor de un modelo de ciudad compacta, funcionalmente diversa, ambientalmente cualificada y socialmente cohesionada, que tendría que servir como referencia para la elaboración del planeamiento urbanístico. El instrumento de planificación elegido para implementar este objetivo fue el Plan de

Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) – aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006)– que incluye un cuerpo normativo específicamente dedicado a describir las determinaciones aplicables al modelo de ciudad requerido y las directrices a desarrollar por el planeamiento general para reorientar los procesos de urbanización existentes en la región. En concreto, en la regulación establecida en su Norma 45, se observa una apuesta clara por la adopción de modelos territoriales caracterizados por la compactad urbana y la complejidad funcional⁶. Pero, además, esta disposición normativa establece límites cuantitativos a la estrategia expansiva a escenificar por el planeamiento municipal. Así, desde la aprobación del POTA, el crecimiento a promover por cualquier municipio –referido a los ocho primeros años de vigencia del planeamiento urbanístico– deberá ajustarse a los indicadores tendenciales, en materia demográfica y de implantación de usos productivos, advertidos en la última década. En todo caso, la superficie resultante no podrá ser superior al 40% del suelo clasificado como urbano, ni el incremento poblacional inducido rebasar el 30% de la población existente en la ciudad⁷.

Otro documento de notable interés es la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana aprobada por Decreto 1/2011 de 13 de enero (GENERALITAT VALENCIANA, 2011), cuyo Título IV atiende a la regulación de la ocupación racional y sostenible del territorio. A tal efecto, define un índice máximo de artificialización de suelo para usos residenciales (Directrices 80 y 82), desautoriza la inserción de nuevas piezas aisladas (Directriz 89) e impone criterios para evitar conurbaciones (Directriz 90). Al tiempo, establece principios directores para garantizar la racionalidad en las extensiones de actividades económicas a contemplar (Directriz 92) proponiendo limitaciones a la clasificación de suelo urbanizable destinado a estos usos (Directriz 95).

Pero, sin lugar a dudas, la Comunidad Autónoma de Baleares ha sido la que ha mostrado mayor compromiso por incorporar reivindicaciones territoriales en el debate político (RULLÁN, 2010: 404). Las Directrices de Ordenación Territorial

de 1999 (DOT) incluían medidas restrictivas para el crecimiento urbano tales como la prohibición de nuevos suelos urbanizables aislados o la obligación de implantar los ensanches residenciales dentro de una orla periurbana distanciada 500 metros de los núcleos existentes. La máxima extensión para usos habitacionales se fijó en el 10% de la superficie conjunta del suelo urbano y el urbanizable que contase con plan parcial aprobado a la entrada en vigor de las DOT (18-04-1999). La superficie resultante de este porcentaje se redistribuiría en los diferentes municipios de cada isla mediante los Planes Territoriales Insulares (PTI). En concreto, el PTI de Mallorca –aprobado el 31 de diciembre de 2004⁸– consigna para el municipio de Palma un máximo de crecimiento residencial y/o turístico de 235,93 ha, apenas un 5,4% de la superficie, antes reseñada, sobre la que verificar dicho cómputo. Las limitaciones expansivas se extienden, además, a dos aspectos complementarios: (a) los nuevos suelos urbanizables sólo podrán disponerse en las Áreas de Transición de Crecimiento –y, excepcionalmente, en las Áreas de Transición de Armonización– definidas para su localización, y (b) la máxima intensidad admisible para el uso alojativo se acota a 60 habitantes/hectárea para zonas turísticas y 100 habitantes/hectárea en las zonas residenciales, salvo para los municipios de Palma, Manacor e Inca, donde se amplía hasta los 120 habitantes/hectárea (CONSELL DE MALLORCA, 2004).

La vehiculación de este conjunto de directrices institucionales, disposiciones legales y restricciones al crecimiento devenidas de la planificación territorial, precisa de la adopción de nuevos presupuestos de ordenación urbanística –al objeto de confrontar con el legado territorial transferido por la última burbuja inmobiliaria– que, por un lado, induzcan el decrecimiento de las quiméricas expectativas de expansión habilitadas en el planeamiento general vigente y, por otro, arbitren las estrategias transformativas necesarias para optimizar las posibilidades dispensadas por la ciudad existente para dar satisfacción a las necesidades diagnosticadas a corto y medio plazo, en especial, las relativas a la formación de nuevos hogares.

⁶ En el primer apartado del presente artículo se ha constatado la generalizada inadecuación del planeamiento general de los municipios andaluces a la legislación urbanística vigente. Esta inobservancia se extiende al POTA, que se aprueba casi cuatro años después de este código legal. Por consiguiente, los modelos urbano-territoriales contemplados en estos planes municipales divergen, con carácter general, del arquetipo de ciudad compacta requerido para la región. De ahí que no deban causar extrañeza los datos, expuestos en dicho apartado, sobre la tasa de antropización observada en Andalucía en el período 1987-2011.

⁷ Estos porcentajes de crecimiento poblacional, a raíz de la aprobación del Decreto 11/2008, han sido ampliados para municipios de población inferior a 10.000 habitantes. Al tiempo, se determinó –sin justificación fundamentada– la exclusión del suelo urbanizable industrial del límite porcentual de crecimiento superficial (GÓRGOLAS, 2019: 128-129).

⁸ El PTI de Mallorca ha sufrido dos modificaciones aprobadas, respectivamente, el 3 de junio de 2010 y el 13 de enero de 2011. Las reglas limitativas del crecimiento urbanístico se han mantenido sustancialmente incólumes.

La incitación a reducir la actual sobreclasificación de suelo urbanizable, se constituye en un inexcusable ejercicio de ética territorial si se quiere evitar la propagación de la patológica dilución urbana que ocasionaría su desarrollo, ante la nada desdeñable posibilidad de que comience a despertar del letargo en el que se ha encontrado sumido durante la depresión económica posburbuja. Los datos expuestos en el apartado introductorio del presente artículo revelan la perentoriedad por adoptar este tipo de medidas. Es una actitud que no admite demoras si queremos llegar a tiempo de poder distinguir en el territorio entre “lo interno, lo externo y lo externalizado” porque, en palabras de Ramón FOLCH (2010: 105), “la actual ampliación de los diferentes internos ha reducido al mínimo lo externo sin transformar, de modo que no queda lugar para la externalización, a menos que no se haga contra un interno vecino. De ahí los cozazos y los conflictos”.

Esta exigencia ha sido advertida por determinadas legislaciones autonómicas que han emprendido una ruta expresiva de “un urbanismo de marcha atrás”. Así, en Castilla y León, la Disposición tercera de la LMRUSU/2014, establece plazos para demostrar la viabilidad de los terrenos clasificados como suelos urbanizables que, caso de incumplirse, retornarían a su condición previa de suelo rústico común. Por su parte, la Comunidad Valenciana ha incluido, en la modificación de la LOTUP/2014 aprobada el 21 de febrero de 2019, un innovador procedimiento denominado “reparcelación inversa” que, en resumen, pretende dejar sin efecto la equidistribución efectuada en desarrollos urbanísticos inconclusos, con la finalidad de que las fincas resultantes de esta reversión sean las rústicas aportadas inicialmente a dicho proceso. Es decir, se trata de restituir a su origen rural suelos afectados por la repentina deflagración de la burbuja inmobiliaria. La LSENP/2017 de Canarias, en sus Disposiciones transitorias primera y décima, promueve la reclasificación directa, como suelo rústico común, del suelo urbanizable no sectorizado y, además, faculta a los municipios a extender esta medida a todo el suelo clasificado como urbanizable que no haya iniciado su desarrollo durante los primeros 5 años contabilizados desde su entrada en vigor. La Comunidad Balear también se ha adscrito a esta “estrategia decreciente”. En la Disposición adicional decimosexta de la LUIB/2017 se adoptan medidas desclasificadoras –de aplicación automática desde el inicio de

su vigencia– de suelos de desarrollo urbano no transformado previstos en instrumentos de planeamiento general inadaptados a las DOT, que afectan: (a) al suelo urbanizable no programado propuesto en planes generales con vigencia superior a ocho años, (b) a los suelos urbanizables programados que se encuentren incumpliendo los plazos establecidos para su desarrollo y no estén tramitando el preceptivo plan parcial, y (c) a los suelos urbanizables ordenados pormenorizadamente que no estén gestionando el correspondiente proyecto de urbanización en los tiempos estipulados⁹.

En cuanto a la RUI a instrumentar, significar la conveniencia de trascender la identificación de actuaciones específicamente destinadas a regenerar barrios desfavorecidos las cuales, habitualmente, suelen centrarse en articular operaciones de mejora del espacio público y el parque edificatorio existente (accesibilidad, eficiencia energética, etc.) implementando, en contadas ocasiones, nuevos equipamientos de proximidad. Es decir, la estrategia regenerativa a desarrollar tiene que incorporar, además, una “dimensión transformativa” sustentada en operaciones de renovación urbana destinadas a ampliar el territorio de la centralidad urbana, mejorar los niveles de equipamiento, esponjar y renaturalizar el tejido urbano y/o promover una oferta de vivienda social que mitigue los procesos de expulsión de población causados por la gentrificación asociada a la elitización habitacional de determinados espacios Y ello comporta otorgar rango protagónico a: (a) las intervenciones de compleción de vacíos urbanos existentes con el objetivo de reinstaurar la continuidad urbana y resolver el desmembramiento y desvertebración de la trama (FIG. 4), (b) la extirpación de espacios sometidos a procesos de obsolescencia funcional que, por su posición en la ciudad, se constituyen en oportunidades irrenunciables para promover áreas de nueva centralidad orientadas, no sólo a incrementar los niveles de complejidad funcional, sino a proporcionar nuevos espacios referenciales y centros urbanos atractores y simbólicos, (c) la densificación selectiva e inserción de microcentralidades en la periferia de baja densidad, y (d) el reciclaje de áreas industriales en declive, favoreciendo la implantación de nuevos usos y actividades compatibles de amplio espectro (administrativas, terciarias, eco-productivas, investigación e, incluso, residenciales).

⁹ En fechas recientes ha entrado en vigor, en la Comunidad Balear, el Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio. En su artículo 3, se refuerzan las medidas desclasificadoras del suelo

urbanizable normadas en la LUIB/2017, extendiéndolas al suelo urbano con urbanización no consolidada en el que concurren determinadas circunstancias reguladas en su artículo 2.



FIG. 4/ Actuación de renovación urbana en el vacío localizado al norte del Velódromo Palma Arena. Documento Borrador del Plan General de Palma.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

En conclusión, la reorientación estratégica de la ordenación urbanística reclamada en este apartado, debe asentarse en una nueva cultura de la planificación que coadyuve a proyectar una ciudad ambientalmente cualificada, funcionalmente diversa, homogéneamente equipada, socialmente cohesionada y metabólicamente eficiente asegurando, ante todo, la salvaguarda del interés colectivo. Ello implica la absoluta necesidad de incentivar un urbanismo transformacional basado en la reprogramación urbana, la redefinición del espacio público de la calle en claves de movilidad sostenible, la inversión de la poliédrica marginalidad de barrios vulnerables, la reutilización de espacios centrales obsoletos y la intensificación socio-funcional de las desnutridas periferias contemporáneas, sin olvidar –obviamente– la potenciación, desde su preservación y conservación, de las zonas preñadas de valor patrimonial. Este cambio de rumbo, permitirá el afloramiento de un planeamiento general guiado por nuevos impulsos que eviten la expansión urbana innecesaria apostando, principalmente, por la regeneración integral de la ciudad, por su crecimiento interno en sentido cualitativo y por la defensa activa de los factores esenciales de la vida urbana (CAMPOS VENUTTI, 1981).

4. Nuevas tendencias legislativas: la escisión entre Plan General Estructural y Plan de Ordenación Pormenorizada. Reflexiones para un debate disciplinar

La institucionalización de la figura del Plan General de Ordenación Urbana municipal (PGOU) tuvo lugar con la promulgación de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En la reforma de este texto aprobada el 2 de mayo de 1975, el PGOU terminó por configurarse como el “eslabón clave del sistema de planeamiento urbanístico” (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981: 256-257), responsable de enunciar una forma de gobernar la ciudad expresada en la elección de un determinado modelo territorial denotativo de sus grandes opciones de futuro (EZQUIAGA, 2011:241). Esta herramienta –subordinada, caso de existir, a la planificación territorial– debe establecer, por tanto, la ordenación urbanística de la totalidad del término municipal y organizar la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación de suelo previsible a medio plazo. El escenario decisional de este

arquetipo de PGOU pivota sobre cinco aspectos básicos:

- a. Definir los elementos que sirven de soporte estructurante al modelo de ciudad; es decir, aquellos que expresan su condición singular, su forma general.
- b. Adoptar el nivel de resolución requerido para habilitar la edificación en el suelo urbano con urbanización consolidada, mediante el establecimiento de ordenanzas zonales¹⁰.
- c. Establecer las pautas de intervención tendentes a la recomposición, recualificación, transformación y conservación de determinados tejidos urbanos. Para las actuaciones de renovación, reforma, regeneración y/o rehabilitación ideadas optará, justificadamente, por diferir su ordenación detallada a la formulación de planeamiento derivado o por proceder a su establecimiento de forma directa. Al tiempo, podrá promover un nuevo tipo de intervención, que el actual marco legislativo estatal –artículo 7.1.b) del TRLSRU/2015– define como “actuaciones de dotación”, cuyo objetivo es identificar parcelas a las que otorgar incrementos de aprovechamiento que deben ser compensados con mejoras dotacionales proporcionales a dicho aumento (FIG. 5).
- d. Determinar los criterios y las decisiones que avalan la estrategia de ampliación de la ciudad; es decir, la previsión de los nuevos crecimientos que, en base a las reflexiones expuestas anteriormente, sólo serán necesarios en aquellos supuestos donde las demandas tendenciales estimadas no puedan ser satisfechas en el suelo urbano.
- e. Ordenar el territorio que ha de quedar preservado del proceso urbanización, estableciendo las medidas necesarias para proteger sus valores ingénitos –naturales, ambientales, patrimoniales, culturales, productivos y paisajísticos– y definir una Infraestructura Verde garante de la conectividad ecológica y aprovisionadora de bienes y servicios ecosistémicos.



FIG. 5/ **Actuaciones de Dotación en el polígono industrial Son Castelló con el objetivo de promover su refuncionalización. Documento Borrador del Plan General de Palma.**

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

¹⁰ Este instrumento, por contra a lo que pudiera parecer, presenta una potencial transformativo de gran interés para, por ejemplo, fomentar la diversidad funcional mediante el establecimiento de una regulación de usos incentivadora de la inserción de actividades de proximidad en los tejidos residenciales. También, puede ser empleado para fortalecer una política pública de vivienda social estimulando la materialización –a

voluntad del propietario del suelo– de vivienda protegida a través del consentimiento de mayores densidades netas de parcela –sin comportar incrementos de edificabilidad– en zonas de ordenanza de tipologías plurifamiliares, siempre que el aumento de viviendas resultante de este incremento se destine a esta tipología habitacional.

En los últimos tiempos, el devenir de la formulación de PGOUs se ha caracterizado por una preocupante problematización (BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, 2019) sustentada en la siguiente sintomatología carencial: (a) “deficiencias procedimentales”, que convendría minimizar mediante la agilización de los trámites aprobatorios; (b) “deficiencias documentales” que deben incitar una simplificación de su compleja voluminosidad; (c) “deficiencias instrumentales” propugnando, para su reversión, la armonización del marco regulatorio a la insólita situación creada por las patologías territoriales de la burbuja inmobiliaria y (d) “deficiencias conceptuales” impulsando un planeamiento menos rígido capaz de responder a coyunturas e imprevistos ajustándose, en cada momento, tanto a las capacidades de gestión de la administración local, como a los requerimientos de la iniciativa privada. No obstante, hay que advertir que esta línea de actuación corre el peligro de inhibir el control público sobre el modelo de ciudad, para que pueda “mudarse de piel” al rebufo de las cambiantes solicitudes del mercado inmobiliario (GÓRGOLAS, 2018: 50).

Con la pretensión de invertir estas disfuncionalidades, en fechas recientes —como ha quedado reseñado anteriormente— se han acometido importantes reformas del marco legal en materia de urbanismo y ordenación del territorio en determinadas Comunidades Autónomas. Uno de los grandes objetivos de estos novedosos textos legislativos es incrementar la eficacia aprobatoria del planeamiento municipal en un escenario procedimental condicionado por la irrupción de la Evaluación Ambiental Estratégica, mandatada por directivas europeas¹¹, cuya regulación se ha ido incorporando progresivamente a la legislación estatal y autonómica en materia medioambiental¹².

Para ello, en algunas de estas reformulaciones normativas, se ha procedido a escindir la ordenación urbanística municipal en dos niveles —la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada— expresados en instrumentos

de planificación diferenciados: el Plan General Estructural (PGE), de aprobación autonómica, y el Plan de Ordenación Pormenorizada (POP), de aprobación municipal, que sustituyen a la concepción integral y territorialmente omnicomprendensiva del PGOU, explicitada en párrafos precedentes¹³. El rango de ordenación estructural se otorga a aquellas determinaciones que comportan decisiones de relevancia ambiental y territorial, mientras que la ordenación pormenorizada se subordina a la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación, responsabilizándose, al tiempo, de definir actuaciones de dotación y/o de renovación urbana de tamaño reducido. De esta manera, el pronunciamiento de las administraciones sectoriales gestoras de los intereses territoriales afectados, se ha de producir sobre un documento más sintético —el PGE—, con un contenido más específico, lo que, además de contribuir a la clarificación competencial comentada, debe causar una importante reducción de sus tiempos de formulación y tramitación.

Sin embargo, esta duplicación documental podría desfavorecer la calidad del modelo de ciudad confeccionado, al quedar concebido desde la estricta identificación —diferenciada de los insumos proyectuales que lo nutren— de sus elementos estructuradores que, por propia definición, configuran una expresión abstracta de dicho arquetipo urbano (ver en FIG. 6 un ejemplo de modelo de ciudad concebido desde las determinaciones de la ordenación estructural reguladas en la LOTUP/2014). El esquematismo de la ordenación estructural, en palabras de Manuel de SOLÁ-MORALES (2009: 125), “ha creado un falso silogismo por el cual lo que es concreto depende siempre de lo que es grande y la cualidad parcial no existe sin la eficacia global”. Sin embargo, ¿cómo pueden avalarse, desde la inconcreción morfológica consustancial a la ordenación estructural, los atributos de la habitabilidad, la movilidad sostenible, la proximidad de funciones o la diversificación socio-funcional que han de distinguir un espacio urbano sostenible? ¿Cómo puede certificarse

¹¹ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

¹² La reacción tardía de algunas regiones —como la andaluza— en producir este acoplamiento ha provocado la anulación de un importante número de PGOUs de reciente aprobación, por parte de los Tribunales de Justicia. Es el caso, por ejemplo, de los PGOUs de Jaén, Marbella, El Puerto de Santa María o Chiclana de la Frontera. Al tiempo, se observa la paralización procedimental de PGOUs que se encuentran en una fase

avanzada de tramitación ante su, más que probable, anulación en el supuesto que adquieran vigencia.

¹³ Esta escisión documental aparece reflejada, expresamente, en las legislaciones de Valencia, Baleares, Canarias y Extremadura. También consta su contemplación en el Anteproyecto de Ley del Territorio de Cataluña y en el Proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. No obstante, las leyes de Canarias (artículo 135) y Extremadura (artículo 49) otorgan al municipio la potestad de abordar conjuntamente la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada. Las nuevas legislaciones aragonesa, castellano leonesa, murciana, gallega y navarra mantienen, sustancialmente, el nivel de resolución del PGOU tradicional.

la coexistencia poliédrica –de usos, de actividades, de tipos de vivienda, de personas– que ha de caracterizar la ciudad? ¿Cómo va a garantizarse la conformación de un espacio público

dotado de la densidad espacio-visual necesaria para hacerse legible a los ciudadanos, para aportar hitos escénicos a una periferia urbana necesitada de referentes?

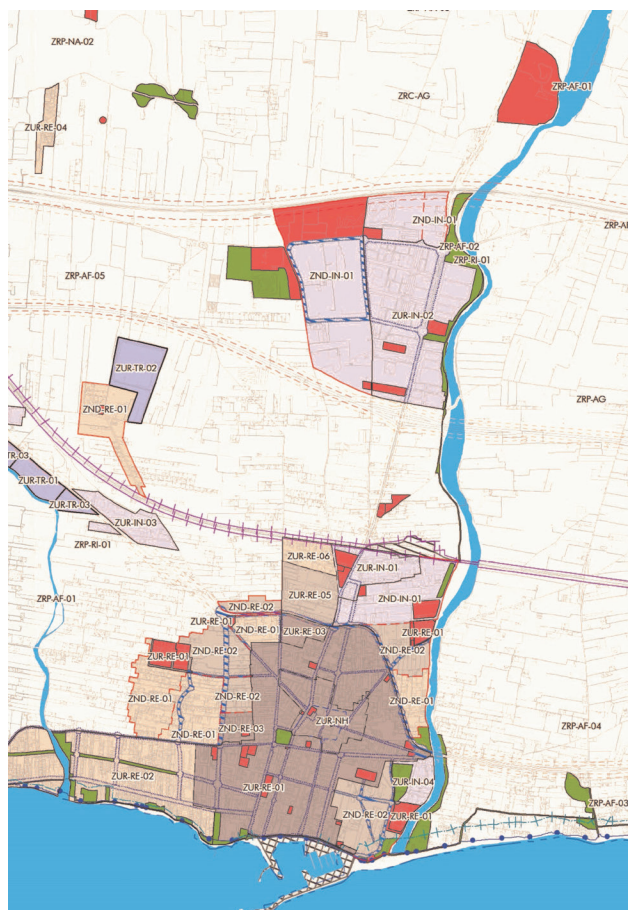


FIG. 6/ Plan General Estructural de Benicarló (Castellón): zonificación del suelo urbano (ZUR) y urbanizable (ZND) e identificación de sistemas generales.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

Estos interrogantes transmiten ciertas reservas sobre el correcto acoplamiento entre la escisión documental diseñada y la oxigenación disciplinar reclamada al planeamiento general, para lidiar con la herencia territorial transmitida por el último ciclo alcista inmobiliario. Dos son las cuestiones que centran la incertidumbre causada:

a. En primer lugar, esta diferenciación documental despoja al PGE de la posibilidad de discernir, en su verdadera dimensión, la capacidad que ofrece la ciudad existente para solucionar las demandas y necesidades a satisfacer a corto y medio plazo. Efectivamente, el contenido sustantivo

exigible a la ordenación estructural en el suelo urbano se restringe, por un lado, a desagregar éste en zonas de ordenación urbanística distinguidas por su condición funcional y/o caracterización tipo-morfológica. Para cada una de ellas, el PGE debe proporcionar una definición paramétrica básica: densidad residencial y edificabilidad máximas, potencial techo poblacional de acogida, uso global, criterios tipológicos, estándares dotacionales existentes –en materia de zonas verdes y equipamientos– expresados en $m^2/vivienda$ o $m^2/habitante$. Por otro lado, respecto a las actuaciones de transformación urbanística, el PGE solamente definirá aquellos ámbitos cuya ordenación

pormenorizada quede remitida a la posterior formulación de planeamiento derivado¹⁴.

Sin embargo, en el suelo urbano –como ha quedado apuntado anteriormente– el nivel de resolución habitualmente adoptado por el planeamiento general tradicional, suele incorporar la ordenación detallada de una parte sustantiva de las intervenciones propuestas. Este nivel de concreción ordenadora, con carácter general, queda transferido a los Planes de Reforma Interior, sólo en el supuesto de operaciones de gran complejidad, a causa de: (a) la conflictividad social subyacente a la transformación pretendida: regeneración de áreas vulnerables o regularización de asentamientos del suelo no urbanizable, (b) la dificultad de gestión que deviene de una estructura de la propiedad muy atomizada, o (c) por presentar una localización estratégica que le otorga a la actuación una vocación estructurante¹⁵ que aconseja ajustar el tiempo de la ordenación detallada a la constatación de la existencia de financiación económica para impulsar la reforma propuesta.

Es decir, la renovación urbana de la ciudad consolidada opera a “dos velocidades” en virtud del alcance, relevancia, significación o complejidad de las actuaciones ideadas. Efectivamente, en un grupo se encuentran operaciones de impacto local, habitualmente de pequeña escala –unidades de actuación y/o actuaciones de dotación– que, con el objetivo de fomentar la mejora del entorno urbano (continuidades de viario, nuevas dotaciones de proximidad, generación de centralidades locales, densificaciones selectivas, etc.), se integran pacíficamente en las zonas de ordenación urbanística en la que se enclavan. Otro grupo, se corresponde con actuaciones de condición estratégica, rango estructurante y/o problemática gestión cuya ordenación pormenorizada conviene diferir.

Pues bien, en base a esta caracterización dual, cabe concluir que las usuales intervenciones quirúrgicas, de acupuntura urbana, configuradoras de microcentralidades locales, difícilmente van a quedar desveladas en el PGE. Además, existe un cúmulo de escenarios urbanos de reciente configuración, anexados al frenesí urbanizador e inmobiliario de años atrás, en los que tampoco va a ser factible –desde una ideación exclusiva y diferenciada de las determinaciones

estructurales– experimentar estrategias de ordenación regenerativas que atemperen su congénita condición patológica. Me refiero a dos epifenómenos característicos de este legado (FIG. 7): (a) el ingente volumen de urbanizaciones periféricas de baja densidad necesitadas de actuaciones de densificación selectiva y diversidad funcional, al objeto de promover una textura diversa de dotaciones, servicios de proximidad y tipos de vivienda, y (b) el suelo urbanizado no edificado, inconcluso, que tapiza los confines de nuestras ciudades transmitiendo una sensación de devastación y abandono que urge revertir (GÓRGOLAS, 2020: 136). Este espacio, al estar ya urbanizado y parcialmente construido, resulta especialmente adecuado para idear “actuaciones de dotación” que transfieran el aprovechamiento inmaterializado de determinadas parcelas vacantes hacia otras, permitiendo combinar la desurbanización de algunos suelos con la creación de una red de pequeñas centralidades correctamente distribuidas en este tejido suburbano. Sin embargo, esta tipología de actuaciones, vitales para cualificar el afloramiento bulímico de esta “periferia nonata”, no forma parte del contenido sustantivo de la ordenación estructural.

En consecuencia, cabe inferir que, ante las limitaciones que acusa el PGE para tasar la oferta total a satisfacer –en materia de nueva vivienda, equipamientos y servicios de proximidad– mediante actuaciones de renovación urbana y/o de dotación, se podría estar incitando a sobredimensionar la clasificación del suelo urbanizable esgrimiendo el pretexto de su inevitable contemplación para acomodar aquellas demandas que no hayan quedado atendidas en el suelo urbano. Y ello, camina en sentido opuesto a las directrices de ordenación urbanística de perfil transformacional destiladas de las reflexiones institucionales y la codificación legal expuestas en apartados anteriores, toda vez que la evaluación integral de la potencialidad regenerativa de la fábrica urbana quedará pospuesta a la formulación del POP y, por consiguiente, la contracción en el consumo de suelo rural, debido a dicha postergación, no va a resultar todo lo eficaz que sería deseable.

Ante esta constatación, cabría interrogarse sobre la conveniencia de invertir la hoja de ruta perfilada en estas reformas legislativas, priorizando la formulación previa de un Plan de Ordenación

¹⁴ A título de ejemplo, el artículo 29 de la LOTUP/2019 de la Comunidad Valenciana, en su apartado 1, regula que el Plan General Estructural delimitará en el suelo urbanizable y, en su caso, en el suelo urbano, ámbitos de planificación urbanística para su posterior desarrollo pormenorizado. Para el caso del suelo urbano, estos ámbitos conciernen a operaciones de renovación urbana cuya ordenación detallada debe ser abordada

por Planes de Reforma Interior (apartado 1.b) del artículo 29).

¹⁵ Entre este tipo de actuaciones se encuentran, entre otras, la reordenación de frentes portuarios, la reprogramación de grandes contenedores públicos –cuarteles, por ejemplo–, la erradicación de industrias obsoletas con una elevada renta de emplazamiento o la integración urbana de infraestructuras ferroviarias.



FIG. 7/ Periferia sur de Alcalá de Guadaíra, municipio enclavado en el Área Metropolitana de Sevilla. Puede observarse la presencia de los dos epifenómenos reseñados en el texto.

Fuente: Google Earth.

—pormenorizada y estructural— del Suelo Urbano y el Suelo Rústico para, una vez evaluada la oferta total a satisfacer en la propia ciudad y definido el sistema de protección territorial, proceder a diseñar la ordenación estructural de las nuevas extensiones, caso de resultar necesarias.

b. En segundo lugar, conviene advertir del riesgo al que puede conducir anteponer la elaboración de un “planeamiento exclusivamente estructural”, susceptible de transfigurarse en un ejercicio de vacuas zonificaciones, de asignación de aprovechamientos, de delimitación de áreas de reparto y demás formulaciones cuantitativas de indudable operatividad jurídico-normativa, pero dudosa calidad proyectual. Vista la banalidad del urbanismo que ha inundado nuestras ciudades en las últimas décadas, no parece que el POP —concebido con posterioridad a la ordenación estructural y tutelado, además, por unos municipios que, en no pocos casos, se han revelado cómplices de los intereses de la iniciativa privada— vaya a acudir al rescate de la “precariedad proyectual” anunciada por la prevalencia de la abstracción modelística ingérita al PGE.

Decía el profesor Manuel de Solá-Morales que el planeamiento urbano contemporáneo se ha caracterizado por la simbiosis parasitaria entre el “urbanismo burocrático” —presidido por el marco jurídico-administrativo que actúa como un corsé que constriñe la capacidad de experimentar nuevos rumbos en el proyecto de la

ciudad— y el “urbanismo tecnocrático”; es decir, el centrado en lo cuantitativo y que, en realidad, no hace más que enmascarar la aplicación de recetas proyectuales banales que devienen la esterilidad cultural del producto urbano resultante. Precisamente, la nueva concepción del PGE regulada en estas reformas legislativas, puede ocasionar que se acentúe, en exceso, la “dimensión burocrático-tecnocrática” del planeamiento al reducir su contenido sustantivo al establecimiento estricto de determinaciones estructurales básicas: clasificación y categorización del suelo, sistemas generales, zonificación territorial, delimitación y definición paramétrica de actuaciones (áreas y/o sectores) cuya ordenación pormenorizada se demora a la formulación de planeamiento derivado, ordenación del suelo no urbanizable protegido, etc.

Para apaciguar esta presumible acentuación, la ordenación estructural debería aflorar de una estrategia de intermediación —retroalimentada— entre la escala global definitoria de las bases sustantivas del modelo de ciudad y el ensayo proyectual-morfológico de las diferentes actuaciones de transformación urbanística identificadas en el PGE —tanto de renovación urbana como de nueva urbanización— de la que emerjan los elementos ensambladores, estructuradores de aquel (SOLÁ-MORALES & PARCERISA, 1987). Así, se garantizaría la correcta integración de cada nuevo fragmento urbano en la estructura general diseñada. Esta táctica operacional

permitirá, al tiempo, inducir –desde el sustento justificativo proporcionado por esta experimentación proyectual– los parámetros cuantitativos de dichas actuaciones (densidades, edificabilidades, usos pormenorizados, reservas dotacionales, etc.).

Se trataría, con ello, de concebir el PGE “como mediación, como instrumento limitado e interpuesto entre la ciudad y la arquitectura” (QUERO, 1986: 257), reivindicando

“los interesantes ejercicios de configuración tentativa de los nuevos desarrollos y de las principales operaciones de transformación, el “descubrimiento” de las fichas de directrices y determinaciones vinculantes o indicativas para los futuros planes de desarrollo y la recuperación de los planos de imagen global sobre la previsible forma futura de la ciudad que caracterizaron la generación de planes de la década de los 80 del siglo pasado” (LÓPEZ DE LUCIO, 2005: 74).

5. Epílogo. La diferenciación documental entre ordenación estructural y ordenación pormenorizada: ¿evolución resiliente o retrotransformación?

La reflexión expuesta en este artículo ha permitido visualizar la nociva situación causada por el “tsunami urbanizador” de la última burbuja inmobiliaria, legándonos un sistema de ciudades que adolece de los atributos que han de perfilar el rostro de la sostenibilidad definitorio de las políticas públicas a desplegar. Al tiempo, las expectativas desarrollistas consignadas en el planeamiento municipal vigente alertan sobre la posibilidad de prolongar este proceso consuntivo de territorio. Frente a este escenario tendencial insostenible, la posición colegida de las atalayas disciplinar e institucional no admite equívocos: es perentorio revertir esta sintomatología patológica, para lo cual, se precisa implementar estrategias de ordenación que promuevan la configuración de modelos urbano-territoriales habitables, socialmente cohesivos, policéntricos, multifuncionales y ambientalmente cualificados. Y ello implica, indefectiblemente, indagar las oportunidades que ofrece el reciclaje, renovación, transformación, regeneración y rehabilitación de la ciudad existente y, al tiempo, atemperar el crecimiento urbanístico expectante restituyendo a su condición rural original todo aquel suelo urbanizable que atienda a intenciones claramente especulativas. Urge, por consiguiente, corregir la falla metodológica advertida en el planeamiento urbanístico de última

generación. Sin embargo, las innovaciones legislativas señaladas en este texto no parecen augurar una reparación consecuente, imaginativa y acertada de esta preocupante anomalía, al denotar una fundamentación amparada en una simple táctica administrativa aclaratoria de la competencia aprobatoria del nuevo instrumental de planificación urbanística diseñado, con el ánimo de que, al tiempo, se agilicen los procedimientos sometidos a fiscalización ambiental.

Ante las argumentaciones expuestas en las páginas precedentes, cabe concluir que el PGE resultante de estas nuevas disposiciones legales podría asemejarse en exceso al de los años 60 del siglo XX, el proveniente de la aplicación de la Ley del Suelo del 56, que se distinguió por intentar predecir el futuro de la ciudad mediante esquemas gráficos abstractos, despreocupándose de la espacialidad urbana subyacente a sus determinaciones paramétricas y cuantitativas. Un planeamiento que ocasionó la “colonización contable del territorio” (QUERO, 1986: 256); es decir, su degradante homogeneización zonificada a partir de juegos aritméticos. Para replicar esta retrotransformación, debería promocionarse una vía alternativa –que Solá-Morales denominó el “urbanismo carismático”– estimuladora de una “dimensión proyectual-morfológica” de la ordenación urbanística municipal que enfatice la calidad del modelo urbano-territorial a proponer, sustentado en explorar la oferta potencial discernible en la ciudad existente, al objeto de minimizar –o incluso impedir, según el caso– nuevas colonizaciones en el suelo rural.

6. Bibliografía

- BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2019): “La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51 (201): 451-466.
- CAMPOS VENUTTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506083.pdf>.
- (2010): *Declaración de Toledo. Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/regeneracion_urbana/es_def/adjuntos/201006_toledo_declaration_es.pdf.
- (2011): *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Dirección General de Política Territorial.

- CONSELL DE MALLORCA (2004): "Plan Territorial Insular de Mallorca". *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, de 31 de diciembre, 188 EXT.
- EZQUIAGA, J. M. (2011): "El planeamiento municipal", en: Moya, L. (Coord.), *La práctica del urbanismo*. Madrid: Editorial Síntesis.
- FERNÁNDEZ, R. (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus Editorial.
- FOLCH, R. (2010): "De la matriz biofísica al espacio socioambiental: el territorio del siglo XXI", en: *Crisis y Territorio. Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT: 105-106.
- GAJA, F. (2009): "Urbanismo sostenible, urbanismo estacionario. Ideas para la transición", en: *Revista Digital Universitaria*, vol. 10, Nº 7. Coordinación de Publicaciones Digitales. DGSCA-UNAM. [en línea: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art41/int41.htm>]
- (2016): "Al salir del túnel. Superar el modelo hiperconductor", en Brandis, D.; Del Río, I. y Morales, G. (Coords.), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*. Madrid: Biblioteca Nueva: 49-62.
- GALBRAITH, J. K. (1991): *Breve Historia de la euforia financiera*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & PAREJO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, Civitas.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2017): *Anteproyecto de la Ley de Territorio. Documento comprensivo*. Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
- GENERALITAT VALENCIANA (2011): "Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana". *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana*, de 19 de enero, 6441.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): *Expansión descontrolada en Europa. Un desafío olvidado*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid: Ministerio de Vivienda.
- (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Ministerio de Fomento.
- (2012): *Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la información*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- (2013): *Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012*. Madrid, Ministerio de Fomento. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.
- (2015): *Sectores Residenciales en España 2014*. Madrid, Ministerio de Fomento. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.
- (2018): *Proyección de hogares 2018. Nota de Prensa*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid, Ministerio de Fomento.
- GOBIERNO VASCO (2005): *Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad*. Bilbao, IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental
- GÓRGOLAS, P. (2018): "Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la Comunidad Andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 319, 43-83.
- (2019): *Dos décadas de Urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción* (Vol. 36). Sevilla, Editorial de la Universidad de Sevilla. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- (2020): *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Valencia: Tirant Humanidades. Crónica/ Geografía.
- HENRY, G. (2007): "Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad", en INDOVINA, F. (Coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Colección Estudios. Serie Territorio, 1: 203-228.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): "Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación". *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 29 de diciembre, 250.
- LOBATO-BECERRA, J. A. (2020): Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano, en *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(204):197-210
- LÓPEZ, I. & RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2005): "Entrevista". en: *Revista Papers* nº 43. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitano: 73-76.
- MÉNDEZ, R. (2019): *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia. Colección: Desarrollo Territorial 21.
- NEL-Lo (2012a): "Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos", en Schulz-Dornburg, J. (Coord.), *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 23-69.
- (2002b): *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades. Colección Crónica.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, OSE (2016): *URB 16. 25 años urbanizando España*. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- PUNTI, J. (2012): "Arqueología del futuro", en Schulz-Dornburg, J (Coord.), *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 117-119.
- QUERO, D. (1986): "Efectos del crecimiento urbano en la forma de la ciudad", en: *Estudios sobre Espacios Urbanos*. Madrid: IEAL, Ministerio de Obras Públicas: 255-259.
- RULLÁN, O. (2010): "Las políticas territoriales en las Islas Baleares", en: *Cuadernos Geográficos*, nº 43: 403-418.

- SOLÁ-MORALES, M. (2009): "Un campo de cosas urbanas", en *Un urbanismo docente*. Universidad de País Vasco
- & PARCERISA, J. (1987): "El Urbanismo Urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas", en: *Estudios Territoriales* nº 24: 33-51.
- VINUESA, J. (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.

7. Listado de signos y abreviaturas

- DOT: Directrices de Ordenación Territorial de Baleares.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- LMRUSU/2014: Ley de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo de la Comunidad de Castilla y León.
- LOTUP/2014: Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.
- LOTUS/2014: Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.
- LSENP/2017: Ley del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- LUIB/2017: Ley de Urbanismo de las Islas Baleares.
- PGE: Plan General Estructural.
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.
- POP: Plan de Ordenación Pormenorizada.
- POTA: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- PTI: Plan Territorial Insular.
- RUI: Regeneración Urbana Integral.
- TRLFOTU/2016: Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Navarra.
- TRLSRU/2015: Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo y Renovación Urbana.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 331-352

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.03>

CC BY-NC-ND



Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca: estrategias y retos de una cooperación transfronteriza histórica

Lorenzo LÓPEZ-TRIGAL⁽¹⁾
Noemí LÓPEZ-FERNÁNDEZ⁽²⁾

⁽¹⁾Catedrático jubilado de Geografía humana, Universidad de León
⁽²⁾Ingeniera de Caminos, Confederación Hidrográfica del Cantábrico

RESUMEN: Se aborda un estudio de caso en un espacio fronterizo singular, con presencia de la montaña pirenaica, la cuenca hidrográfica del Bidasoa y la conurbación San Sebastián-Bayonne o Eurociudad Vasca. El objetivo es analizar el proceso reciente y estado actual de las relaciones internacionales a partir de una revisión analítico-crítica de la documentación pertinente y del trabajo de campo. Se constata un incremento de relaciones y estrategias entre las instituciones implicadas en un “sistema de círculos concéntricos”, aunque se aprecia en los últimos años un menor ritmo en las relaciones transfronterizas de la Eurociudad, mientras progresan a nivel interlocal. En cualquier caso, las instituciones de cooperación transfronteriza refuerzan la puesta a punto de proyectos compartidos, si bien falta una mayor relevancia de los mismos y un reforzamiento del liderazgo, que anime a la cooperación territorial, pues restan actitudes diferenciadas institucionales a la par que se suceden estrategias de articulación y de movilidad.

PALABRAS CLAVE: Cuenca hidrográfica; Eurociudad; Euroregión; Sistema territorial y urbano; Cooperación transfronteriza.

Recibido: 14.05.2020; Revisado: 23.06.2020.

Correo electrónico: l.trigal@unileon.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5608-0914>

Correo electrónico: nlopez@chcantabrico.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1115-6858>

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

Bidasoa Territory and Basque Eurocity: strategies and challenges of historical cross-border cooperation¹

ABSTRACT: On address a case study in a very unique border area, with the presence of the Pyrenean mountain, the Bidasoa basin and the San Sebastian-Bayonne or Basque Eurocity conurbation. The objective is to analyze the recent process and current state of international relations based on an analytical-critical review of relevant documentation and fieldwork. There is an increase in relations and strategies between the institutions involved in a “system of concentric circles”, although there has been a slower pace in the cross-border relations of the Eurocity in recent years, as they progress at the level interlocal. In any case, cross-border cooperation institutions reinforce the development of shared projects, even if greater relevance is lacking and a strengthening of leadership, which encourages territorial cooperation, while strategies of articulation and mobility.

KEYWORDS: Watershed; Eurocity; Euroregion; Urban and territorial system; Cross-border cooperation.

1. Introducción

El área de estudio abarca un espacio geográfico de diferente configuración: De un lado, el territorio de la Cuenca del río Bidasoa, que denominamos aquí *Territorio Bidasoa*, situado al noroeste de la Comunidad Autónoma de Navarra y el sector oriental de la provincia de Gipuzkoa, lindante con el territorio francés de *Labourd*, perteneciente al departamento de Pyrénées-Atlantiques. De otro lado, la nueva “territorialidad” de la Eurociudad Vasca que aglutina la conurbación San Sebastián-Bayonne, con la que conecta el tramo final de la cuenca del Bidasoa. Asimismo, esta área está caracterizada y condicionada por la presencia de la montaña pirenaica en su tramo más occidental y por el borde de la frontera hispano-francesa, así como por pertenecer a un ámbito cultural singular, el vasco, y caracteriza también por el uso de tres idiomas (español, francés y euskera).

Los elementos configuradores de este espacio, así como las relaciones de vecindad y de cooperación territorial transfronteriza, aportan una gran complejidad y relevancia, que anima a analizar la situación actual y los retos futuros del territorio y de la conurbación urbana en el campo de las relaciones internacionales, en sus escalas regional y local.

En primer término, la Cuenca del Bidasoa² tiene una extensión de 751 km², coincidente esencialmente –salvo los municipios de Urdax³ y Zurragamurdi, y una parte del norte de Baztán, en las cuencas de la Nivelles y de la Nive– con la cuenca del Bidasoa, que drena el interfaz de tres ámbitos regionales, los de País Vasco, Navarra y *Nouvelle-Aquitaine* (con esta denominación, a partir de 2017), donde se asientan 128.713 habitantes (INE e INSEE)⁴, que en su mayor parte, 107.044, residen en la pequeña conurbación fronteriza del Bajo Bidasoa. Tal territorio comprende 26 municipios, de ellos 21 de la comarca navarra Montaña del Noroeste-Valles Cantábricos (subcomarcas de Baztán y alto Nivelles, Cinco Villas, Malerreka), 2 municipios de la subcomarca guipuzcoana Bajo Bidasoa (Hondarribia e Irún) y 3 municipios franceses ribereños (Hendaie, Urrugne y Biriattou).

Toda el área es dominio de la montaña atlántica, donde alternan bosques y praderías, pastos para el ganado vacuno y lanar y con un poblamiento mixto, concentrado en poblaciones y barrios y disperso en caseríos. Así mismo, en el sector navarro del Bidasoa, la economía tradicional de actividad agroganadera y artesanal ha evolucionado hacia la desagrarización y una economía moderna y diversificada, con nuevas actividades turísticas en núcleos y caseríos de

¹ Nuestro agradecimiento por la revisión preliminar del texto a la profesora Itxaro Latasa, de la Escuela de Arquitectura de la Universidad del País Vasco en San Sebastián y al Servicio de Cartografía de la Universidad de León.

² Los datos referentes al río y cuenca del Bidasoa son los aportados en la Memoria del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, Revisión de tercer ciclo 2021-2027 (junio de 2019, p. 59).

³ Hemos atendido en general a una de las nominaciones oficiales de cada lugar, dado que en el área de estudio se usan

alternativamente diferentes (francés, vasco o euskera y español) y, en ocasiones, indistintamente, dos de ellos: entre otros, Urdax (español) / Urdazubi (vasco), Doneztebe (vasco) / Santesteban (español), Sare (francés) / Sara (vasco).

⁴ Los datos demográficos citados en el texto, si no se advierte otra fecha, han sido los de 1 de enero de 2019, consultados en las fuentes correspondientes de España (Instituto Nacional de Estadística, INE, en línea: ine.es) y de Francia (*Institut national de la statistique et des études économiques*, INSEE, en línea: <https://www.insee.fr/fr/accueil>).

Baztán y alto Nivelles o un salpicado de actividad industrial y logística en Cinco Villas.

En segundo término, la Eurociudad Vasca abarca la conurbación litoral San Sebastián-Bayonne, que va del Urumea al Bidasoa y del Bidasoa al Adour, y se extiende a lo largo de 52 km –algunos más, en realidad, si se alarga hasta Hossegor, al sur de Las Landas–, alcanzando en conjunto unos 500.000 habitantes. La emergencia del corredor litoral urbano de San Sebastián a Irún fue ya observada por Camilo José Cela en *Del Miño al Bidasoa* (1956: 281): “por el camino de la raya de Francia el tránsito es bullicioso e ininterrumpido como el fluir de las torrenteras y las casas se suceden, una tras otra, a ambos lados de la carretera”. También, era manifiesto, desde los años 1920, el corredor desde Bayonne a Hendaie, como prototipo de un paisaje balneario y de una costa turistizada con la apelación de *Côte Basque* (LABORDE, 2001), y ya de forma evidente en años recientes, como área de gran interés a la hora del planeamiento urbanístico y de ordenar el territorio teniendo en cuenta el cambio de escala y la colaboración transfronteriza (ERQUICIA-OLACIREGUI, 2004).

Las manchas de urbanización respectivas se han articulado a través de los pasos fronterizos de Irún-Hendaie-Behobie, manteniendo un ritmo creciente de interrelación y movilidad, impulsado por los flujos de circulación, que potencian el incremento de los intercambios regionales e internacionales, aprovechando una situación geográfica ventajosa como punto nodal de la Fachada Atlántica, al pie de los pasos fronterizos de mayor tráfico entre España y Francia.

De otro lado, las entidades políticas territoriales, que promueven relaciones de proximidad y de cooperación transfronteriza, corresponden a los Estados de España y Francia, las Comunidades Autónomas País Vasco y Navarra y la Región Nouvelle-Aquitaine, más los municipios y mancomunidades municipales e intercomunalidades, que firman acuerdos de convenios o constituyen consorcios, agencias y otras figuras de cooperación. En este contexto, es clave la posición central del Territorio Bidasoa en su papel de bisagra de las tres regiones consideradas.

⁵ El límite fronterizo entre dos Estados se denomina *muga* en vasco, vocablo similar a “mojón” en español (correspondiente a “mugarri” en vasco). Concretamente, la muga 1 de la frontera de los Pirineos está situada a unos metros por encima del puente del Bidasoa en Enderlatsa, en la divisoria de límites internacionales de España-Francia y de los límites provinciales de Gipuzkoa y Navarra.

2. Aproximación conceptual y metodológica

El área de estudio presenta, de este modo, ciertos componentes que nos permiten abordar un estudio de caso, desde una visión interdisciplinar, al tratarse de un espacio fronterizo singular y un territorio muy complejo como consecuencia de la presencia de la montaña pirenaica, la articulación que aporta la cuenca del río Bidasoa, la relevancia de la conurbación San Sebastián-Bayonne y, en particular, la Bahía de Txingudi, donde se concentran la población, actividades y flujos del Territorio Bidasoa.

Tal territorio, se nos presenta, en su conjunto, en una escala abarcable para una aproximación y trabajo de campo, y cuenta, también, con extensa documentación y fuentes de información que favorecen un análisis de tipo inductivo-deductivo y la realización de un diagnóstico de síntesis sobre el proceso histórico de las relaciones de vecindad, el estado actual de las herramientas de cooperación transterritorial y los retos futuros que se plantean en este ámbito de la *muga*⁵.

Esta línea de estudio abarca ahora nuevas formas y estructuras de “territorialidad”, a partir de la puesta en marcha de las figuras de la eurociudad y la eurorregión⁶, lo que ha generado una atención creciente entre investigadores de diferentes disciplinas, como muestran los estudios existentes sobre las fronteras europeas, las fronteras ibéricas y el Pirineo occidental, habiendo adquirido en los últimos años cierta relevancia y extensión, a tenor de ciertas “obras de autoridad” que han tratado el sector fronterizo vasco-navarro o el conjunto de la frontera pirenaica, en atención a las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza. En esta línea, pueden citarse publicaciones destacadas sobre la frontera hispano-francesa, con una visión histórico-política (NORDMAN, 1998; CAPDEVILA & SUBIRANA, 2009), antropológica (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 1975; PERALES-DÍAZ, 2004), jurídica internacional (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985; AA.VV., 1998; HARGUINDÉGUY, 2007) o geográfica (SERMET, 1983; VELASCO-GRACIET, 1998; OLIVERAS-GONZÁLEZ, COLOMB & DURÁ-GUIMERÁ, 2016). Otras publicaciones de relevancia en nuestro estudio son sobre la caracterización de los Pirineos (AA.VV., 1989), la Eurociudad Vasca

⁶ Figuras de uso reciente, surgidas tras las acciones y programas de cooperación transfronteriza e impulsadas por la Unión Europea, que se traducen en una asociación entre municipios urbanos (la eurociudad) o entre regiones (la eurorregión), con vocación de gestión compartida y de promoción de intereses comunes, en un espacio de interfaz en la frontera interior de dos o tres Estados comunitarios.

(AA.VV., 2001), VELASCO-GRACIET & CAÑAS, 2004; MARTIN-RAMOS, GONZÁLEZ-BEREZIARTUA & MENDIKUTE-SAN MIGUEL, 2013), la Ordenación del Territorio en el País Vasco (ERQUICIA OLACINEGUI, 2004; URTEAGA, 2007), y la cooperación en el Bajo Bidasoa (ALBERDI-COLLANTES, 2006, 2013, 2019).

En este contexto, el objetivo que se trata es analizar el proceso reciente y estado actual de las relaciones internacionales en este sector de la frontera hispanofrancesa y los elementos configuradores, anteriormente citados de la cuenca del Bidasoa y de la Eurociudad Vasca, por separado y de manera integrada, a partir de una revisión analítico-crítica de la documentación y bibliografía pertinentes, llevada a cabo esencialmente en consultas en las bibliotecas Koldo Mitxelena y del Campus de la Universidad del País Vasco, ambas en San Sebastián, además del trabajo de campo, consistente en visitas al área de estudio, donde nos entrevistamos con técnicos locales de los Ayuntamientos de Bera, Baztán y Urdax, quienes comentaron sobre la movilidad laboral y dirección de los flujos de atracción, así como las relaciones transfronterizas interlocales.

En la labor de campo destacan, en particular, las entrevistas personales realizadas a técnicos de instituciones administrativas. Inicialmente, en octubre de 2019, con dos expertos planificadores: Kepa Korta, de la Oficina de Estrategia-Ayuntamiento de San Sebastián y Eukén Sesé Sarasti, anterior responsable del Consorcio Bidasoa-Txingudi en Irún. Ambos nos detallaron y orientaron en las acciones estratégicas de escala regional y local implementadas o proyectadas en esta área.

Más adelante, en enero de 2020, mantuvimos entrevistas ajustadas a preguntas previas con Xabier Hualde Amunarriz, de Fomento-Ayuntamiento de San Sebastián; Eva Fernández Tolosa, de la Agencia Bidasoa Activa y Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi; Arola Urdangarin Ferreira, de la Euroregión Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra; Itziar Urretabizkaia Zapata, de la Dirección de Estrategia-Diputación Foral de Gipuzkoa. Las cuestiones planteadas a este grupo de técnicos han sido las siguientes de tipo general:

- 1) Esclarecer la naturaleza y la función de la institución a la que pertenece cada uno en el ámbito de las relaciones internacionales de proximidad.

- 2) La interrelación entorno territorial y factor frontera, sus efectos y cambios.
- 3) La configuración identitaria y su influencia en el marco de la cooperación transfronteriza cultural.
- 4) La crítica y problemas actuales en los cauces de la cooperación territorial.
- 5) Reflexiones a futuro en las relaciones de proximidad y de escala regional.

En paralelo, se les ha cuestionado también sobre aspectos particulares de la gestión y problemas de cada una de las instituciones con relación a ciertos programas y acciones.

3. La cuenca del Bidasoa, un ámbito con sistema de explotación múltiple

El sector occidental atlántico de los Pirineos se presenta, básicamente, formado por área de montaña y surcada por ríos de corta longitud como el Bidasoa, definido con acierto por el escritor Pío BAROJA, originario de Bera, en su monografía *El País Vasco* (1953: 258), como:

“un río pequeño, pero con gracia y con más fama que muchos ríos grandes... (que) tiene un poco de la severidad de Navarra y de la blandura de Guipúzcoa, y un poco también de la cortesía de Francia”.

En su curso, el río atraviesa el ángulo noreste de Navarra y antes del tramo final del valle se forma una entalladura abierta al Cantábrico, entre las Peñas de Aya y las estribaciones del monte Larrún/La Rhune, a escasa distancia de su desembocadura. De otro lado, la pluviometría media mantiene precipitaciones superiores a 1.500 mm, propias del clima oceánico húmedo, con máximas en noviembre a enero y mínimas en febrero y verano, que alimenta los cursos de agua.

El Bidasoa⁷ se articula en torno a dos cursos de disposición longitudinal, los ríos Ezcurra y Baztán, que confluyen hacia el centro de esta cuenca para formar el curso del Bidasoa, con dirección sur-norte hasta la desembocadura. El río parte de la estribación más occidental del macizo pirenaico, con una longitud de 66

⁷ Término derivado de *bide* (euskera) camino y *assa* (euskera) agua. Esto es, traducido por “camino del agua”.

km, y recibe a lo largo de su recorrido numerosas regatas o arroyos que forman una red fluvial densa de 343 km de longitud. De otro lado, en la regata Endara existe el embalse en tierras navarras de San Antón, que forma parte del sistema de abastecimiento de agua de la Bahía de Txingudi. En su último tramo, a partir de Endarlatsa, el curso del Bidasoa bordea el límite internacional en la provincia de Gipuzkoa y ejerce de “frontera húmeda” y, finalmente, de dominio marítimo-terrestre con una longitud de estuario de 15,8 km.

Desde el punto de vista hidrogeológico, el sistema se encuentra ubicado sobre las masas de agua subterránea Jaizkibel, Zumaia-Irún, Andoain-Oiartzun, Macizos Paleozoicos y Basaburura-Ulzama (CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO & AGENCIA VASCA DEL AGUA, 2018)⁸. En su Plan Hidrológico, la cuenca está definida como sistema de explotación, dentro del Inventario de Recursos Hídricos, y está formada por el río principal y el estuario, así como por el conjunto de afluentes, que forman una densa red fluvial de carácter permanente. Además, en ellos se integran otros ríos menores que desembocan directamente en el estuario. Por último, el sistema de explotación comprende territorios del País Vasco, Navarra y Francia.

Mientras que el dominio marítimo-terrestre lo comparten España y Francia desde mediados del siglo XIX, ya que anteriormente la soberanía y disfrute de la desembocadura del río pertenecía en su totalidad a la localidad de Hondarribia, aunque contestada siempre por la de Hendaie, por tratarse de la población mayor y estar tradicionalmente volcada a la pesca, hasta que el Tratado de Límites de 1856 establece la frontera internacional en la *línea media* del curso fluvial y desde esta fecha “las aguas tienen frontera”, para llegar a la época actual en que las aguas tienen una gestión de “cuenca hidrográfica compartida” a través de la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa y, finalmente, a partir del Acuerdo administrativo, en 2006, entre España y Francia sobre gestión del agua.

De otro lado, existe un desajuste en la delimitación fronteriza en relación al criterio de línea de cumbres y divisoria de aguas en este sector del Pirineo Occidental, atendiendo a la cuenca del río Nive, que desde España sigue su curso

en territorio francés y tiene una de sus cabezas en el término de los municipios de Urdax y Zugarramurdi, segregados, a su vez, del término municipal de Baztán y separados del Alto Bidasoa por el col de Otxondo. Esta descripción define propiamente a estos dos municipios en situación de “enclavamiento” dentro de Baztán, y se asocian, en muchos aspectos, al Territorio Bidasoa, de ahí que los incorporamos al área de estudio, al igual que un pequeño sector situado al noreste del municipio de Baztán, sin asentamientos de población, que vierte aguas al río Nive.

En este contexto, la parte española de las cuencas hidrográficas de los ríos Bidasoa, Nive y Nivelle pertenece a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. El concepto de “demarcación hidrográfica”, que incluye también las aguas costeras y de transición, fue introducido por la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, denominada Directiva Marco del Agua (DMA). La demarcación incluye, por una parte, las Cuencas Internas del País Vasco, cuya competencia en materia de Aguas recae en la Comunidad Autónoma del País Vasco y, por otra, las cuencas intercomunitarias, competencia de la Administración General del Estado.

La planificación hidrológica española se adapta a esta directiva y aporta ahora una visión más completa e integradora de lo que debe ser la gestión de las aguas, aunando los aspectos de protección y recuperación ambiental con los de utilización y aprovechamiento del recurso, todo ello en el marco de los tres ejes sobre los que se desarrolla la DMA: sostenibilidad ambiental, racionalidad económica, transparencia y participación social.

Según el mandato establecido por la DMA y su transposición a la legislación española, el proceso de planificación es iterativo y se desarrolla en ciclos de 6 años. El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, correspondiente al primer ciclo de planificación (2009-2015), fue aprobado mediante el RD 400/2013, y su revisión para el segundo ciclo (2015-2021) fue aprobada mediante el RD 1/2016. Actualmente, se está llevando a cabo la revisión del Plan Hidrológico que abarca el tercer ciclo (2021-2027).

⁸ La gestión de esta cuenca, así como de la Nivelle y la Nive en territorio español, compete a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (CHC), organismo autónomo del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, que abarca hasta el límite del deslinde con el dominio público

marítimo-terrestre, donde la competencia es del Servicio Provincial de Costas en Gipuzkoa, dependiente del mismo Ministerio, y de la Agencia Vasca del Agua (URA), dependiente del Gobierno Vasco.

4. La frontera de los Pirineos, un espacio caracterizado por las relaciones de proximidad

El macizo de los Pirineos sirve de soporte de la línea fronteriza, a lo largo del istmo de la península Ibérica, a la vez que sirve de barrera física y política entre los tres países colindantes, como lo fuera tiempo atrás entre la Galia e Hispania. Sin embargo, a pesar del resalte pirenaico, la demarcación fronteriza no se ajusta siempre a la línea de cumbres y a la divisoria de aguas de la “frontera natural”, tan apreciada en el pasado por los estrategas franceses (NORDMAN, 1998), dando lugar a litigios y anomalías históricas que no se atienen a una lógica territorial. Son ejemplo de ello, las localidades españolas de Urdax y Zugarramurdi, situadas al norte de Baztán, con aguas que vierten al río Nivelle, siendo las únicas localidades de este tramo fronterizo donde el territorio nacional no se encuentra delimitado por la línea orográfica de cumbres o la divisoria de aguas.

Este mismo área ha servido, a lo largo del tiempo, de límite sin discrepancias fundamentales, salvo los conflictos entre los derechos de pastoreo a un lado u otro, resueltos en gran medida por una comunidad de intereses singularizada por el sistema de acuerdos permanentes o “*facerías*” entre Comunidades de valle, de una y otra vertiente, lo que ha tenido efectos en el paisaje y la economía de la sociedad preindustrial, por la forma de gestionar y ordenar el gobierno local y las comunicaciones de los espacios fronterizos de la montaña pirenaica hasta la actualidad (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 1975).

El río Bidasoa, a partir de Enderlatsa discurre en su tramo final de una decena de kilómetros, entre Gipuzkoa y Labourd. Hasta el estuario de Txingudi, es frontera internacional y “constituye un testimonio vivo del carácter simbólico de la frontera y un vínculo de unión entre los habitantes de las dos márgenes” (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985: 171).

El trazado de la frontera en este tramo del Bidasoa fue acordado en 1857 con una línea equidistante de las dos orillas en su “línea media”. Un trazado que facilita la labor de delimitación, aunque no tiene en cuenta la profundidad y, de este modo, en superficie el reparto en el volumen de aguas no es igual en cada parte. Los conflictos y problemas que se manifiestan en el río se han de plantear, actualmente, ante la Comisión Internacional de los Pirineos a través de la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa.

En el tramo de mareas del río o de dominio público marítimo, se encuentra la isla fluvial de los Faisanes, aguas abajo del puente de Behobia/Behobie, un ejemplo excepcional de “condominio” o zona de soberanía y de custodia compartida, en la que cada seis meses alterna el dominio y administración entre ambos Estados y las propias municipalidades.

La frontera del Estado moderno en el sector pirenaico hispano-francés puede resumirse en ciertos puntos clave, por el hecho de ser: “una frontera histórica... una frontera geométrica... una frontera impuesta a las comunidades locales... y una frontera arbitraria y problemática” (PERALES-DÍAZ, 2004: 86-89), ante lo cual, en los valles occidentales, se han mantenido tradicionalmente los acuerdos permanentes de buena vecindad y aprovechamiento en común de pastos de montaña, así como de recursos de pesca, bosques y servidumbres de paso (FAIRÉN-GUILLÉN, 1956).

El establecimiento de la frontera institucionalizada moderna en la segunda mitad del siglo XIX incorpora aquí dos tipos de discursos políticos y sociales: “el esfuerzo de llevar a cabo la soberanía de los Estados, como el de los intereses de las comunidades agro-pastoriles de cada vertiente” (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 1975: 300). Como consecuencia de ello, se altera la frontera tradicional, sustentada en relaciones históricas de vecindad y en respuesta surgen fenómenos tan controvertidos y perseguidos como el contrabando legendario y el tránsito clandestino de personas, hasta fechas recientes, como reflejan dos novelas de autores originarios del área de estudio: Pierre Loti en *Ramuntxo* o Pío Baroja en *Zalacain el Aventurero*. Esta última, un documento social sobre el contrabando durante las guerras carlistas, e interpretadas ambas, a este propósito, por PERALES-DÍAZ (2004).

En efecto, las poblaciones de ambas vertientes mantenían una parecida vida agro-pastoril, con flujos comerciales y trashumantes que se cruzaban y se regían por tradiciones comunes, si bien, tal situación se trastoca, tras la demarcación estatal de límites y la vigilancia de los puestos fronterizos, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. De ahí que, para los lugareños, la frontera fuera, en parte, una ficción política y jurídica que alteraba la vida de sus localidades, hasta el punto que la población se había adaptado a las fluctuaciones de la situación política y económica de cada época, y aún al refuerzo de la vigilancia fronteriza de los Estados, con actividades como el pastoreo, el mercadeo de productos complementarios y el contrabando, como por motivos extraordinarios en tiempos

de conflictos. En cualquier situación, las relaciones tradicionales de vecindad se mantuvieron institucionalizadas a lo largo de siglos, hasta el punto que los valles de las dos vertientes pirenaicas han producido más lazos relacionales entre ellos que con sus llanuras respectivas, con acuerdos que reglamentaban los pastos de montaña o las ferias para intercambio de productos, por medio de Tratados de alianza y paz (LEFEBVRE, 2000).

Tal situación fue alterada por la consolidación del Estado central a partir de la Paz de los Pirineos, de 1659, y reforzada por el Tratado de Límites de 1856 aplicado a este tramo y el Acta final de delimitación de 1868 (CAPDEVILA & SUBIRANA, 2009). Al final de ese periodo, transcurren años decisivos, mediado el siglo XIX, “en que el objeto de la negociación era determinar no solamente el límite de los dos países, sino de regularizar los derechos y costumbres consagrados en el tiempo entre las poblaciones respectivas”, según extracto del informe emitido por el comisario delegado francés (SERMET, 1983: 4).

La delimitación de la frontera pirenaica ha sido resultado de la norma y de los conflictos históricos y transgresiones, abonados por “un hecho determinante, el que el Reino de Navarra, hasta 1519, se extendiera en ambas vertientes” (SERMET, 1983: 42). De ahí esa historia común, para explicar la presencia, en el tramo fronterizo pirenaico de Navarra, de 275 mugas, fruto de un proceso de amojonamiento bien disputado, de un lado y otro, y de las tensiones existentes entre lo local y lo regional, que trascienden a la relación entre regiones y comarcas, valles y localidades, a la vez que resalta la contraposición de fuerzas en presencia, animadas por los nacionalismos diferenciadores y el poder de las instituciones estatales.

El concepto *fronterizo*, como habitante de la frontera y como reconocimiento del control de la zona, aparece en la literatura a partir de 1730 (NORDMAN, 1998: 334). En paralelo, se desarrolla también el fenómeno del *contrabando* como actividad a perseguir, que

“se sitúa en la conjunción exacta de las preocupaciones del Estado y de las actividades sumergidas locales” (NORDMAN, 1998: 349),

ya que

“lejos de ser un tema episódico, coyuntural, el contrabando ha tenido una gran importancia social, frente al interés del Estado por imponer restricciones al libre paso... El contrabando es, pues, un resultado o producto de la frontera” (PERALES-DÍAZ, 2004: 30-31)

y en este sector, en concreto, es parte de los intercambios a lo largo de una historia compartida en el contexto de cada valle pirenaico, fuera del control de las aduanas de origen medieval y las aduanas modernas, que se irán conformando con posterioridad al Tratado de los Pirineos.

Durante un largo periodo, se pusieron en cuestión los trazados de origen histórico y se reforzaron los derechos consuetudinarios, a la vez que los cuerpos de seguridad de los Estados se instalan en los puntos de paso y se incrementan los controles, que llegan a ser de carácter severo, sobre todo durante la Guerra Civil y la posguerra (desde 1936 a 1953) y aún, posteriormente, durante las etapas dictatorial y democrática por el denominado “conflicto vasco” y agudizado por el terrorismo etarra, produciéndose efectos derivados del control y la fiscalización de una frontera tensionada (VELASCO-GRACIET, 2006). Esto es, un exponente claro de proceso de “refronterización” (*rebordering*).

La situación anterior, de dominio de la coexistencia y competencia territorial de ambos Estados, era paralela a un trasfondo de comunidad de intereses de vecindad, pues

“para que la cooperación (transfronteriza) exista, es preciso que se dé un espíritu de buena vecindad” (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985: 59),

como se ejemplifica en los Pirineos y en la Unión Europea. Se procede, así, a cooperar en diferentes campos en beneficio mutuo, lo que da paso a una nueva geometría territorial y nuevas perspectivas fronterizas, con el fomento de relaciones distensionadas de buena vecindad y cooperación. Esto es, se produce la “desfronterización” (*debordering*) y se desarrolla una nueva territorialidad (SANGUIN, 2015), que convive con el mantenimiento de pasos fronterizos sin vigilancia, a pie de la línea divisoria⁹.

Sin embargo, se ha mantenido la marginalidad en buena parte de los Pirineos, salvo en sus dos extremidades oriental y occidental, por donde circula la mayor parte de los flujos internacionales,

⁹ Están operativos, en el presente, 12 pasos fronterizos, distribuidos en el tramo del Bidasoa (5 pasos de carácter local e internacional con elevada densidad de tráfico: los de Irún-Hendaie-Behobia), y en el tramo pirenaico (7 pasos de carácter local y regional: los de Bera-col de Ibardín-Saint-Jeande-Luz; Bera-Sare; Etxalar-col de Lizarreta-Sare;

Elizondo-Dantxarinea-Bayonne; Zugarramurdi-Sare; Elizondo-col de Izpegi-Saint Etienne de Baigorri). Pasos que han estado cerrados, excepcionalmente, como el resto de las fronteras ibéricas, por la situación de Estado de Alarma, durante tres meses, de marzo a junio de 2020.

lo que ha motivado, también, diferencias socioeconómicas y de desarrollo entre unos valles y otros, que contribuye a una diversidad intrapirenaica dentro de una cierta unidad regional (AA.VV., 1989). Ello no ha impedido que se observen diferencias de evolución o de situación a un lado u otro del Pirineo, debido no tanto a la diversidad de factores físico-climáticos, sino sobre todo a la asimetría de factores demográficos, actividades dominantes o políticas territoriales.

Este cambio de un modelo por otro de frontera, fruto de los nuevos acuerdos internacionales derivados de las fronteras interiores comunitarias, es visible en el tránsito de personas y bienes. Sobre todo, se observa este fenómeno en el denso trasiego bidireccional hacia los animados supermercados y centros comerciales de Hendaie, Irún o San Sebastián, por parte de nacionales de uno u otro lado de la frontera. En menor medida, a diferencia de la frontera hispano-portuguesa de la Raya donde persisten los “mercados periódicos” de frontera en algunas localidades, en este sector pirenaico se constata la presencia de las *Ventas* o comercios instalados al pie de las antiguas garitas aduaneras, como los de los puentes de Santiago y Behobia en Irún, hoy con una afluencia discontinua, al albur de la coyuntura¹⁰, particularmente para hacer compras de productos específicos.

En este sentido, actualmente, el “comercio de frontera” ha sido renovado y ampliado, por iniciativa de emprendedores locales, en las Ventas del col de Ibadín y sobre todo de Dantxarinea, donde, a día de hoy, hay una veintena de centros comerciales y establecimientos especializados de borde de carretera, además de algunas ventas tradicionales a pie de la antigua ‘Senda del contrabandista’, con oferta de productos adaptada a los nuevos modos de consumo, por parte de nacionales franceses, tales como tabaco, cosméticos, bebidas, aceites, además de su afluencia a restaurantes y gasolineras españolas. El límite fronterizo se percibe como “límite” a la vez que como “espacio de encuentro y de oportunidades”.

La frontera se nos muestra ahora, en tiempo de normalidad, menos evidente, sin buena parte de sus rasgos anteriores al ampliarse la facilidad de los intercambios de bienes –Mercado Único, 1986– y la libre accesibilidad de las personas –espacio Schengen, 1995–, como debido a los avances técnicos en el tránsito ferroviario –sin transbordo de trenes–, nuevos viales y pasos

fronterizos. Se reducen los efectos-frontera con el entendimiento y la mutua colaboración, que permiten una mayor interrelación entre Estados vecinos –San Sebastián, Pamplona y Bayonne–. Al paso que han ido mejorando las infraestructuras de comunicación, los rasgos diferenciales, de un lado y otro de la frontera o entre valles, han posibilitado un mayor número de oportunidades para el desarrollo de actividades en el litoral y en los espacios rurales turistizados de interior en Labourd y Baztán, resistentes, por ahora, al proceso de despoblación, a uno y otro lado de la frontera.

5. El sistema territorial y urbano, configurado por las aglomeraciones litorales y el traspais rural

El análisis territorial y urbano del área cuenta con documentación accesible de planeamiento territorial y estratégico vigente, en territorios de España (GOBIERNO DE NAVARRA, 2014; GOBIERNO VASCO, 2019) y de Francia (SCOT, 2005; SCOT, 2014). El sistema territorial (Ver Figs. 1 y 2) está conformado, en primer término, por el “área conurbada litoral”, una primera franja donde se concentra la población y la actividad derivada del tránsito, la industria y los servicios, cuyo funcionamiento, en interpretación de ZANETTIN (en AA.VV., 2001: 156) se organiza en un modelo de “ciudad territorial”, compuesta por las *bassins d’habitat* de San Sebastián, Bidasoa (Irún), Nivelle (Saint-Jean-de-Luz), Bayonne-Anglet-Biarritz, interconectadas entre sí; y en interpretación de los arquitectos urbanistas MARTÍN-RAMOS, GONZÁLEZ-BEREZIARTUA & MENDIKUTE-SAN MIGUEL (2013: 30):

“desaparecidas las fronteras cambia la forma de mirar el territorio, surgiendo un espacio a desarrollar de forma metropolitana, siendo necesario disponer de documentos operativos... para posicionar estos territorios en el seno del escenario transfronterizo europeo”.

En segundo término, la disposición de una franja de áreas interiores del noroeste de Navarra y del Labourd interior, un “traspais rural en transformación” (LABORDE, 1994). Aún cabe añadir, más al este de estos territorios, una tercera franja externa del “espacio rural de montaña” de Navarra y del Bearn.

¹⁰ Es el caso de las colas de franceses en las Ventas de Behobia (tras la reapertura de la frontera, debida al Estado de Alarma por la pandemia, el 21 de junio de 2020) “para comprar a mitad de precio varios cartones de tabaco y unas

cajas de bebida... debido a los impuestos que Francia aplica al tabaco y al alcohol, así que 20 kilómetros de coche no son nada” (P. Gorospe, *El País*, 22 de junio 2020: 21).

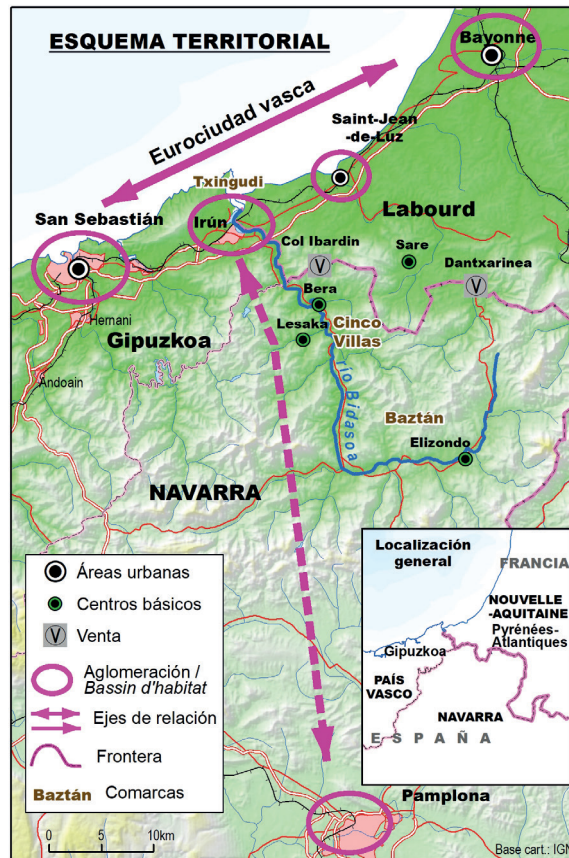


FIG. 1/ Esquema territorial del Territorio Bidasoa y la Eurociudad Vasca.

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 2/ La Eurociudad Vasca.

Fuente: Fototeca CNIG, IGN.

La red de comunicaciones fundamental está representada por el transporte viario, en los tramos correspondientes de la autopista AP-8 y N-I que enlazan por el paso de Behobia/Béhibie con la red viaria francesa, más el transporte ferroviario, servido por tres empresas y tres anchos de vía (RENFE, SNCF, Ferrocarriles Vascos), el transporte marítimo (los puertos de Pasaia y Bayonne-Bidart) y el aéreo (aeropuertos de Hondarribia y Biarritz). Mientras que en el espacio interior navarro la circulación se concentra en la vía rápida N-131-A (Pamplona-Irún) y la N-121-A (Pamplona-Elizondo-paso pirenaico). Los aforos de intensidades medias de carreteras (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 2018), muestran su pico máximo en los puentes fronterizos de la Bahía de Txingudi, que suman, 61.791 veh./día, particularmente en la Ap-8, a su paso por Behobia, 26.286 veh./día y por el puente urbano de Santiago, 22.202 veh./día, siendo también importantes los aforos en la N-121-A, a la altura de Endarlatsa, con 11.339 veh./día, reflejando de modo llamativo la densidad de tráfico de vehículos pesados por estas vías nacionales e internacionales, en torno a una cuarta parte del tráfico registrado en ellas.

Situada en el tramo final del Bajo Bidasoa y en el centro del corredor de la Eurociudad, la

aglomeración de Irún-Hondarribia-Hendaie (ver FIG. 3), es fruto de relaciones transfronterizas y de acciones coordinadas por el Consorcio Bahía de Txingudi, respaldado por la Agencia Bidasoa. Suma una población de unos 95.000 habitantes, de los cuales el 83,15% reside en España. Estas tres localidades han incrementado las condiciones geográficas de bisagra, como consecuencia de la dinámica de integración y un escenario de mayor cooperación transfronteriza, a partir de su potencial logístico y ubicación estratégica como espacio intermedio de tránsito, si bien mantiene serios problemas por la saturación de tráfico internacionales o la puesta a punto de la alta velocidad ferroviaria y la dificultad de renovación del aeropuerto. Mientras tanto, se observa una mayor hibridación de actividades, ya que:

“tras la desaparición del espacio aduanero y la crisis de industrias emblemáticas, el Bajo Bidasoa ha vivido un proceso de redefinición socioeconómica que está desembocando en un nuevo paradigma de terciario diversificado” (GOBIERNO VASCO, 2019: 25),

y se plantea, como mayor reto estratégico, la operación de reconversión integral del espacio ferroviario (Proyecto Vía Irún), y el correspondiente de Hendaie, en proceso de construcción.



FIG. 3/ El área urbana Irún-Hondarribia-Hendaie y la Bahía de Txingudi.

Fuente: Foto ARISTI, Irún.

En la zona navarra del Bidasoa, se reparte la influencia directa de Irún y San Sebastián o la de Pamplona, observadas con anterioridad (PRECEDO-LEDO, 1976) y en la actualidad, según entrevistas mantenidas con Secretarios municipales. Las dos primeras ciudades ejercen su atracción sobre localidades más próximas al litoral de Cinco Villas (Bera, Lesaka, Igantzi, Etxalar, Arantzeta). Las dos primeras son consideradas por este autor como “centros básicos”, con una población en torno a 3.000 hab., de marcada cultura y especialización industrial (sector de galvanizado de aceros en Lesaka, de

la empresa ‘ArcelorMittal’), así como nueva industria y logística diversificada en Bera. De este modo, se produce desde estas localidades una notable movilidad pendular laboral bidireccional con Irún y localidades de Gipuzkoa, lo que afianza más su pertenencia a la cuenca de empleo (*bassin d’emploi*) y de relaciones (*bassin de vie*) del corredor urbano litoral, de igual modo que ocurre con la influencia dominante de Bayonne respecto al traspais interior.

En cambio, las subcomarcas navarras aguas arriba del Bidasoa giran hacia Pamplona, según PRECEDO-LEDO (1976) y entrevistas a los

secretarios municipales. De un lado, destacan en la Mancomunidad de Malerreka varios centros como el de producción maderera de las serranías pirenaicas en Doneztebe-Santesteban –centro básico local– y el heredero de las viejas ferrerías, con la segunda planta de acería de ‘ArcelorMittal’, en Legasa, así como la afluencia notable de visitantes –84.493 en 2016– en el Parque Natural de Bertiz, según el periódico *Navarra.es* (7 abril 2017).

De otro lado, Baztán es de un marcado carácter rural y de especialización en servicios turísticos de calidad, con un lugar central básico en Elizondo, localidad en la que residen unos 3.000 habitantes, que se mantiene como pequeño centro de servicios del noroeste navarro, donde ejerce atracción directa la ciudad de Pamplona, aunque se mantiene cierta influencia de contacto, de forma ocasional, con las ciudades del corredor litoral, estando en la actualidad consolidada tal atracción y dependencia respecto a la capital navarra, como hemos apreciado en el trabajo de campo¹¹.

En un esquema diferente, se desenvuelve el territorio navarro de la Nivelles –municipios de Urdax y de Zurragamurdi–, por sus problemas de accesibilidad y de mayor distancia, por lo que mantiene un comportamiento propio, en materia de atracción comercial y de servicios como zona de contacto con el área de influencia de localidades francesas del litoral, en particular el centro de Bayonne (urgencias hospitalarias), y en Labourd interior con Sare (supermercados y educación secundaria), si bien mantiene en las Ventas de Dantxarinea-Urdax, como hemos advertido anteriormente, un núcleo de abastecimiento comercial de suministro de bienes básicos y especializados para el comercio frecuente y ocasional, con establecimientos de diferente envergadura, que van desde las antiguas ventas a los nuevos centros comerciales a pie del paso fronterizo. Dantxarinea se ha convertido, de hecho, en puerta de entrada para el turismo francés de procedencia regional y centro de atracción comercial de vecindad, respecto tanto de localidades francesas vecinas como de las de Urdax y Zurragamurdi.

Como sector diferenciado del Territorio Bidasoa, pero en contacto con el noroeste de Navarra y con el tramo colindante del alto curso de la Nivelles, se ubica el Labourd interior, en una situación de desequilibrio creciente respecto a Labourd litoral y un fuerte grado de dependencia con relación al empleo, las actividades y la concentración de población.

“No obstante, estas tendencias son moderadas por la difusión de la urbanización hacia el interior y la valoración turística del conjunto del territorio” (URTEAGA, 2010: 32-33),

pero a la vez bien posicionado como traspais con el que adopta una estrecha relación laboral y una notable movilidad pendular.

En fin, parece obvio que el esquema analizado posiciona el Territorio Bidasoa y Labourd interior en el centro del sistema urbano, competido por las aglomeraciones de San Sebastián, Irún, Saint-Jean-de-Luz y Bayonne más Pamplona, caracterizadas por una funcionalidad diferente a la vez que complementaria entre sí, como tratamos de mostrar a continuación.

La aglomeración de San Sebastián y su área urbana formada por 15 municipios alberga unos 360.000 habitantes y predominio de la capital con 187.415 habitantes,

“altamente competitiva a nivel de dotación industrial-tecnológica, servicios comerciales, turísticos y culturales y dispone de Plan Territorial Parcial (comarcal) y de Plan Estratégico, con una apuesta por nuevas infraestructuras... (a la vez que) tiene retos planteados en la renovación del puerto y otras infraestructuras de comunicaciones” (LÓPEZ-TRIGAL, 2014: 629).

El Ayuntamiento donostiarra, tras la elaboración de los planes estratégicos 2010 y 2020, elaborados de forma participativa desde la Oficina de Estrategia, apuesta por el fomento constante y las buenas prácticas en industrias creativas y de la cultura, como las biociencias, la música y el cine, el diseño de moda o la gastronomía (AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN, 2011 y entrevista con Kepa Korta).

En la conurbación *Bayonne-Côte Basque* residen unos 160.000 habitantes, distribuidos en 16 municipios, de los cuales en el municipio de Bayonne 50.589 habitantes y en el distrito BAB (Bayonne-Anglet-Biarritz) 114.029 habitantes, que “engloba una envolvente litoral e interior próxima del territorio bayonés, dispone de instituciones interlocales y un Esquema de Ordenación Territorial y tiene como puntos fuertes la oferta de suelo residencial e industrial, asociado al puerto de Bidart, la dotación turística con el punto fuerte de Biarritz... mientras que como punto débil se encuentra el estancamiento demográfico” (LÓPEZ-TRIGAL, 2014: 637).

¹¹ Lo cual se advierte, también, en la obra literaria de Dolores Redondo: *La trilogía del Baztán*, 2013.

“Suficientemente alejada de las metrópolis de Bordeaux y Toulouse, relativamente autónoma de Pau, ha atraído las zonas rurales vascas y del sur de las Landas, Bayonne posee la talla y la mayoría de los equipamientos de los que dispone una capital regional” (LABORDE, 1991: 316)

a falta de completar alguna otra dotación central como es la universitaria. En el escenario de desarrollo de la eurorregión, cabría resaltar “el papel de la capitalidad de Bayonne, la emergencia de una cuenca de empleo transfronterizo, la internacionalización de las actividades económicas y de las infraestructuras de transportes” (URTEAGA, 2010: 44). La pequeña aglomeración de Saint-Jean-de-Luz sirve, en particular, al territorio de la Nivelle e interrelaciona bien, por su proximidad, con Hendaie y Urrugne.

Por último, el área urbana de Pamplona es la mayor aglomeración urbana del área de estudio. Se extiende en un perímetro de 18 municipios donde residen unos 350.000 habitantes, de los cuales 201.653 en el municipio capitalino. “Ciudad diversificada en actividad industrial y comercial, bien dotada de infraestructuras de comunicación, equipamiento sanitario, cultural y universitario... y una posición geográfica idónea en el ámbito regional, a la vez que bien articulada y competitiva en la red de ciudades” de la región (LÓPEZ-TRIGAL, 2014: 631). En el presente, se ultima la preparación de la prospectiva ‘Estrategia 2030’, que apuesta, entre otros objetivos, por la ciudad metropolitana y policéntrica, la internacionalización y la cultura e industrias creativas.

6. Resultados y discusión

6.1. Gestión de las aguas y prácticas de cooperación en materia ambiental

En las relaciones de vecindad y de cooperación transfronteriza en materia ambiental y de aguas que afectan al río Bidasoa y su desembocadura, la competencia por la realización y puesta a punto de proyectos estaba restringida a la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa, desde 1978, para actividad de pesca y obras de dragados que afecten al lecho del río, y, más tarde, a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos o al Consorcio Bidasoa-Txingudi. Con anterioridad a 2006, apenas ha habido realizaciones a anotar en este tramo fronterizo, salvo, como consecuencia de la problemática derivada del proceso

de industrialización en Irún que generaba vertidos sin filtros, de ahí que la Convención de 1959, relativa a la pesca en el Bidasoa y la Bahía, disponga de un artículo específico sobre la lucha contra la contaminación fluvial. Esto era un hecho sorprendente en las relaciones de vecindad franco-española en lo concerniente a estas materias, a pesar de la aparición de conflictos originados, entre otros, sin información previa a la otra parte, aunque parezca bien sorprendente, por trabajos de ocupación del lecho sedimentario del río a la altura de Hendaie –en lo que hoy es el parque industrial de Les Joncaux- o por la construcción del puerto deportivo de Hendaie (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 2012).

El Acuerdo administrativo bilateral sobre la Gestión del agua, de 2006, ha puesto en marcha un Comité de Coordinación en 2014 sobre las aguas compartidas, entre otros, de los ríos pirenaicos Bidasoa, Nive y Nivelle. Esto se aplica a proyectos de cooperación transfronteriza con financiación de la Unión Europea, vía fondos FEDER, por diversas administraciones públicas de ambos lados de la frontera, que, animados por intereses y preocupaciones en la gestión y calidad de las aguas, se comprometen a realizar intercambios de informaciones, experiencias y proyectos comunes.

De la parte española, las competencias en abastecimiento las ostentan los municipios, y el derecho a captar agua superficial o subterránea lo otorga el Organismo de cuenca, que en el Bidasoa es la CHC. Los municipios navarros pertenecientes a esta cuenca se abastecen de manantiales y pequeñas regatas de forma individual salvo los municipios de Zubieta, Ituren, Elgorriaga, Doneztebe-Santesteban y Sunbilla, que se encuentran gestionados por la Mancomunidad de Servicios Malerreka, y los municipios de Bera y Lesaka a través de una Comunidad de Usuarios, aunque no ha entrado en funcionamiento el nuevo sistema conjunto de abastecimiento.

Un primer proyecto fue BIDUR, “Gestión transfronteriza compartida de las cuencas de los ríos Bidasoa y Urumea” y los socios de este proyecto fueron, por parte española, la Diputación Foral de Gipuzkoa, a través de la empresa pública IKT, el Gobierno de Navarra, a través de la empresa pública Gestión Ambiental de Navarra (GANASA) y por parte francesa el Consejo General de Pirineos Atlánticos (CG64). Este proyecto se engloba en el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra POCTEFA, 2009-2011.

Un segundo proyecto fue GURATRANS, "Gestión integral y participativa de los ríos transfronterizos del extremo occidental de los Pirineos". El ámbito de actuación fue los ríos Bidasoa, Nivelles, Urumea, Araxes y Leitzaran (los dos últimos afluentes del río Oria). Los socios de este proyecto fueron, por parte española, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Agencia Vasca del Agua (URA), a través de la Fundación HAZI Sociedad Pública de Gestión Ambiental, el Gobierno de Navarra, a través de la Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRANA) y por parte francesa la *Communauté d'Agglomération Sud Pays Basque*. Al igual que BIDUR, este proyecto se englobó en el POCTEFA y se realizó en el período 2012-2014.

El tercer proyecto, que acaba de finalizar, fue el H2O GUREA de Gestión coordinada del agua en las cuencas del Bidasoa, la Nivelles y el Urumea. El ámbito de actuación fueron los mismos ríos y los socios de este proyecto fueron, por parte española, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Agencia Vasca del Agua, Servicios de Txingudi, el Gobierno de Navarra, a través de Gestión Ambiental de Navarra, el ayuntamiento de Urdax y, por parte francesa, la actual *Communauté d'Agglomération Pays Basque*. Este proyecto se englobó en el POCTEFA y fue llevado a cabo entre 2016 y 2019.

El único embalse de abastecimiento es el de San Antón, ubicado en la regata Endara (afluente del río Bidasoa por la margen izquierda) en el municipio navarro de Lesaka y fue construido por la CHC. Abastece a los municipios de Irún y Hondarribia, mancomunados en la entidad local Servicios de Txingudi, que también ostenta las competencias municipales de saneamiento, residuos y limpieza viaria. Previamente a la entrada en servicio de este nuevo sistema de abastecimiento, la ciudad de Irún tenía insuficientes recursos de agua en la época de estiaje, por lo que en 1981 se firmó el primer acuerdo internacional en materia de aguas. Las instituciones firmantes fueron el Ayuntamiento de Irún, el 'Sindicato Intercomunal de abastecimiento de agua potable del Bidasoa' y la '*Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage*'. El acuerdo consistía en garantizar el suministro de agua potable de Irún, mediante la cesión de un caudal medio diario de 5.000 m³ de agua proveniente de los pozos de Onchita, que captan agua del subfluvial del río Bidasoa, a cambio de un canon mensual y el plazo de cinco años, renovable por períodos de un año.

Otro ejemplo de cooperación transfronteriza, en materia de abastecimiento, afecta al municipio de Urdax, donde las aguas vierten a la cuenca francesa del río Nivelles. Se trata del Convenio realizado con la *Communauté d'Agglomération Pays Basque* sobre la interconexión y garantía de las redes de abastecimiento de agua potable entre Urdax y Ainhoa (Francia), que sirve de base jurídica al proyecto de conexión de ambas redes, de modo que estas poblaciones tengan garantía de suministro de agua potable en todo momento. Este proyecto pertenece al proyecto H2O GUREA y ha sido financiado a través del POCTEFA, acrónimo del Programa INTERREG V-A España-Francia-Andorra, programa europeo de cooperación territorial creado para fomentar el desarrollo sostenible del territorio fronterizo y cofinanciado por FEDER.

Al igual que en abastecimiento, la gestión del saneamiento es de competencia municipal y es la CHC la administración competente en autorizar el vertido de aguas residuales al dominio público hidráulico. Todos los municipios de esta cuenca tienen sistemas generales de saneamiento que finalizan en estaciones depuradoras de aguas residuales, a excepción de Ezcurra y Saldías, gestionadas por la empresa pública Navarra de Infraestructuras Locales (NILSA). Los municipios de Irún y Hondarribia tratan sus aguas residuales conjuntamente en la depuradora que gestiona la Mancomunidad de Servicios de Txingudi y el vertido se realiza al mar con una autorización de la Agencia Vasca del Agua. Esta depuradora trata también las aguas residuales de las poblaciones de *Les Joncaux* (Hendaie), Behobie (Urrugne) y Biriadou, y se regula por el Convenio de Cooperación Transfronteriza de 2008 entre la Mancomunidad y la *Communauté d'Agglomération Sud Pays Basque*, relativo a la conexión y al vertido de aguas residuales a la red de saneamiento. El origen de este convenio se remonta a la previsión de cierre inminente de la depuradora que trataba las aguas residuales, debido a que no cumplía las exigencias de la normativa sanitaria y medioambiental.

Otro ejemplo de cooperación internacional, en materia de saneamiento, ocurre en el municipio de Urdax que depura las aguas residuales del barrio fronterizo de Dantxarinea en la depuradora ubicada en el municipio francés de Ainhoa. Esta cooperación se formalizó en 2010, mediante Convenio de cooperación transfronteriza entre la *Communauté Sud Pays Basque* y la Comunidad Foral de Navarra, relativo a la construcción y explotación del nuevo sistema de

saneamiento. El objeto del convenio fue resolver los acuerdos anteriores referidos a la estación depuradora y definir las condiciones técnicas y financieras para la construcción y explotación de la nueva estación de depuración en el mismo emplazamiento. Esta depuradora recibe las aguas residuales procedentes de viviendas y establecimientos comerciales a ambos lados de la frontera, con un claro desequilibrio en los caudales de entrada, ya que el 90% del agua procede del lado español.

Así mismo, en la cuenca del Bidasoa existe una estación automática de control de calidad de agua del río que se ubica en el tramo bajo del Bidasoa, aguas abajo del puente viejo de Endarlatsa, en el municipio de Irún. Esta estación fue construida y explotada por la CHC hasta que llegaron los recortes presupuestarios del año 2011. Los datos de los parámetros de calidad del agua que se recogían en esta estación eran compartidos con la *Communauté d'Agglomération Sud Pays Basque*, ya que los necesitaba para controlar la calidad del río, aguas arriba de su captación de agua potable del subfluvial del Bidasoa a través de los pozos de Onchita. Como no podían prescindir de estos datos, gestionaron con la CHC la posibilidad de instalar sus propios equipos dentro de la estación de Endarlatsa y se plasmó en una autorización de la CHC en 2013.

Como acciones específicas de cooperación transfronteriza, de un resultado óptimo para la población residente, se pueden anotar las obras de acondicionamiento y de sostenibilidad ambiental en riberas del tramo final y estuario del Bidasoa, tal como la popular Senda Circular Bidasoa Internacional y la Senda Verde del Bidasoa (Irún-Endarlatsa), resultado de la implementación del proyecto REDVERT, promovido por la Eurociudad Vasca. Otra de las actuaciones destacadas ha sido la conservación y recuperación de las marismas de Txingudi, particularmente en el municipio de Irún.

6.2. Sistema institucional de cooperación transfronteriza en “círculos concéntricos”

Se viene insistiendo en el cambio esencial producido, en los últimos tiempos, en el modelo anterior de “frontera-borde” entre los dos ámbitos nacionales, conviviendo con las relaciones de vecindad tradicionales entre las comunidades rurales, hasta que con el proceso de integración

europea, se ha convertido en un modelo de “frontera-zona” de relaciones fluidas institucionales, económicas y sociales.

Nos encontramos ante una frontera, aparentemente, “simétrica”, sin apenas desequilibrios y desigualdades, a un lado y otro de la misma, que favorece las relaciones de vecindad en este sector, en materias objeto de cooperación. Estas materias pueden ser clasificadas de este modo: a) las arraigadas en el tiempo, como los pastos montanos, las propiedades “divididas” por la frontera, la pesca, el paso de personas; b) las surgidas a raíz de la segunda mitad del siglo XIX hasta 1980, como son en materia de higiene y sanidad pecuaria, puestos fronterizos, carreteras y puentes fronterizos, paso de trenes, asistencia mutua, pesca marítima, utilización del espacio de navegación aérea, trabajadores fronterizos (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985); y c) las actuales, “favorecidas por una normalización en el proceso de construcción europea, con nuevas solidaridades y miradas renovadas sobre el territorio local” (PALARD, 1997), en materias diversas de cooperación territorial, desde suministro de agua y saneamiento a actividades culturales.

Un ejemplo de los intercambios es el referido a la movilidad de personas, que ha evolucionado en el último periodo de relaciones transfronterizas. Desde los años 1950 y 1960, han predominado, por lo general, flujos de sur (España) a norte (Francia), por circunstancias laborales, residenciales, comerciales, vacacionales y festivas, además de otros flujos como los intercambios escolares y culturales, generando nuevas territorialidades y desplazamientos ligados a una frontera de proximidad e identidad.

En primer término, el flujo de trabajadores fronterizos (*frontaliers*). En un principio, desplazados desde San Sebastián, Erreterría o Irún y atraídos por las posibilidades de empleo en poblaciones vecinas francesas, trasladados primeramente en tren hasta 1980 y con un estatuto especial para la movilidad, alcanzaron un número de 3.300 trabajadores (LABORDE, 1969). En la actualidad, la migración pendular diaria es excepcionalmente bidireccional, por parte de residentes españoles en Hendaie y trabajadores en San Sebastián o Irún, que ha desembocado, a partir de 1986, en un flujo de cierta relevancia, debido a las mejores condiciones económicas de acceso a la vivienda o a una casa unifamiliar con jardín en Hendaie, y también por escapar de los paisajes urbanos e industriales del País Vasco español (VELASCO-GRACIET,

2005), donde un tercio de su censo son españoles, según diversas fuentes y en particular el INSEE, por lo que esta localidad se ha convertido, en buena medida, en un “núcleo periurbano” de Irún. El actual flujo transfronterizo de empleo (EUORREGIÓN, 2018) ha sido de 3.863 trabajadores, que en un 83% corresponden a movimientos norte-sur, ya que se ha invertido la procedencia del flujo, al residir en Francia la mayor parte de los trabajadores transfronterizos, particularmente en Hendaie, de ahí la nueva apelación de este grupo: *le nouveau résident hendayais-espagnol*.

En segundo término, los flujos bidireccionales crecientes de compras comerciales, como hemos advertido antes, en cuanto a intercambios de un lado y otro por parte de consumidores que se desplazan por unas horas a la compra en grandes superficies y centros comerciales, tanto de españoles en Hendaie, como de franceses en San Sebastián e Irún o en las Ventas fronterizas, para la compra de ciertos productos a “mejor precio”.

En tercer término, el notable flujo vacacional, de estancia mayoritaria en sitios de campismo, en primavera y verano, por parte de españoles a lo largo del litoral vasco-francés y de las Landas. De tipo de flujos por ocio, es de destacar el de franceses atraídos por bares y restaurantes de Hondarribia y San Sebastián. Asimismo, como movilidad de tipo ocasional hay que referirse aquí a las “fiestas vascas” y grandes espectáculos deportivos o musicales, de uno y otro lado. No obstante, llama atención la asimetría de estos flujos bidireccionales que disuelven, si cabe, la frontera internacional:

“los (dos) países vascos atraviesan una fase acelerada de redescubrimiento de su proximidad... si bien la sobrevaloración del encuentro no disipa, sin embargo, las ambigüedades del proceso (y del ritmo de integración), pues hay una intensificación de las relaciones económicas, netamente asimétrica, en una orientación más dirección sur-norte (España-Francia) que una progresión recíproca” (UHALDEBORDE, 1994: 147-148).

En este contexto de intercambios y flujos, tradicionales y recientes, entre ambos lados de la frontera hispano-francesa, se implementa la puesta en práctica de los instrumentos de cooperación interregional multilateral a partir de la pionera Comunidad de Trabajo de los Pirineos. A esta le seguirán múltiples instituciones públicas con vocación en materia de cooperación transfronteriza de diferentes niveles, hasta formar un *sistema de círculos concéntricos*, dependiendo

de la escala y rango político-administrativo, como advertía José María Muñoa (en AHEDO, ETXEBARRIA & LETAMENDIA, 2004: 35):

- Los de proximidad subregional y local (Eurociudad Vasca y Bahía de Txingudi);
- Los de tipo interregional en la solución de problemas de transportes y económicos (Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Euroregión Aquitaine Euskadi –más tarde, Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra–);
- Los que acogen iniciativas de *lobbying* de cara a las capitales, Madrid, París y Bruselas (Plataforma Logística Aquitaine Euskadi).

El mismo MUÑOA (en AHEDO, ETXEBARRIA & LETAMENDIA, 2004: 54) distingue cuatro niveles de cooperación en el espacio vasco: el de los proyectos transfronterizos INTERREG, el de los proyectos del Fondo Euskadi Aquitaine, el de las estructuras de cooperación intermunicipal e interurbana, y el de las relaciones informales no institucionalizadas, surgidas de relaciones políticas y culturales.

En otro orden, operan instituciones “sin personalidad jurídica” que estudian cuestiones de interés mutuo, formulan propuestas de cooperación e impulsan la adopción de medidas, pero no pueden adoptar resoluciones obligatorias, más allá del ámbito de colaboración voluntaria, como es el caso de los eurodistritos, asociaciones municipales, o las eurociudades. En los supuestos de aquellas con “personalidad jurídica”, tal como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), los Consorcios o entes de derecho público como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), el Consorcio Bidasoa, la Plataforma Logística o la Euroregión, son entes de derecho público que tienen capacidad de obrar para llevar a cabo programas de cooperación transfronteriza a iniciativa de los Estados y Administraciones públicas regionales o locales (LASAGABASTER-HERRARTE, 2016).

De igual modo, es preciso señalar la existencia de convenios hispano-franceses, que atienden a aspectos concretos, como el de 1959, relativo a la pesca en el Bidasoa internacional y la Bahía de Higer. Como también, la actividad desarrollada por organismos hispano-franceses. Un ejemplo de ello es la Comisión Internacional de los Pirineos, de la que dependen órganos consultivos, como la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa, creada en 1979, que reúne a los ayuntamientos fronterizos de Irún, Hondarribia, Hendaie, Urrugne y Bariatou y organismos oficiales relacionados con el río y el medio marino, ocupándose de regular

los usos y servicios, así como de los problemas en el cauce, orillas y costa.

6.3. Estudio diacrónico de los instrumentos de cooperación transfronteriza (1980-2020)

La cooperación transfronteriza ha sido comúnmente analizada, desde una visión jurídica, en torno a bases legales y diferentes instrumentos y formas jurídicas (Ver ROJO-SALGADO, 2011; LASAGABASTER-HERRARTE, 2017): 1) La

cooperación desarrollada bajo el paraguas de las normas del Consejo de Europa. 2) La cooperación basada en los tratados internacionales, en este caso, sobre fronteras. 3) La cooperación a través de las AECT, bajo el amparo y supervisión de la Unión Europea. Otra visión que se suele hacer es el análisis de la puesta a punto de los programas INTERREG a partir de los años 1990, a los que se han sumado otros instrumentos recientes, que ha producido una animación de los agentes institucionales y de las administraciones regionales y locales en pro de los objetivos de implementación de acciones de cooperación territorial transfronteriza.

Convenio-marco del Consejo de Europa	1980
Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)	1983
Programa europeo INTERREG	1990
Fondo para la cooperación Aquitaine-Euskadi	1990
Eurociudad vasca Bayonne-San Sebastián	1993
Tratado España y Francia de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales	1995
Consorcio transfronterizo Bidasoa-Txingudi	1998
Convenio de cooperación Departement Pyrénées Atlantiques-Gobierno de Navarra	2001
Asociación Xareta	2002
Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi (PLAE)	2004-2011
Convenio de cooperación Departement Pyrénées Atlantiques-Diputación de Gipuzkoa	2005
Acuerdo administrativo de España y Francia sobre gestión del agua	2006
Reglamento CE 1082 de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)	2006
Conferencia Atlántica Transpirenaica (CAT)	2007
Bihartean, Cámara de Comercio Transfronteriza (Bayonne-Gipuzkoa-Navarra)	2010 y 2017
Euroregión Nouvelle-Aquitaine-Euskadi y ampliación a Navarra (NAEN)	2011 y 2016
Carta de gestión de las aguas compartidas del Oeste de los Pirineos	2014

FIG. 3/ Instrumentos jurídicos-administrativos y Organizaciones para la cooperación transfronteriza.

Fuente: Elaboración propia, basada en repertorios jurídicos varios.

- Como muestra la tabla de la FIG. 3, tras la firma del Convenio-marco del Consejo de Europa, la cooperación interregional e interlocal transfronteriza aparece encabezada por la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos* en 1983, que se atiene a lo regulado en la Convención-marco del Consejo de Europa, y se establece en Jaca, en un principio, sin personalidad jurídica, para adaptarse, posteriormente, al Tratado de Bayona suscrito entre España y Francia en 1995, en forma de Consorcio desde 2005, para gestionar proyectos propios y programas como POCTEFA. En las cuatro décadas transcurridas, se observa un avance en la cooperación y una mayor diversificación de iniciativas, si bien no están representadas, entre otras materias, la movilidad ferroviaria o la política territorial. En esta última, no ha existido, al menos, una iniciativa de integración de las políticas territoriales de las tres regiones y de los espacios vecinos.
- La *Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián*, es la primera institución de cooperación territorial y de proximidad de carácter interurbano, que se plantea inicialmente desde la Diputación Foral de Gipuzkoa y el distrito Bayonne-Anglet, Biarritz (BAB) y se completa con todos los municipios de la conurbación litoral, como tentativa de construcción de un nuevo espacio o territorialidad. Un proyecto a todas luces consistente, tanto para una mayor articulación de los diferentes hábitats y aglomeraciones de un espacio urbano casi continuo, como de cara a fomentar acciones de cooperación, superando los obstáculos propios del efecto frontera y las diferencias de los sistemas nacionales urbanos y socioculturales. Se trataba, entonces, de fomentar la *intercomunalité* por la

Administración francesa. Toda la operación, puesta en marcha con mucha ambición encajaba en los principios de una mayor cooperación eurorregional y eurociudadana, y a este fin se pusieron muchas expectativas institucionales, como advierten estudiosos de la Eurociudad (ZANETTIN, 1996; AA.VV, 2001; SANSINENEA-ICHASO, 2001; VELASCO-GRACIET & CAÑAS, 2004; LOZANO-VALENCIA, 2007).

Sin embargo, los problemas afloraron pronto (BELOKI, en AHEDO, ETXEBARRIA & LETAMENDIA, 2004: 69): la ausencia de un programa tractor, las relaciones problemáticas con el Consorcio Bidasoa –habiendo opiniones proclives a integrar ambas iniciativas–, y la regla de financiación 50/50 que choca con las asimetrías existentes entre las competencias de unas y otras instituciones locales de España y Francia. A esto, se suma, nos dice la responsable de la dirección de Estrategia de la Diputación Foral, la ausencia de un equipo propio técnico-administrativo y la actualización de estudios estratégicos, así como de un liderazgo y un presupuesto único. En el tiempo transcurrido, la Eurociudad ha animado, ocasionalmente proyectos POCTEFA destinados a formación e innovación y se ha caracterizado más bien como observatorio y agencia de desarrollo transfronterizo, desde su sede de San Sebastián, hasta la fecha de 2016 en que por voluntad política se han paralizado sus actuaciones, a falta de un liderazgo, y más que en un *impasse* se encuentra “en vía muerta”, a la espera de nueva gobernanza y de nuevos proyectos técnicos.

- El *Consortio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi* tiene como precedente el impulso dado por los ayuntamientos de Irún y Hondarribia a la Agencia de desarrollo local ADEBISA-Bidasoa Activa y al anterior Eurodistrito, al que se sumará la municipalidad de Hendaie, “por el temor a las repercusiones que traería consigo la desaparición de las fronteras, prevista por el Acta Única, sobre la actividad comercial y el empleo en la zona” (LETAMENDIA, 2008: 23). Poco después, se crea el Consorcio Transfronterizo en 1998, manteniéndose hasta hoy con el apoyo político institucional y el apoyo técnico de Bidasoa Activa, aunque al principio, “del lado francés, el departamento y las comunas vecinas consideraban esta estructura del derecho español con desconfianza” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 195). Sin embargo, pasado el tiempo, “el Consorcio

se ha revelado como un cauce idóneo para dar forma (y cobertura) a las iniciativas que proceden de la sociedad civil en materia de cultura, patrimonio y actividades comunes” (LETAMENDIA, 2008: 24), así como de tipo socioeconómico, encabezado por el Recinto ferial FICOBA, apoyado por la Diputación foral desde 2003 y cada vez más utilizado por PYMES de ambos lados de la frontera, en equipamientos y servicios. Sin olvidar que,

“si durante el periodo precedente, la Bahía parecía caracterizarse por una relación de atracción-repulsión clásica entre vecinos fronterizos, donde la frontera ejercía plenamente sus funciones de filtro percibido, el Consorcio ha mostrado que era posible un espacio transfronterizo de reflexión y de acción” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 201).

En efecto, ha habido obstáculos políticos en su puesta en común, como las suspicacias generadas entre los partidos políticos representados: “para los nacionalistas vascos, mayoritarios en Hondarribia, es una cooperación entre vascos del sur y del norte; en Hendaie es una simple cooperación entre vecinos; en Irún se trata más bien de una iniciativa de interés socioeconómico” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 196). Claro que, al fin y al cabo, aunque los presupuestos generales de administración del Ente –309.000 euros en 2018– hayan recibido un 94% de sus aportaciones de los tres ayuntamientos, según Memoria del Consorcio, las iniciativas de cooperación han estado sostenidas mayoritariamente por fondos INTERREG y POCTEFA. De ahí que varios obstáculos dificultan la eficacia del Consorcio, “el primero, su visibilidad acrecentada... en relación con su peso político (y presupuestario) real” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 196).

Asimismo, ciertas cuestiones como no haberse dotado de estructuras de gobernanza o que los proyectos sean de carácter y procedencia más técnica que ciudadana, detectan “cierta incomunicación entre las estructuras de la Eurociudad Vasca y del Consorcio... (lo cual) es un obstáculo para el funcionamiento de unas redes que son finalmente concéntricas” (LETAMENDIA, 2008: 27). Con relación a las anteriores observaciones, se destaca que

“los principales desafíos son la democratización del modo de gestión, la amplitud de las competencias en relación a los municipios

y la valoración de los proyectos asignados” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 201).

En definitiva, la cooperación transfronteriza se ha mantenido en las últimas tres décadas, pero parece insuficiente y escasa ante el potencial existente en la Bahía de Txingudi ante dificultades como la escasa funcionalidad del Consorcio Transfronterizo... la excesiva administración competencial... nuevas estructuras competenciales que debilitan las existentes... falta de presupuesto propio para iniciar acciones transfronterizas... y aún la pervivencia de la frontera como barrera mental, social y económica, a pesar de los años de colaboración (ALBERDI-COLLANTES, 2019). Asimismo, se nos advierte por la responsable de la agencia territorial, Eva Fernández Tolosa, que el Consorcio es más de apoyo a iniciativas transfronterizas, pero, por parte de la Agencia Bidasoa como de la Aglomeración en territorio francés, no hay un esquema previo de funcionamiento y un instrumento de posicionamiento político, de modo que toda nueva iniciativa se sigue pensando y repensando hasta su puesta a punto, por lo que se avanza más lentamente.

- Una institución esencial en presencia es la Euroregión, que ha tenido como precedentes el Protocolo de Cooperación en el Eje Atlántico y el Protocolo Anexo entre Aquitania y País Vasco (1989) que crea el *Fondo Aquitaine Euskadi* para la Cooperación Transfronteriza en 1990, al que se suma Navarra desde 1992 a 2000. En este marco, se desarrollan, en años siguientes y hasta la creación de la Euroregión en 2011, ciertas operaciones de inversión en desarrollo, en materia de comunicación y transportes, investigación, educación y formación, servicios a las empresas, agricultura, pesca, turismo, cultura y medio ambiente. Asimismo, la *Conferencia Atlántica Transpirenaica-CAT*, creada en 2007, es una instancia multilateral y multinivel de análisis, diálogo y concertación de problemas transfronterizos de proximidad y asuntos cotidianos de los ciudadanos, como es la cooperación hospitalaria en servicios médicos de urgencias o la atención a demandantes de empleo.

La *Euroregión Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra*, con la ampliación de la región aquitana y la ampliación, casi en paralelo, a Navarra, adquiere un mayor tamaño territorial (101.000 km²) y espacio fronterizo común (150 kms lineales de linde), convirtiéndose en una dimensión poblacional adecuada

(8,8 millones de habitantes) para competir estratégicamente en la “liga europea” de proyectos. La sede de su equipo técnico en Hendaie es de menor empaque que la propia sede del Consorcio Bidasoa, pero mantiene un presupuesto mayor, 3.297.000 euros en 2018, y es una AECT con plena personalidad para tomar iniciativas y gestionar proyectos cofinanciados por la Unión Europea. En su último Plan Estratégico (EURORREGIÓN, 2018) plantea como objetivos concertar planteamientos ante convocatorias de programas europeos de cooperación territorial (FEDER, FSE, INTERREG, POCTEFA...), y aspira a desarrollar y secundar proyectos en los campos de economía, empleo, educación, movilidad y medio ambiente. Ejemplos de proyectos desarrollados bajo su cobertura, entre otros, han sido los del Observatorio del empleo transfronterizo o los de la nueva demanda de desplazamientos –proyecto ‘Transfermuga’, a partir de 2013, para mejora de la red de itinerarios y oferta de transporte transfronterizo-. El Plan Estratégico 2021-2027, nos manifiesta la directora técnica de la Euroregión, Arola Urdangarin, ha de acoger e impulsar nuevos proyectos para la ciudadanía y los municipios, a partir de puntos comunes y complementarios entre las tres regiones, en estrategias de transportes, formación y educación (trilingüe), para mantener la apuesta y pegar un salto a mayores desafíos en las convocatorias de INTERREG-Europa y HORIZON 2020.

- La Cámara de Comercio Transfronteriza, *Bihartean*, es una estructura de cooperación sectorial al servicio de la estrategia de desarrollo económico de las PYMES, impulsando las relaciones entre empresas de ambos lados de la frontera o que pretendan establecerse en el país vecino, agrupando, inicialmente, a la *Chambre De Commerce et d’Industrie de Bayonne Pays Basque* y la Cámara de Comercio e Industria de Gipuzkoa y, desde 2017, la Cámara Navarra de Comercio e Industria.
- La Asociación *Xareta*, en la cuenca de la Nivelle, aglutina los municipios de Urdax, Zurragamurdi, Sare, Ainhoa, y se constituye tras un primer acuerdo de cooperación en 2002, ratificado al derecho francés en 2004. Su creación institucionaliza las relaciones tradicionales en el valle y desde entonces ha desarrollado acciones en servicios médicos y en campos escolares, gestión ambiental, turismo y patrimonio. Asimismo, como nos manifiesta el secretario de los Ayuntamientos de

Urdax y de Zurragamurdi, Javier Irigoyen, las relaciones de vecindad entre las instituciones locales de Xareta tienen una significación importante en la prestación de servicios públicos a partir de los años 1960, por ejemplo, el ayuntamiento de Urdax compra energía al sistema eléctrico de Francia ya que no tiene conexión a la red eléctrica de España; el ayuntamiento de Zurragamurdi mantiene la recogida de residuos en asociación con el municipio de *Saint-Pée-sur-Nivelle*; y el barrio de Dantxarinea (Urdax) vierte las aguas residuales a la estación de depuración de Ainhoa. Asimismo, como ‘Territorio Xareta’ se impulsa el fomento del centro de “comercio de frontera” de Dantxarinea¹², así como el turismo desarrollado en los núcleos del Valle, con visitantes procedentes de la región vecina francesa y otros de Burdeos, Pau o Toulouse. Se trataría del impulso a un modelo exitoso, repetido en otros ámbitos pirenaicos, del tipo de “pequeña Andorra” o de comercio + turismo.

- Las relaciones informales en el ámbito local de la cooperación territorial transfronteriza están presentes, también, entre municipios y asociaciones de este sector pirenaico navarro y vascofrancés. A lo más, se asocian en proyectos de cooperación y de proximidad de cierto relieve para los intereses comunes del vecindario y de las instituciones locales, en materia ambiental, de aguas, turístico, empresarial, deportivo o cultural. De otro lado, existen Grupos ciudadanos en defensa de la promoción de actividades deportivas, culinarias y de ocio, entre pueblos de un lado y otro de la frontera. Es el ejemplo de ciertas actuaciones: a) Proyecto EDERBIDEA, en la movilidad transfronteriza en bicicleta; b) Proyecto de mejora del entorno del Monte Larrún/La Rhune, entre los municipios de Bera, Etxalar / Sare, Ascain, Urrugne, Biriattou.

7. Consideraciones finales

Las fronteras delimitan el ámbito del poder territorial de los Estados y, de paso, fomentan en su vecindad múltiples efectos de tipo político, económico y sociocultural en las regiones y localidades fronterizas. La frontera internacional y,

en menor medida, las demarcaciones infraestatales, en ocasiones, son origen de disparidades para las regiones situadas de un lado y otro, en especial en las franjas de mayor proximidad –se consideran así, en este supuesto, las que se distancian en un radio de hasta 50 km respecto de la línea de demarcación internacional-. Se trata de disparidades socioculturales (tales como las restricciones a la movilidad, las migraciones laborales, las estructuras demográficas...), disparidades económicas (la marginalidad, las distorsiones en los intercambios comerciales, las relaciones asimétricas en el crecimiento económico, las comunicaciones...) o de políticas territoriales.

A estos efectos, la Unión Europea y los Estados miembros tratan de transformar ese interfaz que conduce a la separación de territorios, a partir de actuaciones que promuevan en los espacios fronterizos un modelo de integración. Frente a las asimetrías y las disparidades regionales y locales, la Unión Europea ha venido impulsando de forma decidida la cooperación eurorregional y transfronteriza, a partir de la entrada en vigor del Acta Única (1992) con instrumentos comunitarios como los fondos FEDER, la iniciativa INTERREG y otras, a fin de promover el desarrollo y la articulación territorial combinada con procesos de integración interregional e interlocal, como ha sido la constitución de eurorregiones, eurociudades y asociaciones fronterizas de proximidad, que se intensifican tras la política de Mercado único y la libertad de movimientos en el seno de la Unión Europea.

Es cierto, también, que el País Vasco tiene vocación de “territorio rótula” de cara a la articulación de España y Portugal con Francia y Europa, y que el área funcional de San Sebastián-Bajo Bidasoa, como la de *Bayonne-Côte Basque*, se significan por una creciente centralidad comercial y de servicios en el esquema de la Eurociudad. Sin embargo, los obstáculos están presentes a tenor de la permanencia de las fronteras de seguridad, comerciales, jurídicas o fiscales estatales.

Como balance de esta situación, sirva la reflexión de los agentes del territorio, al advertir dificultades y obstáculos a la cooperación: “asimetrías institucionales en competencias, medios económicos y organizaciones diferentes, problemáticas jurídicas y normativas, dificultades idiomáticas, percepciones mutuas

¹² Flujo dominante comercial muy concentrado y en un entorno no urbano, que se encuentra en otras localidades fronterizas del Pirineo, en centros urbanos o semiurbanos, como

también en la Raya ibérica, en algunos núcleos y ciudades gemelas.

incompletas o falta de espacios de diálogo institucional regulares para abordar en común temas libremente tratados” (COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION, 2020: 12). En efecto, en el caso de la Euroregión, la realización de proyectos de cooperación transfronteriza se enfrenta aún a normativas dispares de un lado y otro y a la herencia de prácticas administrativas, que consideran las actividades de cooperación más “internacionales” que “interregionales”, a la vista de las demandas de infraestructuras ferroviarias, por ejemplo, aunque no sea, tanto así, la desarrollada en la cooperación transfronteriza local, más arraigada, entre los municipios españoles y franceses del Bajo Bidasoa.

Se constata también que ha habido un incremento de intercambios entre las instituciones políticas locales, del lado español como francés. En todas ellas, desde los años 1990, se impulsan relaciones en un sistema de redes o círculos concéntricos, aunque se aprecia en los últimos años un menor ritmo en las relaciones subregionales entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la nueva figura de la *Communauté d’Agglomération*, que, a veces, como consecuencia de problemas culturales, administrativos y estratégicos, se duplican los esfuerzos integradores a la hora de cohesionar la oferta de infraestructuras y dotaciones logísticas, aprovechando las notables rentas de situación, como nos confirman entrevistas con responsables técnicos de San Sebastián e Irún.

Los retos actuales, que plantea el Esquema Estratégico de Intervención (COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION, 2020: 20-24), se focalizan en “considerar las necesidades de las partes implicadas y combinar los niveles de competencia y responsabilidad, tener en cuenta los tiempos políticos en la implementación, basarse en orientaciones estratégicas compartidas, adaptar las escalas de gobernanza y los espacios de cooperación”.

“Pasar la muga” o “ir al otro lado de la muga”, han sido expresiones superadas por la población fronteriza, pero restan recelos y actitudes diferenciadas institucionales, de un lado y otro, a la par que se suceden proyectos y planes, no siempre bien trabados, para impulsar la cohesión y la articulación entre los espacios fronterizos. De ahí que los ejes de intervención pasen por

“facilitar los desplazamientos, diarios o periódicos, mejorando los servicios de movilidad y las redes de comunicación; ampliar la cuenca de empleo y la zona económica de proximidad, buscando complementariedades; desarrollar el acceso a

los equipamientos y mejorar la calidad de vida” (COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION, 2020: 32).

Y de modo más particular, en los espacios de interior y de montaña, donde hasta ahora se ha desarrollado menos la cooperación transfronteriza, los desafíos planteados han de adaptarse a este medio rural

“en los aspectos del ecoturismo, la optimización de los servicios y la organización de una gestión concertada y de gobernanza transfronteriza” (COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION, 2020: 50).

Cabe esperar que, en contrapartida, las propuestas del Documento Estratégico del organismo francés no terminen en un “documento de intenciones”, caso de no recibir una respuesta compartida por parte del lado español, lo que interrumpiría las esperanzas puestas hace tres décadas en un nuevo escenario de internacionalización y cooperación transfronteriza. En cualquier caso, la superposición de instituciones de cooperación, lejos de ser un obstáculo, refuerza las posibilidades de la puesta a punto de proyectos. No obstante, se echa en falta una mayor aproximación de los representantes políticos y agentes, que sumen intereses y animen a la cooperación territorial interregional y transfronteriza, como ocurriera en el momento inicial del proceso, si bien se ha mantenido viva la vocación por la cooperación activa entre los alcaldes de municipios de frontera y entre instituciones públicas como las responsables de la gestión de las aguas.

8. Bibliografía

- AA.VV. (1989): *Les Pyrénées/El Pirineo*, París y Madrid, DATAR-MOPU.
- (1998): *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*, Burdeos, Presses Universitaires de Bordeaux.
- (2001): Jornadas de reflexión sobre la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián, *Azcoaga*, nº 11.
- AHEDO, I., ETXEBARRIA, N. & LETAMENDIA, F. (2004): *Redes transfronterizas intervascas*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- ALBERDI-COLLANTES, J. C. (2006): La cooperación municipal en el Bidasoa: de la acción local al consorcio internacional, *Lurralde*, nº 29: 87-113.
- (2013): Evolución de las relaciones transfronterizas en el Bidasoa: de la conurbación a la communauté. *Geographicalia*, nº 63-64: 5-26.
- (2019): Éxitos y fracasos de la cooperación transfronteriza: El ejemplo del Bidasoa, *Estudios fronterizos*, vol. 20, e041.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN (2011): *Diagnóstico Estratégico 2020. Documento final*. En línea: www.donostiafutura.com/es/publicaciones/plan-estrategico-e2020dss

- BRAY, Z. & HARGUINDÉGUY, J. B. (2004): Une sociologie de la construction identitaire. Le cas de la coopération transfrontalière franco-espagnole au Pays Basque, *Pôle Sud*, nº 20: 91-102.
- CAPDEVILA, I. & SUBIRANA, J. (2009): *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*, Madrid, Instituto Geográfico Nacional.
- COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PAYS BASQUE (2020): *Estrategia de cooperación transfronteriza 2020-2030*. Documento policopiado.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO & AGENCIA VASCA DEL AGUA (2018): *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Revisión de tercer ciclo (2021-2027)*. Documento policopiado.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (2004): «Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen XXXVI, nº 139: 17-41.
- EURORREGIÓN PAÍS VASCO NAVARRA NOUVELLE-AQUITAINE (2018): *Plan Estratégico de la ACT 2014-2020*. Documento policopiado.
- FAIRÉN-GUILLÉN, V. (1956): *Facieras internacionales pirenaicas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (1985): *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (con especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- (2012): Les relations de voisinage franco-espagnole en matière d'environnement. *Annuaire Français de Droit International*, nº 58: 415-442.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2014): *Estrategia Territorial de Navarra. Plan de Ordenación Territorial (POT) Navarra Atlántica*. Documento policopiado.
- GOBIERNO VASCO (2019): *Plan Territorial Parcial (PTP) de Donostialdea-Bajo Bidasoa*. Documento policopiado.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, D. A. (1975): *The Western Pyrenees. Differential Evolution of the French and Spanish Borderland*, Oxford, Clarendon Press.
- HARGUINDÉGUY, J. B. (2007): *La frontière en Europe: un territoire? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, L'Harmattan.
- LABORDE, P. (1969): Les travailleurs frontaliers sur la Côte basque française, *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, volumen 40, nº 3: 243-252.
- (1991): "Bayonne depuis la Seconde Guerre mondiale". En J. PONTET (Dir.), *Histoire de Bayonne* (pp. 281-316), Toulouse, Privat.
- (2001): *Histoire du tourisme sur la Côte Basque, 1830-1930*, Biarritz, Atlantica.
- LASAGABASTER-HERRARTE, I. (Dir.) (2016): *La cooperación transfronteriza en Europa: una mirada desde Euskal Herria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- (2017): *Derecho público en Euskal Herria*, Bilbao, IVAP Lete.
- LEFEBVRE, H. (2000): *Pyrénées*, Pau, Éditions Cairn.
- LETAMENDIA, F. (2008): La cooperación transfronteriza europea en el País Vasco: realidades y limitaciones. En: Universitat Autònoma de Barcelona. Institut d'Estudis Europeus. *Seminari La Cooperació Transfronterera a la UE*. Working Papers on Line.
- LÓPEZ-TRIGAL, L. (2014): Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones ibéricas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen LXVI, nº 182: 625-648.
- LOZANO-VALENCIA, P. (2007): La eurociudad Baiona-Donostia: ¿ejemplo o utopía en la colaboración transfronteriza? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 44: 325-340.
- MARTIN-RAMOS, A. & GONZÁLEZ-BEREZIARTUA, M. & MENDIKUTE-SAN MIGUEL, N. (2013): «Complementos y dependencias urbanas sobre Donostia-San Sebastián en situación fronteriza», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen XLV, nº 176: 393-408.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA: *Mapas de Tráfico*, 2018. En línea: <http://www.mitma.es/carreteras/trafico-velocidades-y-accidentes-mapas-estimacion-y-evolucion/mapas-de-trafico/2018>
- NORDMAN, D. (1998): *Frontières de France. De l'espace au territoire XVI-XIX siècle*, Paris, Gallimard.
- OLIVERAS-GONZÁLEZ, X. & COLOMB, C. & DURÀ-GUIMERA, A. (2016): "La cooperación transfronteriza en el contexto pirenaico: Retos de la multiplicidad". En J.M. TRILLO & I. PIRES (Eds.), *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos* (pp. 29-48), Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- PALARD, J. (Dir.) (1997): *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, Paris, PUF.
- PERALES-DÍAZ, J. A. (2004): *Fronteras y contrabando en el Pirineo occidental*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- PRECEDO-LEDO, A. (1976): *La red urbana de Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra.
- ROJO-SALGADO, A. (2011): Las consecuencias de la cooperación-integración transfronteriza: ¿Vamos hacia la refundación de Europa?, *Revista de Estudios Políticos*, nº 152: 49-74.
- SANGUIN, A. L. (2015): Desde las eurorregiones hasta el espacio Schengen: Las nuevas prácticas fronterizas de la Unión Europea, *Aldea Mundo*, nº 39: 9-19.
- SANSINENA-ICHASO, G. (2001): La eurociudad vasca, *Lurralde*, nº 24: 45-76.
- SCOT (2005): *Schéma de Cohérence Territoriale du Sud Pays Basque*. En línea: <https://www.scot-pbs.fr/>
- (2014): *Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération de Bayonne et du Sud des Landes*. En línea: <https://www.scot-pbs.fr/>
- SERMET, J. (1983): *La frontière hispano-française des Pyrénées et les conditions de sa délimitation*, Pau, Les Amis du Livre Pyrénéen.
- UHALDEBORDE, J. M. (1994): "Entre intégration et marginalisation, une dynamique ambivalente pour le Pays Basque dans l'Europe". En: AA.VV., *Le Pays Basque et l'Europe* (pp. 143-159), Tarnos, Éditions Izpegi.
- URTEAGA, E. (Coord.) (2007): *L'aménagement du territoire en Pays Basque*, Zarautz, Argitaldaria.

- VELASCO-GRACIET, M. H. (1998): *La frontière, le territoire et le lieu. Norme et transgression dans les Pyrénées Occidentales*. Université de Pau. Thèse de doctorat.
- (2005): Les jeux de la frontière franco-espagnole au Pays Basque dans le contexte européen. *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2: 305-317.
- (2006): La frontière, le douanier et le contrebandier, *Pyrénées Frontières*, n° 7: 5-17.
- & CAÑAS, X. (2004): L'eurocité Bayonne-Saint Sébastien, une construction urbaine transfrontalière, *Bulletin de l'Association de Géographes Françaises*, volumen 81, n° 4: 509-520.
- ZANETTIN, M. P. (1996): *La coopération transfrontalière basque. Le cas de la conurbation Bayonne-Saint Sébastien*, Burdeos, Institute d'Études Politiques, Thèse de doctorat.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 353-370

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.04>

CC BY-NC-ND



Transformación territorial y transporte de mercancías en la Región Metropolitana de Madrid: hacia nuevas estrategias de sostenibilidad

Alexandra DELGADO-JIMÉNEZ^(1,2)

Profesora Adjunta Escuela Politécnica Superior Universidad Nebrija

RESUMEN: Las transformaciones territoriales tienen un espacio singular de representación en las áreas metropolitanas en el desarrollo de su papel como espacios de aglomeración, consumo y proximidad. Esto repercute en el despliegue territorial de una serie de infraestructuras donde cobran interés por su función las relacionadas con el transporte de mercancías. Si en el análisis del marco estatal español se observa el fuerte crecimiento de las infraestructuras mayor aun que el aumento de la movilidad interior de mercancías, la Región Metropolitana de Madrid muestra un perfil diferenciado habiendo aumentado aún más el transporte de mercancías que la ocupación de suelo artificial, que ha sido significativa. Destaca el declive del transporte de mercancías por ferrocarril frente al modo por carretera lo que incide en las emisiones de CO₂ y hace necesario plantear nuevas estrategias de sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE: Región Metropolitana de Madrid; Transformación territorial; Transporte de mercancías; Estrategias de sostenibilidad.

Recibido: 03.06.2020; Revisado: 04.11.2020.

Correo electrónico: adelgado@nebrija.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2251-7583>

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

¹ Este artículo se ha realizado en el marco de la investigación sobre sostenibilidad urbana y territorial y su medición a través de indicadores de la Cátedra Nebrija-Santander de Tecnologías de Transporte Sostenible.

² Fernando ROCH, in memoriam.

Territorial transformations and freight transport in the Metropolitan Region of Madrid: towards new strategies for sustainability

ABSTRACT: Territorial transformations have a singular space of representation in metropolitan areas in the development of their role as spaces of agglomeration, consumption and proximity. This has repercussions on the territorial deployment of a series of infrastructures where those related to freight transport are of interest because of their function. If in the analysis of the Spanish state framework the strong growth of infrastructures is observed that is even greater than the increase in the internal mobility of goods, the Metropolitan Region of Madrid shows a differentiated profile, having increased even more the transport of goods than the land take by artificial surfaces, which has been significant. The decline in rail freight transport compared to road transport is noteworthy, which has an impact on CO₂ emissions and makes it necessary to plan new sustainability strategies.

KEYWORDS: Madrid Metropolitan Region; Territorial transformation; Goods transport; Sustainability strategies.

1. Introducción: las regiones metropolitanas como espacios de centralidad en logística y transporte de mercancías

Las transformaciones territoriales han sido motivo de gran interés en las últimas décadas, cuestión relacionada con la velocidad de los cambios acaecidos y el mayor acceso a información sobre estos procesos en el citado periodo (LIPIETZ, 1990; SASSEN, 1991; LUDLOW, 2006; CASTELLS, 2010; SMITH, 2010).

Estas transformaciones suelen ser objeto de análisis a escala global, con datos planetarios agregados (ZHANG, 2016; COWARD, 2018), y a escala local con estudios de caso acotados de ámbitos de intervención donde se indican normalmente una serie de parámetros de su evolución. Muchas veces la escala intermedia, como es la metropolitana, no es objeto de estudio de manera integrada más allá de casos de estudio sin conexión o como escala de análisis sin tener en cuenta las relaciones espaciales que se derivan (MASEK & al., 2000; WEBER & PUISSANT, 2003). Esto se debe, entre otras cuestiones, a su complejidad y a la dificultad añadida que supone encontrar datos en ese nivel de agregación. Debe definirse antes de continuar el concepto de área metropolitana que surge del término griego *Metrópolis*, que significa Ciudad (Polis) Madre (Metro), y de ello se deriva el concepto actual de una gran ciudad junto con sus suburbios y ciudades cercanas, pueblos y alrededores sobre los que esa gran ciudad (en ocasiones más de una) ejerce una influencia económica y social dominante, formando una

unidad funcional con frecuencia institucionalizada (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2015; RAE, 2020). En todo caso, retomando la cuestión principal de las transformaciones territoriales resultan de especial interés “los cambios actuales en la economía, la sociedad, el empleo, la organización territorial o los impactos ambientales derivados” (MÉNDEZ, 2008:3) que se dan en los espacios metropolitanos de los cuales resultan la nueva economía y empleo metropolitano y su relación con la nueva forma espacial metropolitana, lo que conlleva ciertas dinámicas e impactos territoriales (ÍBIDEM, 2008:4). Por todo ello, cabe destacar la importancia del análisis de las metrópolis, ya que al proporcionar economías de aglomeración y proximidad (MÉNDEZ & RODRÍGUEZ, 2007:108) están claramente relacionadas con el transporte de mercancías.

El análisis del sector transporte se basa en términos generales en la integración de datos económicos, de energía y –en los últimos tiempos– de emisiones de CO₂, pero sin apenas referencias al territorio donde opera ese transporte, en una visión del territorio como el espacio administrativo donde se recaban los datos, como si solo fuera el telón de fondo de los acontecimientos (LIPIETZ, 1990).

A esta cuestión se le suma la importancia de la logística, con un papel específico en cuanto al sector del transporte, en el marco de las transformaciones productivas de la globalización, así como sobre el peso adquirido por la región madrileña, caso de estudio a analizar en la presente investigación, como polo logístico (DE SANTIAGO, 2008³; DELGADO, 2012, 2013). Por tanto, este planteamiento que sitúa de manera

³ Aportación de los revisores.

marginal al espacio en las transformaciones sociales debe ser superado pues el territorio (el espacio, el medio ambiente) es una dimensión estratégica –y aún más que otras– si cabe para conseguir la cohesión social y un desarrollo económico equilibrado.

Eso se hace especialmente visible en el transporte de mercancías asociado al sector logístico y a los centros de consumo, donde las áreas metropolitanas tienen un papel cada vez más relevante, pese que los procesos de transformación industriales pudieran hacer pensar lo contrario:

“Por ello, frente a la tesis de la contraurbanización y el declive metropolitano, que hace dos décadas pretendieron certificar el final del proceso de concentración espacial (Champion, Cheshire y Hay...) asociada a la supuesta postindustrialización y a la producción flexible, hoy resulta evidente el dinamismo económico –al menos en términos comparativos– que experimentan la mayor parte de las grandes aglomeraciones urbanas de nuestro entorno, reflejo de su capacidad para producir, *distribuir*, innovar y gestionar” (MÉNDEZ, 2007:3).

Y en ese “distribuir” está una de las funciones en las que tienen más capacidad los espacios metropolitanos, por su dimensión, y por tratarse a la vez de centros de consumo:

“Perviven así fuertes ventajas competitivas para las metrópolis, tanto por el volumen de externalidades asociado al tamaño de sus mercados (de consumo, trabajo y capital), como por la densidad y calidad de las infraestructuras físicas (desde vías de transporte de gran capacidad y aeropuertos internacionales, a plataformas logísticas, telepuertos, etc.)” (MÉNDEZ, 2007:3).

Esto mismo está relacionado con las economías servindustriales, que desde los años ochenta definen el crecimiento continuado de los servicios impulsado por la creciente integración industria o manufacturas y servicios (RUISSEN, 1987; MARTÍNEZ & RUBIERA, 2001) y debe entenderse como parte de una trayectoria que conduce hacia una economía y una sociedad de carácter “*serv-industrial*” (CUADRADO, 2016:7). Esta era *metaindustrial* se refiere, por tanto:

“al momento en que el desarrollo económico de las sociedades llega a genera un nivel de internacionalización, avance tecnológico, flexibilización y complejidad tan amplio que los servicios resultan claves como apoyo a cualquier tipo de actividad económica. La subcontratación se generaliza y la interrelación entre los servicios a la producción y otras actividades es tal que las fronteras sectoriales se difuminan. El término *servindustrial*

es muy similar pero se refiere, más específicamente, a la creciente integración entre los bienes y servicios en los productos finales” (MARTÍNEZ & RUBIERA, 2001: 140).

Por tanto, en las economías servindustriales donde tiene lugar la intensificación de la actividad industrial unido a la concentración de empresas con capacidad de innovación, es donde se da *el aumento de actividades relacionadas con* “la logística y el transporte de mercancías y personas, la distribución comercial mayorista y minorista” (MÉNDEZ & RODRÍGUEZ, 2007: 109), entre otros.

Y a esto se le añade el hecho de que un mundo más globalizado no ha supuesto una merma en la materialidad y la industrialización sino todo lo contrario. El aumento de la producción y consumo ha llevado aparejado el aumento exacerbado del transporte de mercancías desde lugares cada vez más lejanos. En esta cuestión, las regiones metropolitanas han tenido un papel central:

“Las regiones metropolitanas también han sido protagonistas de los estudios destinados a analizar las redes de transporte y telecomunicación de gran capacidad que interconectan determinados lugares de forma cada vez más densas, por resultar los nodos o *hubs* dotados de mayor conectividad y por generar concentraciones de actividad en torno a esas infraestructuras, incluso en un ámbito tan aparentemente inmaterial como es el relativo a la *galaxia internet* (CASTELLS, 2001), que registra una fuerte concentración geográfica de proveedores de servicios a la red, muy superior a la de usuarios” (MÉNDEZ, 2008:5).

Por todo ello, resulta especialmente de interés relacionar la transformación territorial con la evolución del transporte de mercancías y hacerlo en un contexto metropolitano concreto con una escala intermedia que permita ver la interrelación de flujos en un espacio conocido. De este modo es posible revisar la evolución conjunta de la transformación territorial y el transporte de mercancías y aportar de este modo estrategias de mejora asociadas a un espacio concreto, en este caso, la Región Metropolitana de Madrid (RMM), con el objetivo último de alcanzar una mayor sostenibilidad.

2. Metodología

Como punto de partida, cabe destacar que la citada concentración de las redes de transporte y telecomunicación en torno a las áreas metropolitanas a nivel mundial necesitaría una investigación específica pues cada tipo de región ostenta

un determinado papel en la cadena logística y de distribución de mercancías a escala global.

En todo caso, se busca en esta investigación, comprender dentro del marco antes enunciado la relación de la transformación territorial y el transporte de mercancías en un estudio de caso concreto con el objetivo último de evaluar su idoneidad en materia de sostenibilidad. Este es el punto de partida de esta investigación que se centra en la paradigmática transformación de la Región Metropolitana de Madrid, que en las últimas décadas ha desarrollado y que la ha convertido del plan a la realidad en el polo sur logístico de Europa y que supone sin duda del “primer nodo articulador de la logística sobre el territorio español” (DE SANTIAGO, 2008).

Esta conversión en el principal polo logístico sur de Europa durante el periodo 1985-2007 ha fortalecido el crecimiento económico, pero también ha supuesto un impacto: un fuerte aumento de los flujos materiales, y en este caso, la apuesta por el medio de transporte para mercancías ha sido la carretera, en detrimento del ferrocarril, lo que incide en otras cuestiones como la contaminación atmosférica o las emisiones de gases de efecto invernadero (DELGADO, 2012:116).

Resulta importante a nivel metodológico la definición del ámbito de estudio de caso, la Región Metropolitana de Madrid. Se trata del área conurbada de la Comunidad de Madrid y a falta de una definición administrativa oficial que delimite una determinada área urbana de Madrid, y que le atribuya competencias, como objeto sea distinto al municipio o a la diputación provincial, en este caso extinta, y que fue absorbida tras su constitución por la Comunidad de Madrid, de naturaleza uniprovincial (DELGADO, 2012:14).

En todo caso, cabe destacar que en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se contemplan algunas directrices sobre las áreas metropolitanas (artículos 3, 4, 43, 92bis, 104bis). A nivel estatal, el legislador no ha dado hasta la fecha una descripción de qué municipios deben conformar cada área metropolitana, dejando que sean las Comunidades Autónomas las que decidas su creación y contenido, como se establece en el citado artículo 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A nivel autonómico, en el caso de la Comunidad de Madrid, en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid se prevé asimismo la creación de áreas

metropolitanas, que deberá realizarse mediante Ley de la Asamblea según fija el artículo 76.

A fecha de hoy no se ha aprobado ley alguna al efecto, aunque esta articulación administrativa⁴, junto a otras potestades que no se han ejercido en la Comunidad de Madrid como la ordenación del territorio (DELGADO, 2012, 2013) supondrían una clarificación en la gestión y en el establecimiento de estrategias específicas para la gran diversidad que se encuentra en los 179 municipios de la Comunidad Autónoma.

Por todo ello (y no existiendo definición legal, solo estadística o de estudios, de cuáles son los municipios que se integran en ella) se toma como definición de la Región Metropolitana de Madrid la definición del área urbana de Madrid del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2018 del Ministerio de Fomento según el cual son 52 municipios incluyendo el capital los que se incluyen en ella, superando en 2018 los 6 millones de habitantes, de los cuales más de 3,1 millones corresponden al municipio de Madrid (MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 2018). En algunos casos se aportan en esta investigación datos a escala regional o incluso municipal, cuando no existen datos de escala metropolitana. Como nota metodológica es necesario subrayar la dificultad de definición y/o limitación de un objeto tan cambiante, con una transformación tan intensa y rápida, como es la Región Metropolitana de Madrid.

Una vez definido el ámbito de estudio, en primer lugar, se establece el análisis del marco estatal en la evolución comparada del transporte de mercancías y la ocupación del suelo para actividades económicas y de transporte en España, que reseña la situación española, para pasar a destacar las singularidades del territorio madrileño y su transformación en relación al transporte, y específicamente el de mercancías.

A continuación, se muestran para este estudio de caso de la RMM los pasos dados en la relación entre transformaciones territoriales y el transporte de mercancías, así como se apuntan otros caminos por recorrer si se quieren primar los objetivos de sostenibilidad. Porque si “las metrópolis tienden a reforzar su tradicional funcionalidad como centros de poder y nodos de interconexión para la gran cantidad y variedad de relaciones que vinculan a las empresas y los territorios” (MÉNDEZ, 2008:7), también son espacios de innovación y laboratorios “a tiempo real” de los procesos de toma

⁴ Aportación de los revisores.

de decisiones que se dan a diferentes niveles –y relacionados con la gobernanza multinivel (DELGADO, 2012)– y que inciden en estas regiones.

3. Marco estatal: evolución comparada del transporte de mercancías y la ocupación de suelo para actividades económicas y de transporte en España

3.1. La evolución del transporte de mercancías en España

El sector transporte es el sector que más energía consume en España y el responsable de un mayor número de emisiones de CO₂. En concreto, consume el 23% del consumo total de energía primaria y un 41% de la energía final, y en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero causa cerca del 28% del total, y más del 56% si se descuentan las emisiones asociadas a los autoconsumos, pérdidas y exportaciones. En el año 2016, en pleno proceso de salida de la crisis económica y financiera que arrancó en 2008⁵, la tendencia del transporte resulta claramente creciente, aunque en menor medida el transporte de mercancías (1,3%) respecto al año anterior que el transporte de pasajeros (4,7%) (BELLVER & al., 2017).

Desde 1990 a 2016 el aumento de la movilidad interior de mercancías en España ha sido en torno del 50% (ver FIG. 1). El aumento se ha centrado principalmente en el transporte de mercancías por carretera, que creció en términos absolutos representando el 92% del total en España manteniéndose casi constante la cifra de transporte de mercancías por ferrocarril.

Esto supone un importante cambio de modelo en el transporte de mercancías y que nos separa del modelo europeo. Según la Comisión Técnico Científica para el estudio de mejoras en el Sector Ferroviario:

“España es actualmente el país con la menor cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril, siendo además el que mayores descensos ha experimentado respecto al conjunto de dichos países en la última década. Esta cuota se encuentra en el entorno del 4% de las t-km transportadas por medio terrestre, frente a la media

europea del 17% (Eurostat, 2012)” (COMISIÓN TÉCNICO CIENTÍFICA PARA EL ESTUDIO DE MEJORAS EN EL SECTOR FERROVIARIO, 2014: XXV).

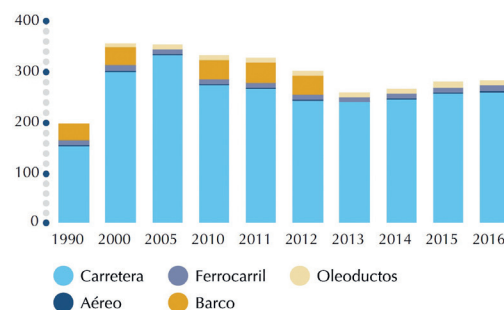


FIG. 1/ Movilidad interior de mercancías en España, 1990-2016 (millones de t-km).

Fuente: BELLVER & al., 2017: 10.

Desde el sector empresarial se habla en algunos casos de la versatilidad del transporte por carretera para la preferencia y aumento por este modo de transporte en mercancías ya que

“las razones son múltiples y van desde los costes derivados del ferrocarril a la limitada flexibilidad de los tráficos, dado que para resultar competitivos se requieren de cargas elevadas y largas distancias” como “se pone de manifiesto en un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que ha realizado una consulta a los representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y viajeros” (OPERADORES, 2018).

Se observa que el crecimiento del transporte de mercancías se ha producido en el modo de transporte por carretera, que en clave de sostenibilidad resulta de mayor impacto por la huella de carbono asociada.

La búsqueda de la intermodalidad en el transporte de mercancías es clave sobre todo cuando el objetivo de la Unión Europea para el año 2050 es que el transporte de mercancías por ferrocarril sea el 50% del transporte global como ocurre en Estados Unidos (COMISIÓN TÉCNICO CIENTÍFICA PARA EL ESTUDIO DE MEJORAS EN EL SECTOR FERROVIARIO, 2014: XXV).

Los principales retos para España en relación con el ferrocarril y el transporte de mercancías

⁵ Seleccionado por la idoneidad al encontrarse entre la crisis económica de 2008 y la actual crisis sanitaria

de 2020.

se centran principalmente en el ancho de vía y la posibilidad de la carga de camiones completos en el ferrocarril que permitan una verdadera intermodalidad, y, por tanto, la eficiencia del ciclo completo del transporte de mercancías.

Pero no serían los únicos, también serían desafíos a ese respecto otras cuestiones como las instalaciones y terminales obsoletas, la carencia de vías electrificadas en algunas terminales como las portuarias, la velocidad media de nuestros trenes, en definitiva, la mejora y actualización de la infraestructura así como la gestión del tráfico ferroviario para un mejor servicio⁶.

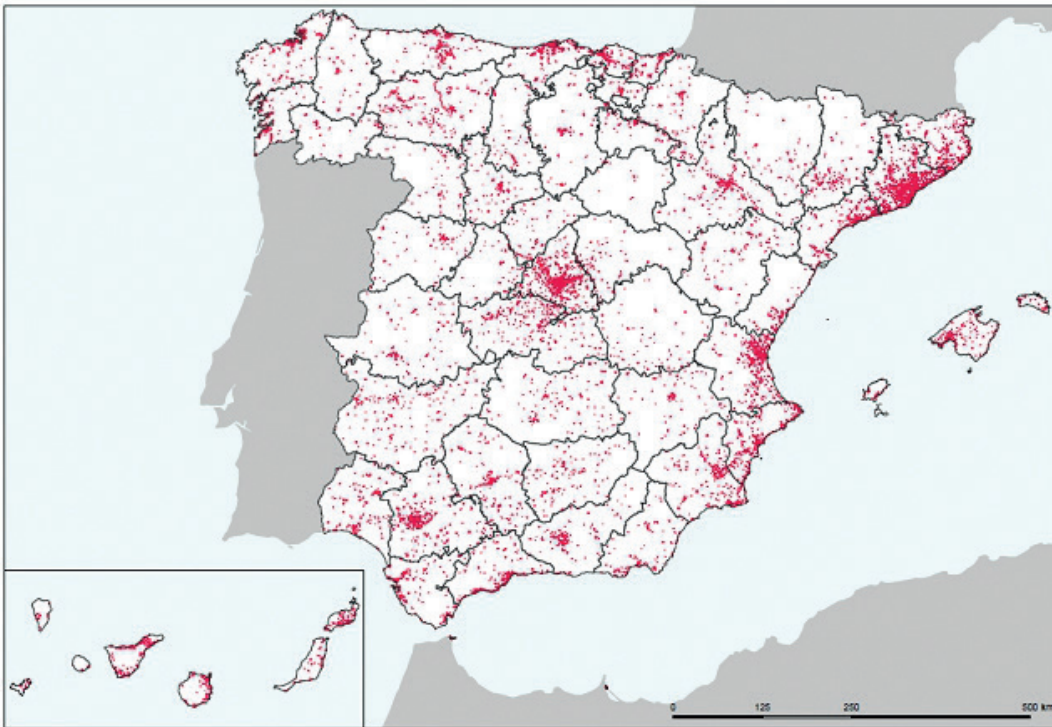
3.2. La evolución de la ocupación del suelo para actividades económicas y de transporte en España

La evolución de la ocupación del suelo muestra el desarrollo espacial de una sociedad (de un modelo económico y social concreto) en un

cierto periodo de tiempo lo que nos permite revisar la toma de decisiones en todas las cuestiones que suponen un despliegue territorial. El proceso de urbanización tiene como principales causas las económicas, sociales e institucionales-políticas, pero también ambientales y territoriales-espaciales (DELGADO, 2012:501).

Con datos del proyecto *CORINE Land Cover* (CLC) que ha analizado con fotointerpretación la ocupación del suelo de los años 1987, 2000 y 2006⁷ (Fig. 2) se observa que:

“El aumento de las superficies artificiales es el cambio de ocupación del suelo más significativo ocurrido tanto entre 1987 y 2000, con un 25,4% de incremento (desde 670.000 ha hasta 840.000 ha), como entre 2000 y 2006, con un 21,1% (desde 840.000 ha hasta 1.017.000 ha). Por tanto, entre 1987 y 2006 las superficies artificiales han aumentado un 46,5%. En 1987 ocupaban el 1,3% del territorio, en 2000 el 1,7% y en 2006 el 2,0%. Cabe destacar de que el aumento de las superficies artificiales se ha acelerado en el último periodo, pues el aumento es similar al del periodo 1987-2000, si bien se ha producido en la mitad de años” (DELGADO, 2012:504).



⁶ Aportación de los revisores.

⁷ Ortofotografía del año 2005.

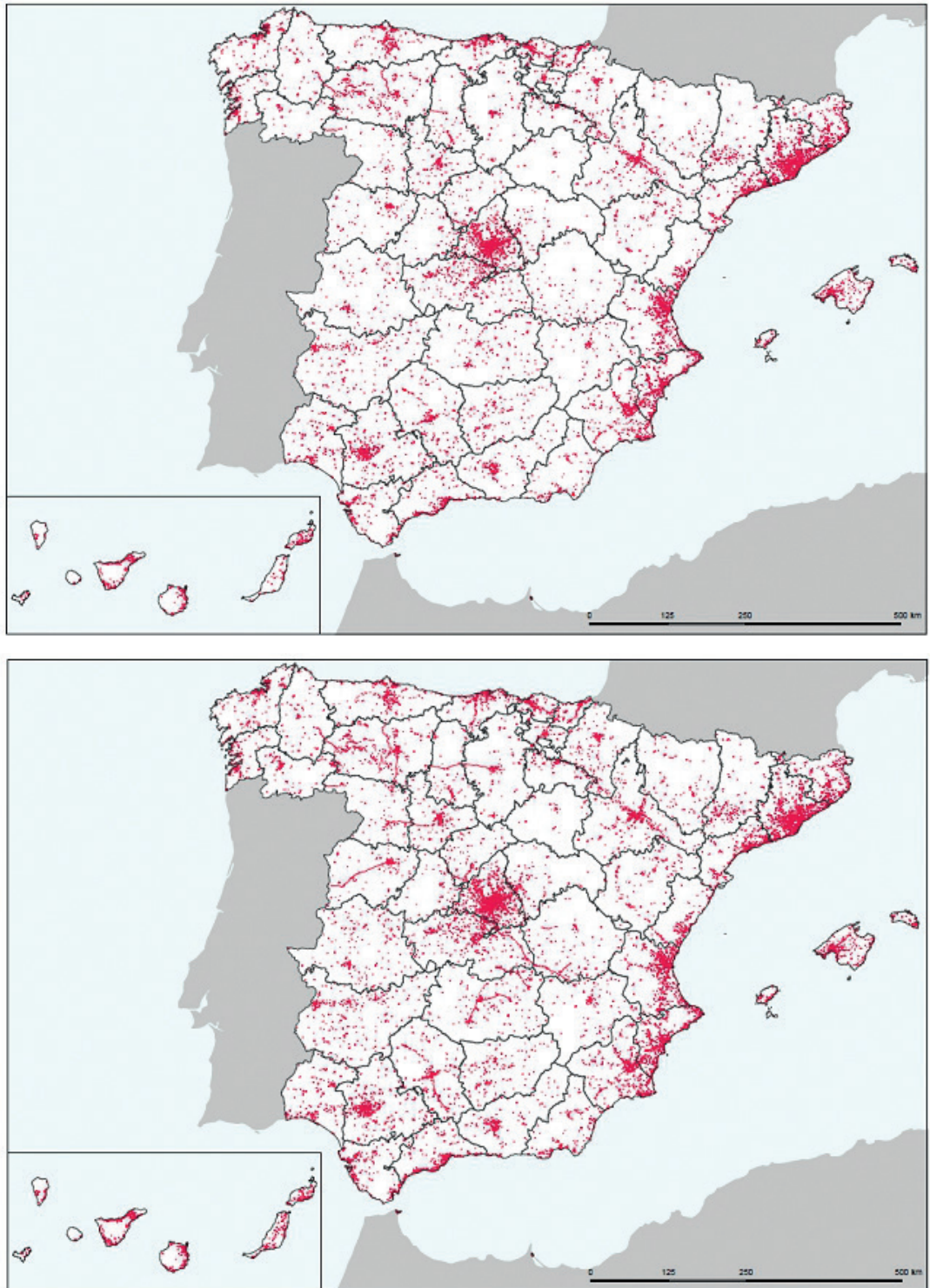


FIG. 2/ **Superficies artificiales en España, 1987, 2000, 2006.**

Fuente: DELGADO, 2012:505-6, elaboración a partir de datos de CORINE Land Cover de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) – European Environment Agency (EEA).

Para analizar qué datos arroja el proyecto CORINE Land Cover (CLC) en España respecto aquellas actividades económicas y de transporte que tienen relación directa con el transporte de mercancías, es necesario conocer los niveles de detalle de CLC para el nivel 3, que tiene las siguientes categorías:

- 1. Superficies artificiales
 - 1.2. Zonas industriales, comerciales y de transporte
 - 1.2.1. Zonas industriales o comerciales
 - 1.2.2. Redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados

1.2.3. Zonas portuarias

1.2.4. Aeropuertos

A partir de esta clasificación, resulta pertinente conocer el detalle de la evolución de superficies artificiales según su tasa de cambio en los periodos de estudio 1987-2000 y 2000-2006⁸ (Fig. 3).

De todos los tipos de superficies artificiales contemplados en el CLC, se observa el gran aumento de las redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados en el periodo 2000-2006, por su elevada tasa de cambio, la mayor de todos los tipos de superficies artificiales.

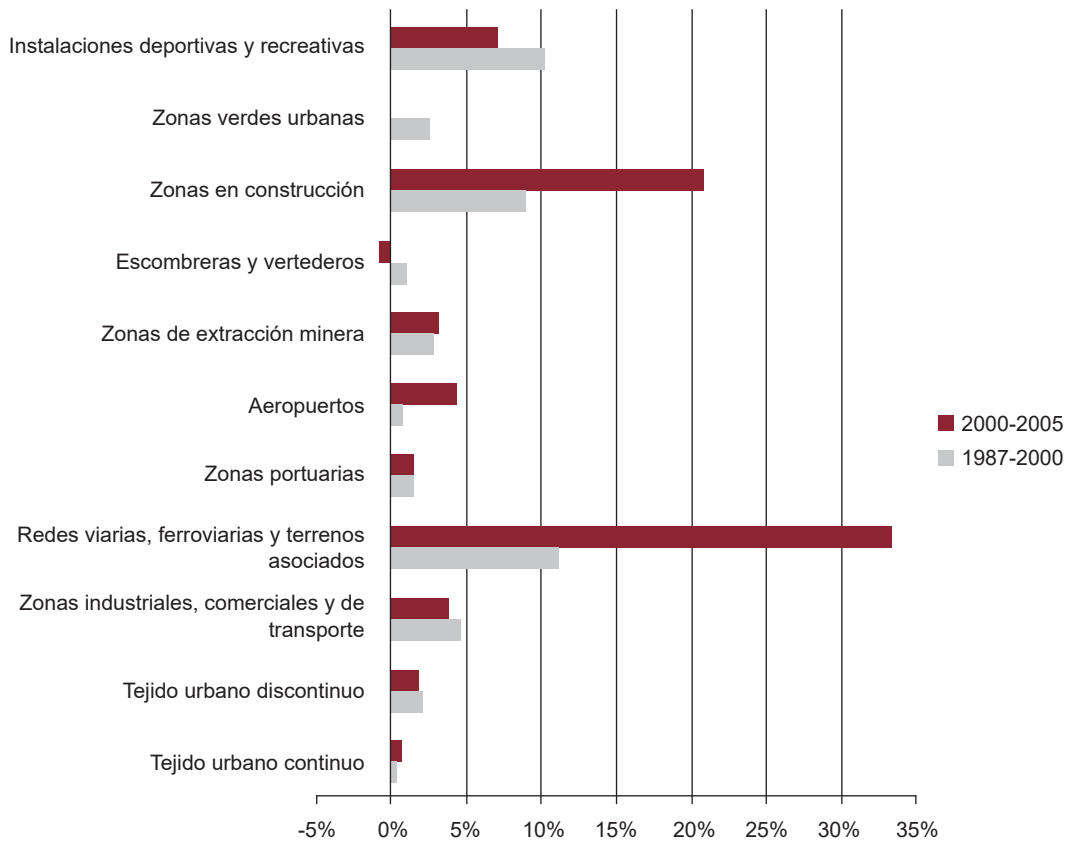


Fig. 3/ Tasas de cambios de ocupación del suelo: comparación 1987-2000 y 2000-2006.

Fuente: PRIETO & al., 2010:6. Elaboración PRIETO & al., 2010 a partir de datos CLC-1990, CLC-2000, CLC-2006. Subdirección General de Observación del Territorio. Servicio de Ocupación del Suelo. Instituto Geográfico Nacional, MINISTERIO DE FOMENTO (2018).

⁸ En la figura aparece el año 2005 por ser el año de la ortofotografía aérea. El año oficial del CLC es 2006.

Para entender la dimensión de estos datos se destaca el siguiente análisis:

“Se observa el elevado incremento de la superficie artificial (aumento de urbanización e infraestructuras), mientras el incremento del 15,4% de las superficies artificiales entre el 2000 y el 2005 (13.000 ha anuales) ha duplicado la tasa anual habida entre 1987-2000, por el aumento de las urbanizaciones dispersas (9%), de zonas industriales y comerciales (19%) e infraestructuras (166%)” (PRIETO & al., 2010:1).

El aumento de la ocupación de suelo para infraestructuras de transporte es mucho mayor que el de las propias zonas industriales y comerciales, lo que tiene que ver con

“la realización de los planes de carreteras y de realización del plan estratégico de infraestructuras y transportes” (PRIETO & al., 2010:5).

Es decir, la apuesta por el transporte por carretera –cuestión analizada en el tipo de transporte de mercancías– afecta plenamente a la ocupación de suelo.

El territorio español se ha transformado notablemente, destacando entre todos los cambios el del gran aumento relativo de las superficies artificiales. En el periodo 1990-2000, el aumento total fue del 29,5% y seis años después el aumento acumulado del periodo 1990-2006 era del 52%⁹, lo que supone que en apenas seis años el crecimiento de este tipo de suelos fue del 21% (OSE 2012: 246). Después de este periodo ha habido un descenso en la tasa de artificialización del suelo a niveles incluso inferiores al periodo 1990-2000, con un valor del 1,48% anual para el periodo 2006-2012, que sigue siendo en todo caso la más alta de Europa (COMISIÓN EUROPEA, 2017:17).

3.3. Evolución comparada del transporte de mercancías y la ocupación del suelo para actividades económicas y transporte en España

En el periodo reciente 1987-2006 han crecido fuertemente las superficies artificiales en España con un 46,5%, pero más lo han hecho las infraestructuras, con un 166%, lo que supera el crecimiento de las zonas industriales y comerciales, con un 19%. Es decir, la superficie

artificial ocupada por infraestructuras es lo que más ha aumentado, o lo que es lo mismo, las redes viarias, ferroviarias y los terrenos asociados.

A esto se le suma que España sigue ostentando la tasa de artificialización más alta de Europa en el último periodo con análisis disponible 2006-2012, como se ha citado anteriormente.

En el periodo 1990-2016 – asimilable al anterior debido a la fuerte crisis económica que arrancó en 2007 y ha hecho que no aumenten al mismo ritmo los datos desde esa fecha- el aumento de la movilidad interior de mercancías en España ha sido en torno del 50% (FIG. 1).

En un análisis conjunto de la situación española en cuanto a evolución comparada del transporte de mercancías y la ocupación del suelo para actividades económicas y transporte, se observa que el fuerte crecimiento de las infraestructuras es mayor aun que el aumento de la movilidad interior de mercancías.

4. Estudio de caso: transformación territorial y transporte de mercancías en la Región Metropolitana de Madrid

4.1. La evolución del transporte de mercancías en la Región Metropolitana de Madrid

Existen muchas aproximaciones posibles para el análisis del transporte de mercancías. En la escala metropolitana, como es el estudio de caso de la Región Metropolitana de Madrid, el tratamiento del transporte de mercancías como un componente del metabolismo urbano (ya que participa del flujo de materiales y energía) resulta muy interesante para el objetivo último de establecer nuevas estrategias de sostenibilidad en la materia.

En el análisis de metabolismo de la Comunidad de Madrid en el periodo 1984-2000 destaca la fuerte diferenciación de los datos relacionados con el transporte de mercancías, ya que se encuentran entre los que han sufrido mayor variación del conjunto de datos del metabolismo urbano (FIG. 4).

El transporte de mercancías se ha duplicado en el caso de transporte por carreteras, lo que supone un fortísimo aumento en el periodo

⁹ Para otros autores esta cifra se eleva a 54,86% y consideran que podría ser probablemente mayor de

los aquí registrados por razones metodológicas (Prieto & al., 2011:264).

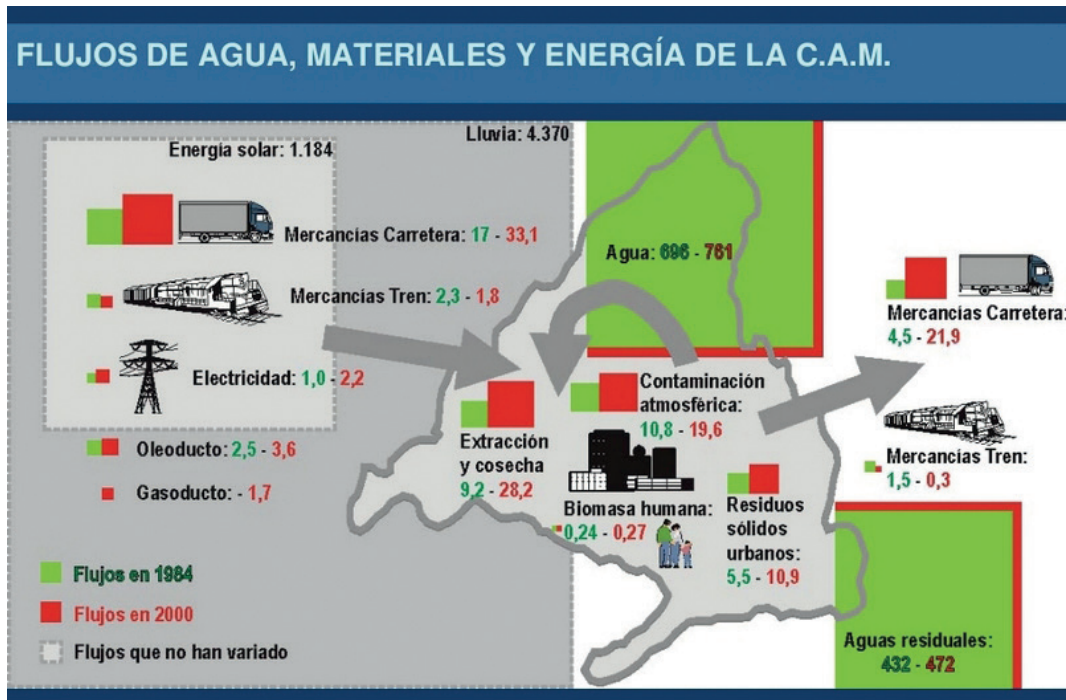


FIG. 4/ Flujos de agua, materiales y energía de la Comunidad de Madrid, 1984, 2000.

Nota: En millones de toneladas anuales. Energía solar y electricidad en millones de tep.
Fuente: NAREDO, 2003.

1984-2000, sobre todo si se relaciona con la variación de otros componentes del metabolismo urbano. En cambio, el transporte de mercancías por ferrocarril se ha reducido tanto para entradas como para salidas de mercancías en el periodo, especialmente de forma drástica en el caso de las salidas, donde se pasa de 1,5 millones de toneladas anuales a solo 0,3.

En palabras del profesor Naredo “sorprende que lo único que ha disminuido seriamente es el transporte de mercancías por ferrocarril, desplazado hacia otros medios de transporte menos eficientes en el uso de la energía y el territorio: la desmaterialización al parecer sólo viaja en tren, y no de alta velocidad” (NAREDO, 2003:117).

En cuanto a la tan citada desmaterialización de la economía a la que se hace referencia, resulta de interés definirla como la reducción de los consumos para la producción, así como de intensidad energética y de CO₂ en una economía de servicios. Sobre esta idea, cabe destacar que:

“hay razones para ser escépticos con la idea de que la transición a una economía de servicios traerá consigo la desmaterialización de la

producción y la consiguiente mejora del medio ambiente. Esto es debido a que la economía de servicios es una ilusión en términos de producción real, pero en cambio se genera por la caída del precio de los bienes manufactureros en relación con los servicios, que a su vez es causada por un crecimiento de la productividad más rápido en la industria manufacturera que en los servicios. [...] [Sin embargo] Hay motivos para ser prudentemente optimista en cuanto a que el cambio estructural puede dar lugar a un crecimiento más ecológico, a saber, los cambios en las pautas de crecimiento que a veces se denominan la tercera revolución industrial, que está relacionada con la aparición de la microelectrónica [...] que se explica principalmente por un cambio impulsado políticamente en la combinación de portadores de energía, pero también está relacionado con la estabilización del consumo de energía” (KANDER, 2005).

De vuelta al análisis de datos, con base anual, se observa que el transporte de mercancías por carretera suponía el 96,4% del transporte de mercancías total en el año 1993, siendo el total de 87.806.353 t, hasta alcanzar en 2004, el 99,2% y suponiendo, por consiguiente, la casi totalidad del transporte de mercancías en la región. Pero no solo se puede hablar de

aumento del peso del transporte de mercancías, sino también de escala. En 2005, las mercancías que entraban o salían de la región alcanzaban las 350.987.000 t, cuatro veces más que en el primer año de la serie, 1993 (ver FIG. 5). Mientras, el transporte de mercancías por ferrocarril se reducía un 33,55%. Se deriva de todo

ello que el gran aumento del transporte de mercancías en la región se ha realizado casi exclusivamente por carretera, ya que aunque el transporte aéreo también se ha duplicado en el periodo (1993-2004) su volumen es poco relevante en términos absolutos, pues solo contaba con 255.495 t en 2004 (FIG. 5).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ferroviario	2.995.983	1.932.686	2.511.343	2.316.433	2.535.443	2.045.759	2.178.082
Carretera	84.685.000	83.616.000	73.205.000	68.604.000	75.124.000	84.429.000	96.107.000
Aéreo	125.370	137.725	144.784	155.125	181.994	187.575	205.027
Total	87.806.353	85.686.411	75.861.127	71.075.558	77.841.437	86.662.334	98.490.109
% Carretera	96,4%	97,6%	96,5%	96,5%	96,5%	97,4%	97,6%

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	% Variación 1993-1995*
Ferroviario	2.164.312	2.148.150	1.957.948	2.156.384	1.990.817		-33,55%
Carretera	115.486.000	141.250.000	257.594.000	264.156.000	292.076.000	350.987.000	244,90%
Aéreo	221.452	214.013	214.040	222.398	255.495		103,79%
Total	117.871.764	143.612.163	259.765.988	266.534.782	294.322.312	350.987.000	299,72%
% Carretera	98,0%	98,4%	99,2%	99,1%	99,2%		2,90%

FIG. 5/ **Mercancías en la Comunidad de Madrid por medio de transporte en toneladas, 1993-2005.**

Nota: En los medios de transporte ferroviario y aéreo, porcentaje de variación en el periodo 1993-2004.
Fuente: Elaboración propia a partir de DE SANTIAGO, 2008. *Nota:* *Datos totales, incluyen entradas y salidas de mercancías.*

El aumento del transporte de mercancías también se observa en la afiliación de actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones de la Región Metropolitana Funcional de Madrid, que incluye los 179 municipios de la Comunidad de Madrid, más 35 municipios de las comarcas del Henares, en Guadalajara, y de la Sagra, en Toledo, con una agrupación total de 214 municipios.

En concreto, en esa región espacial se contaba en el año 2000 con 191.672 afiliados y en el año 2006 la cifra asciende hasta los 227.002 afiliados, lo que supone una subida absoluta de 35.330 afiliados y relativa de un 18,43%. Además, según datos de la Tesorería General de la Seguridad Social (MÉNDEZ & RODRÍGUEZ, 2007:116) las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones de la Región Metropolitana Funcional de Madrid suponían un 7,53% de los afiliados de 2006, solo por detrás de las actividades inmobiliarias y servicios empresariales, que suponen un 21,12%, de la construcción, un 11,24% y el comercio minorista con un 9,89.

Como destaca DE SANTIAGO (2008) se puede entender que el sector logístico ha venido a compensar la reducción de la producción industrial en la Comunidad de Madrid, pese a que sigue ostentando el segundo puesto estatal en dicha actividad. De esta forma, la región ha pasado de producir y distribuir mercancías producidas localmente –en un porcentaje significativo– a distribuir sólo mercancías producidas en otros lugares.

Si se compara la movilidad interior de mercancías a nivel estatal y de la Comunidad de Madrid, se encuentran diferencias muy significativas. En la escala estatal la movilidad interior de mercancías ha tenido un aumento del 50% (ver FIG. 1) mientras que en a escala regional, en la Comunidad de Madrid cuenta con un aumento del 299,72% (casi cuatro veces más) (ver FIG. 5), por lo que se observa una intensidad ocho veces mayor. Es decir, se muestra la singularidad de la Comunidad de Madrid y su aportación diferenciada al transporte de mercancías a nivel estatal.

4.2. La evolución de la ocupación del suelo para actividades económicas y de transporte en la Región Metropolitana de Madrid

Como se ha comentado anteriormente, el mundo globalizado no ha reducido la producción y el consumo, sino que lo ha aumentado, incrementando aún más el transporte de mercancías en el proceso. La existencia de internet, y en general, de la economía de servicios, no ha desmaterializado la economía, como se ha citado antes, sino todo lo contrario en el caso de la Región Metropolitana de Madrid. Lo que ha ocurrido es que “el acople entre la producción y el consumo ha dejado de jugar un papel subsidiario para configurar un nuevo conjunto de actividades clave que se engloban ahora dentro del concepto de logística” (DE SANTIAGO, 2008).

A nivel espacial, por tanto, pasa lo mismo, existe un mayor consumo de suelo lo que supone, especialmente en espacios metropolitanos un desbordamiento territorial:

“La globalización económica implica que en la actualidad la mayoría de las actividades de producción, distribución y comercialización de mercancías deban considerarse como globales, o que, en todo caso, las tradicionales economías de base local se hayan visto progresivamente desbordadas en sus bases territoriales” (DE SANTIAGO, 2008).

Estas profundas transformaciones en las economías metropolitanas, como es el caso de Madrid, inciden, por tanto, en la ordenación del territorio por cambios en su orden interior y en la expansión de sus límites, movimientos que afectan a un número creciente de empresas y empleos (MÉNDEZ & RODRÍGUEZ, 2007:105). Y esto se une a que las pautas de localización de actividades, entre las que destacan las económicas, y el sector logístico y distribución, y la movilidad asociada responden a estrategias bien definidas (ÍBIDEM 2007:107), debido a la existencia de planes sectoriales como el Plan de Infraestructuras Logísticas de la Comunidad de Madrid, donde se establecen los principales nodos logísticos y las redes viaria y ferroviaria para su desarrollo (FIG. 6).

Se debe entender que:

“Las fuertes inversiones públicas y privadas para construir la infraestructura material que da soporte a los diferentes tipos de flujos – desde vías de transporte de gran capacidad a redes de banda ancha o plataformas logísticas – suponen un reflejo de la importancia que muchos

actores locales conceden ahora a esa conexión” (MÉNDEZ, 2008:7).

Si se observa la ubicación de los ámbitos logísticos en la Región Metropolitana de Madrid (FIGS. 6 y 7), se observa una clara ubicación en el cuadrante sureste, el Arco Sureste Logístico e Industrial, con una concentración entre la A-2 y la A-5, utilizadas estas autovías para el transporte de mercancías.

Si se quiere conocer en detalle el aumento del consumo de suelo para esta actividad en torno a la RMM, se tienen las valiosas aportaciones del investigador DE SANTIAGO (2008): entre 1993 y 1997 se concedieron 926.000 m² en la Comunidad de Madrid, lo que supone un ritmo de 185.200 m², cifra que se duplicó entre 1998 y 2001, cuando se concedieron 1.624.000 m², es decir 406.000 m² de media al año. En el año 2002 hubo una reducción de la cifra ya que solo se concedieron 177.000 m², y en el periodo 2003-2005 la superficie anual de licencia es de 270.000 m² anuales. Se observa, de nuevo, el fuerte aumento de la ocupación de suelo de la actividad logística.

La región madrileña resulta la principal plataforma logística del país y este aumento ha contribuido al aumento de ocupación de suelo a un ritmo mayor que el estatal en el periodo 1987-2000 (FIG. 8). El ritmo de crecimiento de las superficies artificiales ha sido de un 49,18% en el periodo 1987-2000 (a nivel estatal de 25,37%) mientras que en el periodo 2000-2006 ha sido de 22,42% similar al estatal (21,07%). Destaca también las zonas de expansión urbana descontrolada de esta nueva superficie colonizada y su relación con las infraestructuras de comunicación y el transporte de mercancías (FIG. 9).

4.3. Evolución comparada del transporte de mercancías y la ocupación del suelo para actividades económicas y transporte en la Región Metropolitana de Madrid

En el periodo reciente 1987-2006 han crecido fuertemente las superficies artificiales en la Región Metropolitana de Madrid, un 82,62%, una cuantía muy superior a la estatal, sobre todo debido a la intensidad de ocupación de suelo artificial en el periodo 1987-2000, que en el caso de Madrid (49,18%) doblaba casi al incremento estatal (25,37%). A esto se le une, cuestión que se puede indicar por el detalle de la escala, la agrupación de los terrenos asociados al

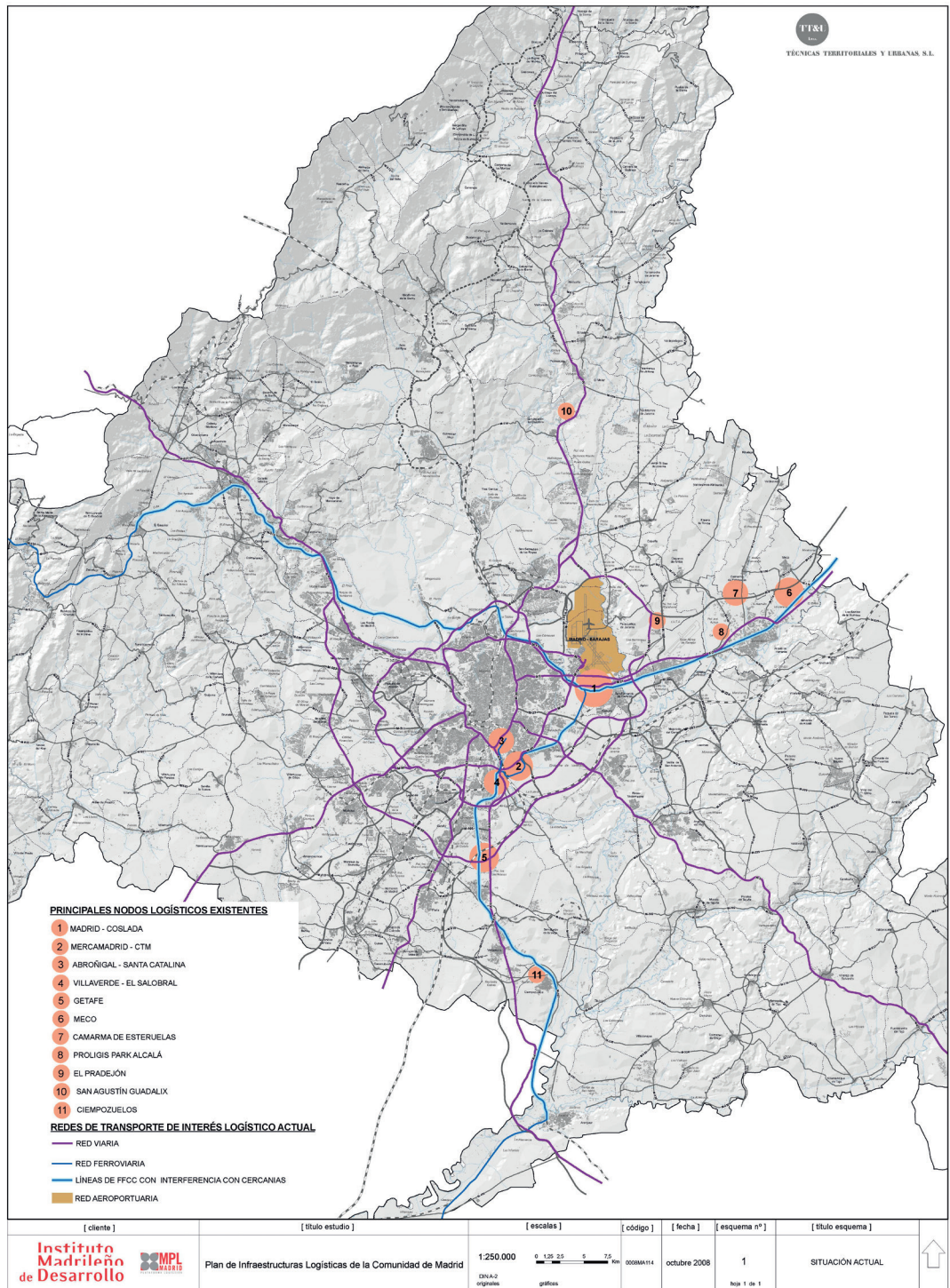


FIG. 6/ Plan de Infraestructuras Logísticas de la Comunidad de Madrid: situación 2008.

Fuente: INSTITUTO MADRILEÑO DE DESARROLLO (2008). Elaborado por TT&U.

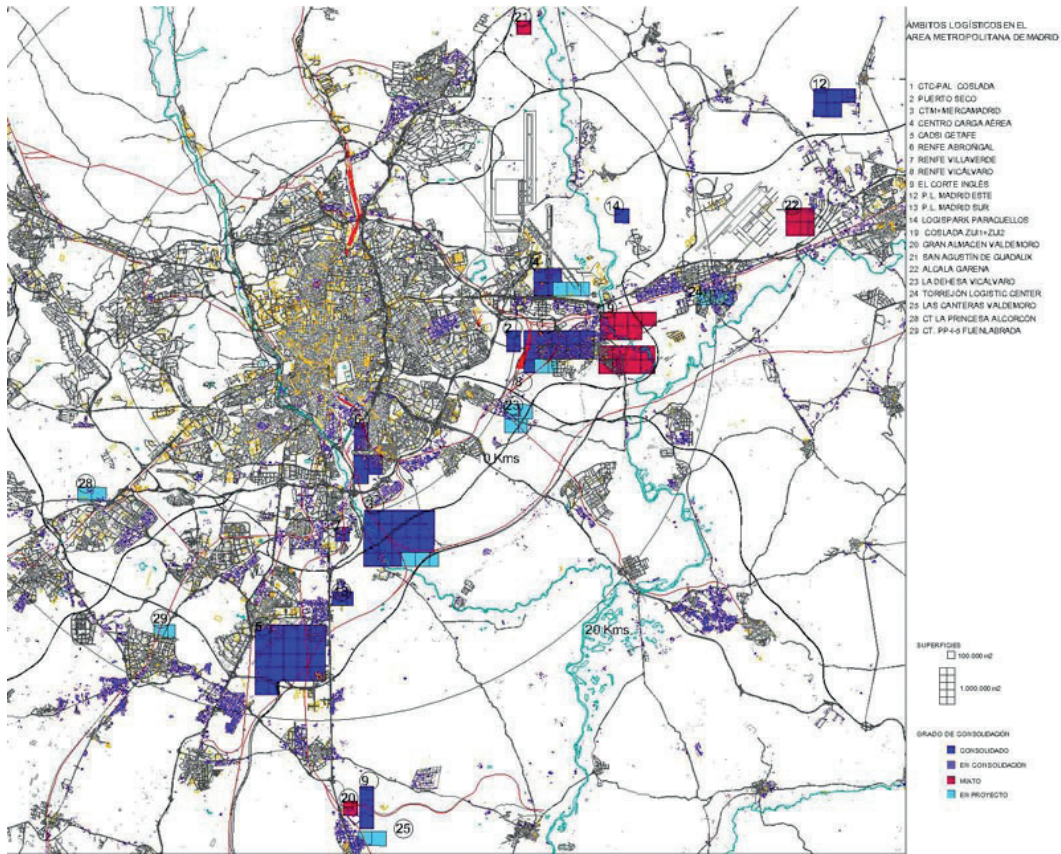


FIG. 7/ Ámbitos logísticos en el Área Metropolitana de Madrid. 2007.

Fuente: DE SANTIAGO, 2008.

Año	Superficie artificial – España (ha)	Variación (%)	Aumento anual (ha)	Tasa de crecimiento anual (%)	Superficie artificial – Madrid (ha)	Variación (%)	Aumento anual (ha)	Tasa de crecimiento anual (%)
1987	640.000				60.574			
2000	840.000	25,37	13.076,92	1,95	90.363	49,18	2.291,46	3,78
2006	1.017.000	21,07	29.500,00	3,51	110.622	22,42	3.376,50	3,74
Total	1.017.000	51,79	18.263,16	2,73	110.622	82,62	2.634,11	4,35

FIG. 8/ Superficie artificial en España y la Comunidad de Madrid, 1987-2000-2006.

Fuente: DELGADO, 2012:504, elaboración a partir de los datos del proyecto Land Cover del programa CORINE de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) – European Environment Agency (EEA), para datos de la Comunidad de Madrid y de OSE (2010) para datos de España.

transporte de mercancías y las actividades económicas y de transporte al arco sureste, en concreto, al ámbito entre las autovías A-2 y la A-5, creando un clúster logístico apoyado por el gran aumento de infraestructuras viarias, que han hecho que el modo por carretera en el transporte por carretera se eleve hasta el 99,2% para

el año 2005, por encima de la media estatal. El transporte de mercancías por ferrocarril ha sido el gran damnificado en la Región Metropolitana de Madrid donde ha descendido un 33,55%.

En el periodo 1993-2005 el aumento de la movilidad de mercancías en la Comunidad de Madrid

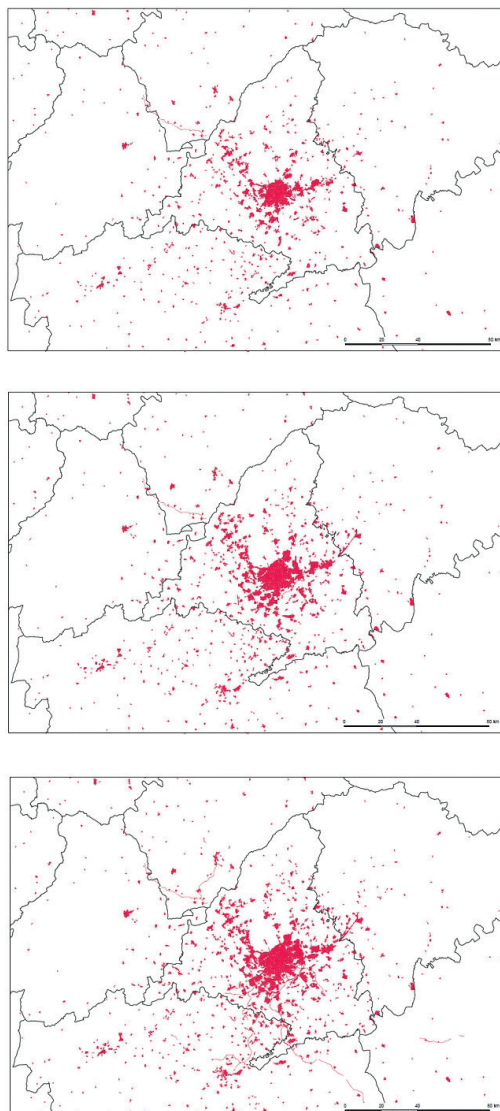


FIG. 9/ Superficies artificiales en la Comunidad de Madrid, 1987, 2000, 2006.

Fuente: DELGADO, 2012:507-8, elaboración a partir de datos de CORINE Land Cover de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) – European Environment Agency (EEA).

ha sido en torno del 299,72% (ver FIG. 5), ocho veces más que a nivel estatal en el periodo 1990-2016. Aunque son periodos diferentes, se puede relacionar entre sí debido a la fuerte crisis económica que arrancó en 2007 y ha hecho que no aumenten al mismo ritmo los datos desde esa fecha. En todo caso, todo valor inferior en la serie 1990-2016 por retrotraer el dato al año 2005 redundaría en una mayor diferencia entre el nivel estatal y la Comunidad de Madrid.

Esto supone, además de un perfil competitivo y diferenciado de la Región Metropolitana de Madrid, el hecho de que ha aumentado más el transporte de mercancías 299,72% (*software*) que la ocupación de suelo artificial 82,62% (*hardware*), relacionado con la actividad soportada por cada infraestructura.

Cabe destacar que, ante un gran crecimiento urbano y un aun mayor crecimiento del transporte de mercancías, se haya realizado un trasvase del transporte de mercancías por ferrocarril al modo de transporte por carretera, que además ha absorbido el crecimiento, lo que incide en las emisiones de CO₂ y la calidad del aire.

En todo caso, ambos aumentos (superficie artificial y transporte de mercancías) han sido significativos y en una dirección que no fomenta la sostenibilidad en su conjunto.

Si estos datos se relacionan con la evolución de indicadores clave en el periodo 1985-2007 (ver FIG. 10), se tiene una imagen más completa de la insostenibilidad de la región para entender la especial necesidad de estrategias de sostenibilidad que permitan el desacoplamiento entre crecimiento económico y social e impacto medioambiental.

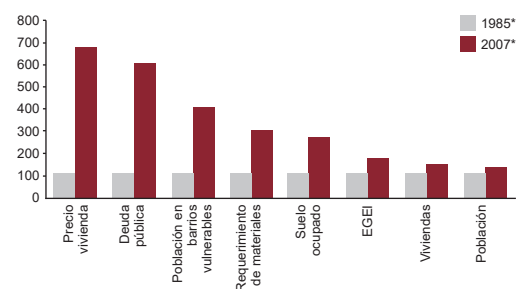


FIG. 10/ Evolución de indicadores clave para el análisis de la Región Metropolitana de Madrid: población, viviendas, precio de la vivienda, superficie artificial, usos urbano-industriales, suelo ocupado, deuda pública, población en barrios vulnerables, requerimiento de materiales, emisiones de gases de efecto invernadero, 1985-2007, Año 1985=base 100.

Fuentes: DELGADO, 2012:10, elaboración a partir de diversas fuentes: CAM. Año inicial, 1987. COMUNIDAD DE MADRID (2005): Atlas Estadístico de la Comunidad de Madrid 2005, Anuario de la Construcción 1987-2008 y Base de Datos Almudena. AYUNTAMIENTO DE MADRID. Año inicial, diciembre de 1994. Banco de España CAM. Año inicial, 1991. Año final, 2001. OBSERVATORIO DE LA VULNERABILIDAD URBANA, 2011b:18. CAM. Año inicial, 1984. Año final, 2005. SEGURA-ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2010). RMM. Año inicial, 1980. Año final, 2005. COMUNIDAD DE MADRID (2010). CAM. Año inicial, 1990. AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2010b:21. CAM. Año inicial, 1981. Año final, 2001. ALCOLEA, 2005:32. CENSO DE VIVIENDAS 1981, 2001. RMM. Año inicial 1981, CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. Año final, 1 de enero de 2008, Padrón Municipal.

5. Conclusiones: nuevas estrategias de sostenibilidad para el transporte de mercancías y la ordenación del territorio

Si en el análisis del marco estatal español se observa el fuerte crecimiento de las infraestructuras mayor aun que el aumento de la movilidad interior de mercancías, la Región Metropolitana de Madrid muestra un perfil diferenciado habiendo aumentado aún más el transporte de mercancías que la ocupación de suelo artificial, que ha sido significativa.

Se observa asimismo la vinculación casi exclusiva del transporte de mercancías al modo por carretera lo que supone un verdadero desafío para la sostenibilidad y no solo por una mayor huella de carbono ni un mayor impacto territorial, en ocupación de suelo, un bien escaso y no renovable.

La transición energética y ecológica, como respuesta a la emergencia climática en la que estamos inmersos, necesita cambios en el corto, medio y largo plazo que no son posibles tan rápida ni eficazmente en el transporte por carretera.

En este sentido, para el presente estudio de caso de la Región Metropolitana de Madrid, la Asociación de Empresas de Transportes de la Región Centro (CETM-Madrid), que representa a empresas del sector del transporte de mercancías por carretera de la Comunidad de Madrid, señala que faltan infraestructuras para impulsar la movilidad ecológica, especialmente en puntos de recargas eléctricos y de Gas Natural Comprimido (GNC), tecnologías necesarias para vehículos industriales, ya que no existen motores eléctricos para camiones de 12 toneladas, y es inasumible la inversión en los vehículos de menor tonelaje, por los tiempos de amortización actuales, así como la dificultad de la renovación de las flotas en el corto plazo, ya que supondría la sustitución de un total de 23.000 vehículos con un coste de unos 1.300 millones de euros (NEXOTRANS, 2018).

Ante este panorama resulta necesaria *la apuesta por la intermodalidad y el transporte de mercancías por ferrocarril* (que tiene un peso del 0,68% en la Comunidad de Madrid, 2004, o del 4% en España, 2016) para alcanzar niveles europeos (17%) e internacionales (Estados Unidos, 50%) que permitan una mayor eficiencia energética y territorial que la actual situación.

La estrategia de colonizar el territorio a través de la proliferación de carreteras unida a la ausencia de planificación territorial integrada, más allá de planes sectoriales de infraestructuras logísticas, ha supuesto un modelo que no es sostenible social, económica ni medioambientalmente, como se observa en los datos del metabolismo urbano, entre otros.

Si se quieren alcanzar objetivos de sostenibilidad, es necesario un replanteamiento en esta materia que puede dar resultados efectivos y en un corto espacio de tiempo en territorios tan densos y complejos como el madrileño, lo que suponen una verdadera oportunidad de transformación social, económica y ambiental, que aporte modos de transporte a favor de la eficiencia energética y el reequilibrio territorial.

En la actual situación de crisis sanitaria por la COVID-19 el transporte por mercancías va a sufrir fuertes transformaciones, especialmente en el sector de la logística por los cambios en los hábitos de consumo a través de la compra electrónica que han venido casi con seguridad para quedarse o al menos, para aumentar su dimensión previa.

Replantear el transporte por mercancías hacia una mejor integración en el territorio y de formas de distribución, así como un menor consumo energético puede contribuir a la eficiencia del metabolismo urbano de la Región Metropolitana de Madrid. Y eso supone en definitiva una mayor sostenibilidad urbana y territorial y una mejora en la calidad de vida de la sociedad madrileña cuestión de máxima necesidad y pertinencia en la actual situación.

6. Bibliografía

- BELLVER, J. & al. (2017): *Informe sobre energía y sostenibilidad en España. Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España: informe basado en indicadores*. Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, Universidad Pontificia ICAI-ICADE Comillas, Madrid.
- CASTELLS, M. (2001): *La galaxia internet*. Alianza Editorial, Madrid.
- (2010): "Globalisation, networking, urbanisation: Reflections on the spatial dynamics of the information age". *Urban Studies*, 2010, VOL. 47, NO 13, pp. 2737-2745.
- COMISIÓN EUROPEA (2017): *Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE. Informe de ESPAÑA que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, 3.2.2017, disponible en:

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/ALL/?uri=CELEX%3A52017SC0042>
- COMISIÓN TÉCNICO CIENTÍFICA PARA EL ESTUDIO DE MEJORAS EN EL SECTOR FERROVIARIO (2014, JUNIO): *Informe de la Comisión Técnico Científica para el estudio de mejoras en el Sector Ferroviario*.
- COWARD M. (2018): "Between us in the city: materiality, subjectivity, and community in the era of global urbanization". *Environment and planning D: society and space*, 2012, vol. 30, no 3, pp. 468-481.
- CUADRADO J. R. (2016): "Desindustrialización versus terciarización: del aparente conflicto a una creciente integración". *Revista del Colegio de Economistas de Madrid* nº 150 Evolución y revolución en el sector terciario, diciembre 2016, p. 7-17.
- DELGADO JIMENEZ, A. (2012): *Evolución y crisis de la región metropolitana de Madrid 1985-2007. Análisis de las diversas perspectivas para la transformación del gobierno urbano: una revisión crítica del planeamiento* (Tesis doctoral, Arquitectura).
- (2013): *Evolución y crisis de la región metropolitana de Madrid 1985-2007: una revisión crítica del planeamiento*. Editorial Publicia.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2008): "El sector logístico y la gestión de los flujos globales en la región metropolitana de Madrid". *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12.
- ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA (2015): "Metropolitan area", 19 de enero de 2015, disponible en: <https://www.britannica.com/topic/metropolitan-area>
- INSTITUTO MADRILEÑO DE DESARROLLO (2008, octubre): *Plan de Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. Centro de Publicaciones*. Secretaría General Técnica. Ministerio de Fomento. NIPO: 161-14-078-5.
- KANDER, A. (2005): "Baumol's disease and dematerialization of the economy". *Ecological economics*, 2005, vol. 55, no 1, p. 119-130.
- LIPIETZ, A. (1990): "Une approche regulationniste sur le futur de l'ecologie urbaine". *Konferenz Die Zukunft des Städtischen*. Stadträum, Frankfurt.
- LUDLOW, D. (2006): *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. The European Environment Agency (EEA).
- MARTÍNEZ, S. R. & RUBIERA, F. (2001): "Los servicios en Asturias: veinte años de terciarización", RAE: Revista Asturiana de Economía, Extra 1, 2001, pp. 139-170.
- MASEK, J. G. & LINDSAY, F. E. & GOWARD, S. N. (2000): "Dynamics of urban growth in the Washington DC metropolitan area, 1973-1996, from Landsat observations". *International Journal of Remote Sensing*, 2000, vol. 21, no 18, p. 3473-3486.
- MÉNDEZ, R. (2007): "El territorio de las nuevas economías metropolitanas". *Eure (Santiago)*, 33 (100), 51-67.
- (2008): "Procesos recientes en regiones metropolitanas: transformaciones económicas y reorganización territorial. Algunas interpretaciones y debates actuales". *Ponencia XI Coloquio Ibérico de Geografía*, 1.
- MÉNDEZ, R. & RODRÍGUEZ MOYA, J. (2007): "Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: difusión de las actividades económicas en la región metropolitana funcional de Madrid/ Productive changes and new urban forms: diffusion of the economic activities in the functional metropolitan region of Madrid". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (Vol. 27, No. 2, p. 105). Universidad Complutense de Madrid.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Atlas Estadístico de las áreas urbanas en España 2018: Listado de áreas por municipio*, disponible en: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/listado_areas_urbanas_por_municipios_2018.pdf
- NAREDO, J. M. (2003): "Anatomía y fisiología de la conurbación madrileña: gigantismo e ineficiencia crecientes". *C. d. Urbanos, Madrid. Club de Debates Urbanos. Madrid: Instituto Juan de Herrera*.
- NEXOTRANS (2018): "Madrid carece de la infraestructura para la renovación ecológica", según CETM, 25 de octubre de 2018, disponible en: <http://www.nexotrans.com/noticia/92197/NEXOTRANS/Madrid-carece-de-la-infraestructura-para-la-renovacion-ecologica-segun-CETM.html>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (OSE) (2012): *Sostenibilidad en España 2012: Capítulo especial Energía Sostenible para todos [2012, Año internacional de la Energía]*. Editorial Mundiprensa.
- OPERADORES (2018): "El transporte de mercancías por ferrocarril sigue sin ser atractivo", 2 de febrero de 2018, disponible en: <http://www.logisticaprofesional.com/es/noticias/2018/02/el-transporte-de-mercancias-por-ferrocarril-sigue-sin-ser-atractivo-54459.php>
- PRIETO, F. & CAMPILLO, M. & FONTCUBERTA ESTRADA, X. (2010): "Cambios de ocupación del suelo en el Reino de España. Primeros análisis a partir del proyecto CORINE Land Cover 2006". *Revista Sin Permiso* 27.
- & LLANOS, M. C. & PULIDO, J. M. D. (2011): "Tendencias recientes de evolución del territorio en España (1987-2005): causas y efectos sobre la sostenibilidad". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 43(168), 261-278, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/viewFile/76053/46453>
- RAE (2020): "Área metropolitana", Diccionario de la lengua española, disponible en: <https://dle.rae.es/%C3%A1rea>
- RUISSEN, O. (1987): "The New Deal in Services: A Challenge for Europe". *The Service Industries Journal*, 1987, vol. 7, no 4, p. 99-109.
- SASSEN, S. (1991): "The Global City". NUGENT, D. y VICENT, J. (eds). *A Companion to the ANTHROPOLOGY of Politics* Edited by David Nugent and Joan Vincent, disponible en: https://is.muni.cz/el/1423/jaro2017/SAN106/um/A_Companion_to_the_ANTHROPOLOGY_of_POLITICS.pdf#page=190
- SMITH, N. (2010): *Uneven development: Nature, capital, and the production of space*. University of Georgia Press.
- WEBER, C. & PUISSANT, A. (2003): "Urbanization pressure and modeling of urban growth: example of the Tunis Metropolitan Area". *Remote sensing of environment*, 2003, vol. 86, no 3, p. 341-352.
- ZHANG, X. Q. (2016): "The trends, promises and challenges of urbanisation in the world". *Habitat international*, 2016, vol. 54, p. 241-252.

7. Siglas y abreviaturas

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

CETM-Madrid: Asociación de Empresas de Transportes
de la Región Centro

CyTET: Ciudad y Territorio Estudios Territoriales

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la
Competencia

CLC: CORINE Land Cover

EEA: European Environment Agency

OSE: Observatorio de la Sostenibilidad en España

RAE: Real Academia Española

RMM: Región Metropolitana de Madrid

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 371-390

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.05>

CC BY-NC-ND



Territorios en disputa: un estudio de caso en la España vaciada

Maria José RODRÍGUEZ-REJAS⁽¹⁾
Enrique Javier DÍEZ-GUTIÉRREZ⁽²⁾

⁽¹⁾Profesora de la Universidad Autónoma de México

⁽²⁾Profesor de la Universidad de León, España

RESUMEN: Se analiza la trayectoria de las políticas públicas ante la gravedad del problema de la despoblación, tanto a nivel socioeconómico como por los impactos en la vida de quienes están siendo desplazados. Se parte de un diagnóstico para caracterizar la dimensión del problema; a continuación, reflexionamos sobre el modelo de desarrollo socioeconómico y sus impactos espaciales. Problematicamos el tema de la despoblación y los procesos de despoblamiento incorporando los enfoques de la geografía del poder, las concepciones de espacio y territorio y los retos del “espacio vacío” en un contexto de disputa por los recursos naturales y estratégicos. Finalizamos con un análisis del impacto sociocultural y de los vínculos comunitarios. El trabajo se inscribe a nivel nacional, pero se centra en la Comunidad de Castilla y León, y con especial referencia a León, por ser una de las provincias con mayor despoblación y menos apoyos institucionales.

PALABRAS CLAVE: Despoblación; Geografía del poder; Desplazamiento; Desarrollo rural.

Disputed territories: a case study in rural emptied Spain

ABSTRACT: This paper analyses the trajectory of public policies in the face of the problem of depopulation, both at the socioeconomic level and for its impacts on the lives of thousands who are being displaced. It is based on a diagnosis to characterize the dimension of the problem. Then we reflect on the socioeconomic development model and its spatial impacts. We problematize the issue of depopulation incorporating approaches to the geography of power, the conceptions of space and territory, and the

Recibido: 18.04.2020; Revisado: 09.11.2020.

Correo electrónico: maria.jose.rodriguez@uacm.edu.mx; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9265-8317>

Correo electrónico: ejdieg@unileon.es; N.º ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3399-5318>

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

challenges of “empty space” in the context of disputes about natural and strategic resources. Finally, we analyze the socio-cultural impact and the rupture of community ties. Although the work is relevant to all of Spain, but it focuses on the Community of Castile and Leon, and more specifically León given that it is one of the provinces with the greatest depopulation and with less institutional support.

KEYWORDS: Depopulation; Geography of power; Displacement; Rural development.

1. Introducción

La despoblación¹ pasó a ser un problema de tal gravedad que se ha convertido en una cuestión de Estado (MOLINA IBÁÑEZ, 2019; VELÁZQUEZ, 2017). Por ello, debería ser una prioridad en la agenda nacional y en el conjunto de las políticas públicas del país (MOLINA & FARRIS, 2011; ZURRO & RUEDA, 2018).

Casi dos tercios de los municipios españoles subsisten con menos de mil habitantes; de los 8.125 existentes, la mitad tiene menos de quinientas personas y 1.286 tienen menos de cien (RICO, 2017). El Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre *Población y despoblación en España 2016*, subtítulo “El 50% de los municipios españoles, en riesgo de extinción”, daba cuenta de la magnitud del problema. Si entre 2015 y 2016, España perdía globalmente 67.374 habitantes, la población de las ciudades, por contraste, aumentaba en 14.000, lo que muestra el desplazamiento de población y el modelo urbano concentrador del país. En la FIG. 1 “La evolución demográfica de Europa en la última década”, mapa elaborado por *The Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development* (BBSR), aparecen en azul oscuro las áreas con crecimiento negativo de población (por debajo de -2%, de -2% a -1%, de -1% a -0.1% anual) así como las que tienen estancamiento (amarillo y rosa claro). El caso de España es alarmante en relación con los demás países de la Unión Europea (UE).

La situación es especialmente preocupante en Aragón, Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura (ANTEQUERA, 2018; GARCÍA, 2016; PALACIOS, PINILLA & SÁEZ, 2017; DEL ROMERO & VALERA, 2015). Más del 90 por ciento de todos sus municipios tienen menos de mil habitantes,

señala el informe de la FEMP (2017). “Una extensa parte del territorio español se encuentra en la actualidad muy poco poblado, con densidades municipales muy por debajo de las consideradas críticas como son los 5 hab/Km² y los 10 hab/Km² las áreas por debajo de dichos umbrales predominan en la mitad norte del interior español” (PINILLA & SÁEZ, 2017: 4).

Como se puede apreciar en la FIG. 2, “Áreas Escasamente Pobladas 2018” (BURILLO & al., 2019), la mitad de Castilla y León tiene 3 hab/Km², lo que se tipifica como una zona muy escasamente poblada al tener una densidad igual o menor a 8 hab/Km². El promedio de la Comunidad es de 10, lo que corresponde con una zona escasamente poblada, al situarse entre 8 y 12.5 hab/Km² (PINILLA & SÁEZ, 2017).

Este es el drama también de áreas que no son visibilizadas cuando se pondera la media provincial y no la condición de los municipios en particular. Es el caso de León². En la FIG. 3 podemos apreciar la baja densidad demográfica en la mayor parte de los municipios de la provincia; tres cuartas partes (las zonas que aparecen en amarillo) está por debajo de los 12.5 hab/Km². Es decir, son áreas escasamente pobladas. Peor aún, de los municipios que están por encima de esa densidad, son contados los que sobrepasan los 100 habitantes y solamente la capital está por encima de 1000. Además, podemos constatar cómo en la inmensa mayoría de los municipios, la densidad de población presenta tasas decrecientes entre 2014 y 2018. Los únicos municipios donde esto no ocurre son los colindantes con la capital (Sariegos, Villaquilambre, Onzonilla y Chozas de Abajo) y un caso particular al sur, donde se concentra la actividad económica de la zona y el turismo estacional, Valencia de Don Juan. La situación real de la provincia es aún más compleja

¹ Hablamos de despoblación como un fenómeno cuantitativo que se mide, caracterizado por la pérdida de efectivos de población. El despoblamiento implica una dimensión espacial, el abandono de un enclave o un núcleo de población. En este caso, se trata de una cuestión de dispersión. Mientras el despoblamiento es un fenómeno geográfico la despoblación es un fenómeno medible sobre la pérdida de población (CEJUDO & NAVARRO, 2019; ESPARCIA, 2019).

² Sin constituir un estudio de caso estamos incorporando referencias a la provincia de León, como uno de los ejemplos paradigmáticos de provincia con un problema más grave de despoblación y de abandono institucional. Siendo conscientes, no obstante, que en el caso de León hay una escasez de fuentes de información al respecto que dificulta un análisis más profundo y exhaustivo.

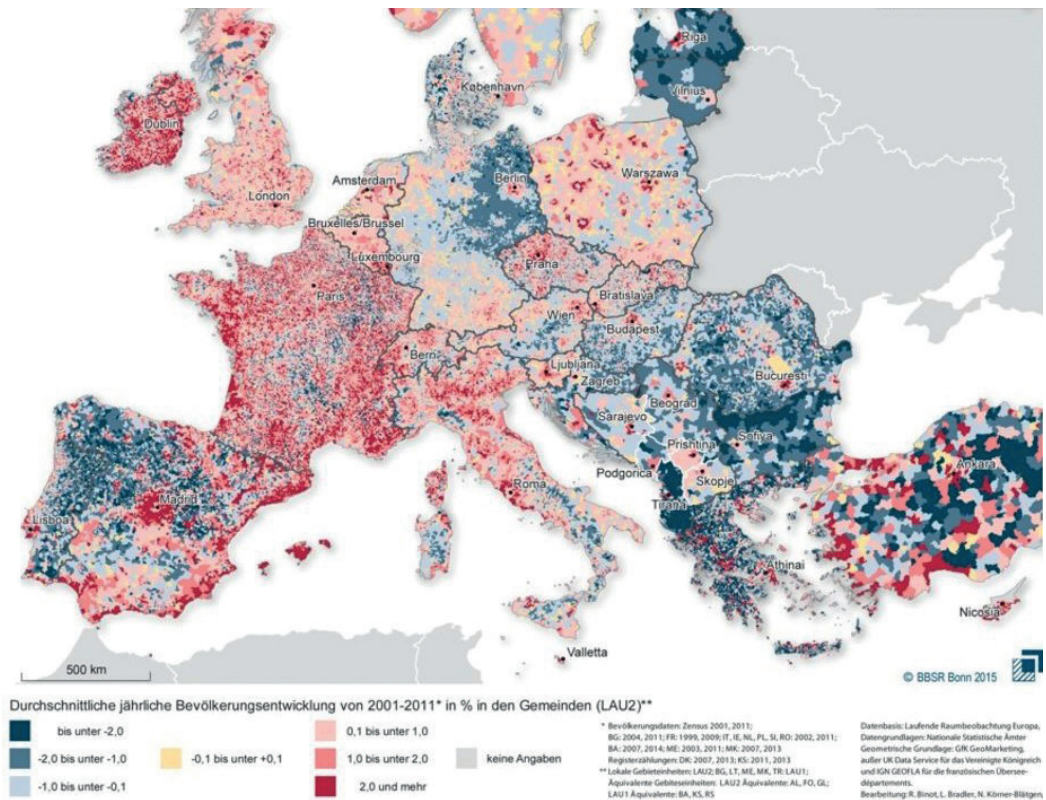


FIG. 1/ **Mapa “La evolución demográfica de Europa en la última década”.**

Fuente: BBSR. El crecimiento anual de la población, promedio de 2001-2011 en % en los municipios (en azul por debajo de -2,0 hasta en rojo por encima de 2,0. En gris: no disponible).

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-22/an-incredibly-detailed-map-shows-europe-s-population-shifts-from-2001-to-2011>

si consideramos los municipios que tienen 8 o menos hab/Km² y que, por tanto, son áreas muy escasamente pobladas.

El tema de la zonificación no es un asunto menor por sus implicaciones políticas y económicas para acceder a fondos europeos.³ Hasta el momento, la definición de unidades territoriales que corresponden con áreas escasamente pobladas reconocidas por la UE deja fuera del problema extensas áreas del sur de Europa que enfrentan dicha problemática, como es el caso de buena parte de España.

Como señalan con minuciosidad BURILLO & al. (2019), el debate sobre la definición de áreas escasamente pobladas ha sido largo y se mantiene abierto: “fue en 2006, cuando la UE

estableció los criterios sobre qué es una región con Baja Densidad de Población (Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el periodo 2007-2013), es decir, regiones con densidad de población inferior a 8 hab/Km² en el nivel NUTS 2 o a 12,5 en el NUTS 3” (2019:85). Hasta entonces, los criterios eran aún más restringidos, beneficiando fundamentalmente a los países del norte de Europa. En la actualidad, los criterios sólo consideran el nivel regional (NUTS 2) y provincial (NUTS 3) (FIG. 4), quedando fuera el nivel municipal. La consideración de esta categoría, conocida como Unidades Administrativas Locales (NUTS 4 o LAU2), abriría la puerta a numerosos municipios españoles, entre ellos los leoneses (119 en total a diferencia de los 20 actuales).

³ El papel del lobby “Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa”, integrado por empresarios con apoyo de académicos, alcaldes y grupos locales de Soria, Cuenca y Teruel,

resultó muy importante para visibilizar este problema y contrasta con la pasividad de empresarios y políticos leoneses y de Castilla y León.

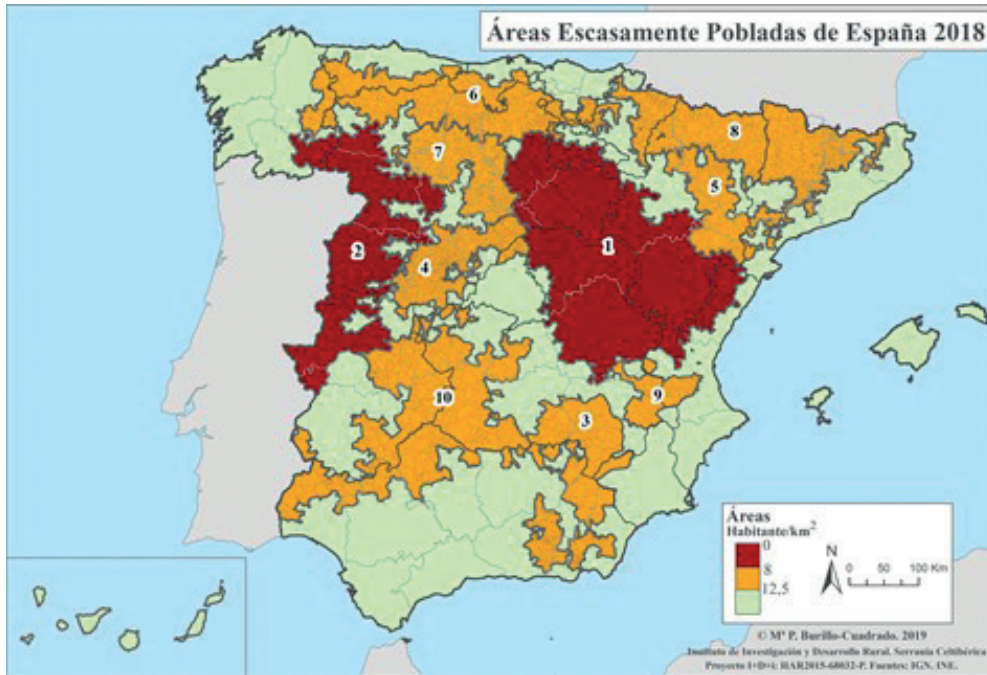


Fig. 2/ Mapa “Áreas escasamente pobladas 2018”.

Fuente: BURILLO & al., 2019:85.



Fig. 3/ Mapa “Densidad de población en los municipios leoneses”

Fuente: DIARIO DE LEÓN, 30 de marzo de 2019, <https://cutt.ly/ie7Zd3W>

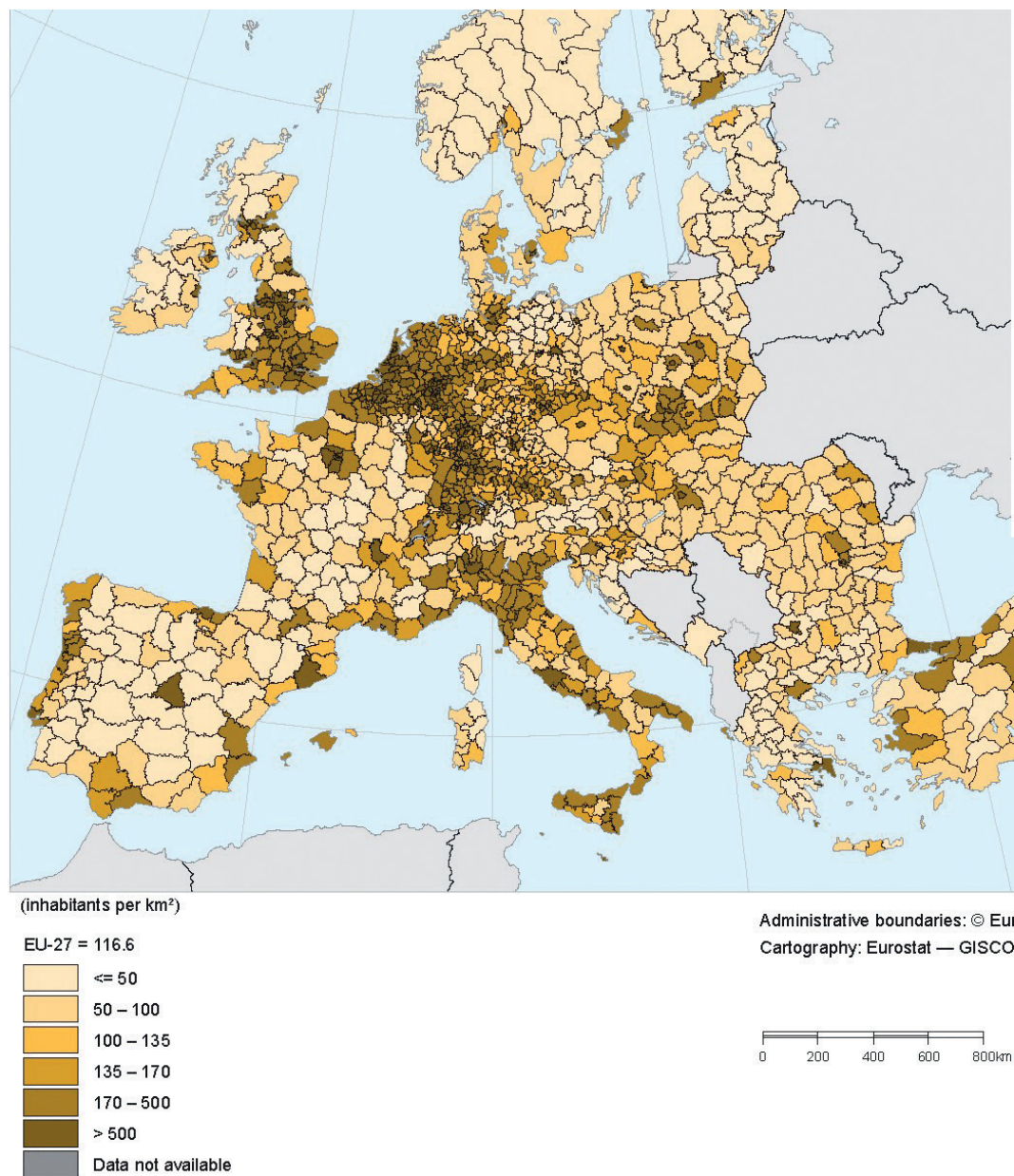


FIG. 4/ **Mapa “Densidad de población por regiones NUTS 3”.**

Fuente: EUROSTAT, 2010, <https://cutt.ly/be7ZWw0>

Hay que recordar también que las áreas con densidades por debajo de los 10 hab/km² han sido históricamente consideradas como “desiertos demográficos”. En el caso de España, de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2030 la pérdida de población rural seguirá aumentando y la situación se agravará aún más (PINILLA & SÁEZ, 2017).

2. Metodología de revisión sistematizada

Ante esta situación nos hemos planteado como objetivo de este estudio el análisis de las políticas públicas ante la despoblación. Para realizarlo la metodología que se ha aplicado ha sido una revisión sistematizada (GUIRAO, 2015) de

los artículos publicados entre el año 2010 y junio de 2020, utilizando cuatro bases de datos: Web of Science, Eric, Scopus y Dialnet, sobre la temática objeto de investigación.

Siguiendo la estrategia de revisión propuesta por MOHER & al. (2009), tras una primera revisión, que obtuvo un resultado de 767 artículos, se procedió a realizar una primera lectura de los títulos y los resúmenes de los artículos, dejando fuera 393 por no guardar relación directa con el tema.

Tras esta segunda revisión, y con el fin de delimitar la selección de las publicaciones encontradas, se aplicaron a los 374 los siguientes criterios de inclusión: (a) las publicaciones debían ser artículos de revista; (b) debían aparecer a texto completo; (c) debían estar publicados en los últimos 10 años; (d) solo se tuvieron en cuenta los artículos en inglés y en español; (e) las publicaciones sobre el tema que se centraran en investigaciones llevadas a cabo en España. Finalmente, se han delimitado ochenta y cuatro estudios que cumplían los cuatro requisitos y que han formado la muestra final.

Las acciones que constituyeron el proceso aquí descrito fueron las siguientes: 1) Se estableció el propósito de la búsqueda; 2) Se definieron criterios de inclusión; 3) Se estableció la estrategia de búsqueda y se ejecutó; 4) Se precisó la información de interés para ser extraída de las publicaciones; 5) Se seleccionaron los documentos a partir de búsquedas en bases de datos; 6) Los textos seleccionados fueron analizados por medio de una revisión temática por categorías; 7) Se realizó una síntesis temática a partir de las categorías delimitadas: (a) políticas públicas, (b) despoblamiento, (c) despoblación, (d) espacio y territorio, (e) desigualdad geográfica y poder, (f) segregación socioterritorial.

3. La España “vaciada”: la reestructuración espacial del poder

Hablar de la “España vaciada”, significa reconocer que han sido también las políticas de las Administraciones Públicas de nuestro país las que han contribuido a desangrar poco a poco al medio rural o, al menos, a no hacer lo suficiente para paliarlo o revertirlo.

La profunda segregación entre el medio rural y urbano se inició con el modelo de desarrollo centralista que consolidó el franquismo (MOLINA IBÁÑEZ, 2019; PANIAGUA, 2016); un modelo de desarrollo dependiente y esquilmador que asignó al mundo rural una función subordinada al

desarrollo urbano y, en aquel entonces, al sector industrial (RECAÑO, 2017). La ciudad tuvo un papel privilegiado en todo momento, asociada a un imaginario de modernización (RÓDENAS & MARTÍ, 2005). Está claro que las políticas públicas han fomentado el desequilibrio territorial y la desigualdad social por ignorar territorios que han ido por ello perdiendo capacidad de desarrollo sostenible progresivamente para asumir nuevos procesos, y por buscar rentabilidades cortoplacistas y además con un economicismo claramente sesgado.

Esta dinámica se arrastra hasta nuestros días y se fortalece con las políticas neoliberales que se expresan espacialmente. Salvo el breve periodo de distribución social, que duró apenas dos décadas y se nutrió en buena medida de fondos estructurales y las políticas compensatorias de la UE, la centralidad de lo urbano ha sido política de Estado (BLANCO & SUBIRATS, 2012). También ha influido poderosamente la falta de una auténtica reforma agraria, así como los periodos cortos de crisis y salidas de la crisis vividos desde los años 70 y con frecuencia una legislación que a veces obstaculiza actuaciones de iniciativas asociadas a un carácter familiar.

La recuperación de la arquitectura de los pueblos, la casa familiar para el descanso, el impulso al turismo rural y la revalorización sociocultural del “pueblo” y las tradiciones, fue sólo un lapso que se hizo añicos a medida que la ofensiva neoliberal endureció las políticas de ajuste estructural, aprovechando el contexto de la crisis de 2008. Incluso, durante esos años, la ciudad fue el referente de crecimiento y especulación (ARTAL, NAVARRO & REQUENA, 2015).

La burbuja inmobiliaria fue una pieza clave del espejismo de bonanza que tuvo incluso su proyección en las restauraciones de viviendas rurales. Desde entonces, asistimos a una reorganización intensiva de la organización del trabajo concentrada en el medio urbano y en las áreas de costa destinadas al turismo (DÍAZ, 2012).

La geografía del poder se manifiesta en centros de concentración de riqueza, y del escaso empleo, cada vez más precario, así como en una dinámica de desplazamiento forzado de miles de personas que migran a las ciudades y a los lugares de costa. Además 2 millones y medio fueron forzados a migrar del país (GONZÁLEZ & LÓPEZ, 2019; PARELLA & al., 2019).

Como si se tratara del negativo de una foto, ésta es la cara oculta de la despoblación. Población joven y adulta que se desplaza a las ciudades desde los pueblos y de las ciudades

pequeñas a las más grandes en busca de empleo (DOMÍNGUEZ, 2020); vaciamiento en sus lugares de origen con la consecuente pérdida de servicios; una espiral que alimenta a su vez la dinámica de desplazamiento e hiperconcentración urbana (GARCÍA & ESPEJO, 2019).

Población que huye del desempleo al mundo urbano y enfrenta procesos de creciente competencia, mientras se genera un ejército de reserva laboral que abarata aún más la mano de obra, aprovechándose de la necesidad. Menos empleo, peor pagado, con peores condiciones,

una vivienda cada vez más cara resultado de la gentrificación y especulación generalizada. Una dinámica impulsada por las políticas neoliberales y un Estado cómplice, cuando no directamente responsable (ZURRO & RUEDA, 2018). Un modelo que desarraiga excluye y genera pobreza, que pasa a ser, sobre todo, pobreza urbana; pobres que luchan contra otros pobres, todos migrantes, sean originarios o procedan de otros países, disputando un puesto de trabajo, una vivienda barata, una distancia más corta al trabajo (RODRÍGUEZ, 2019).

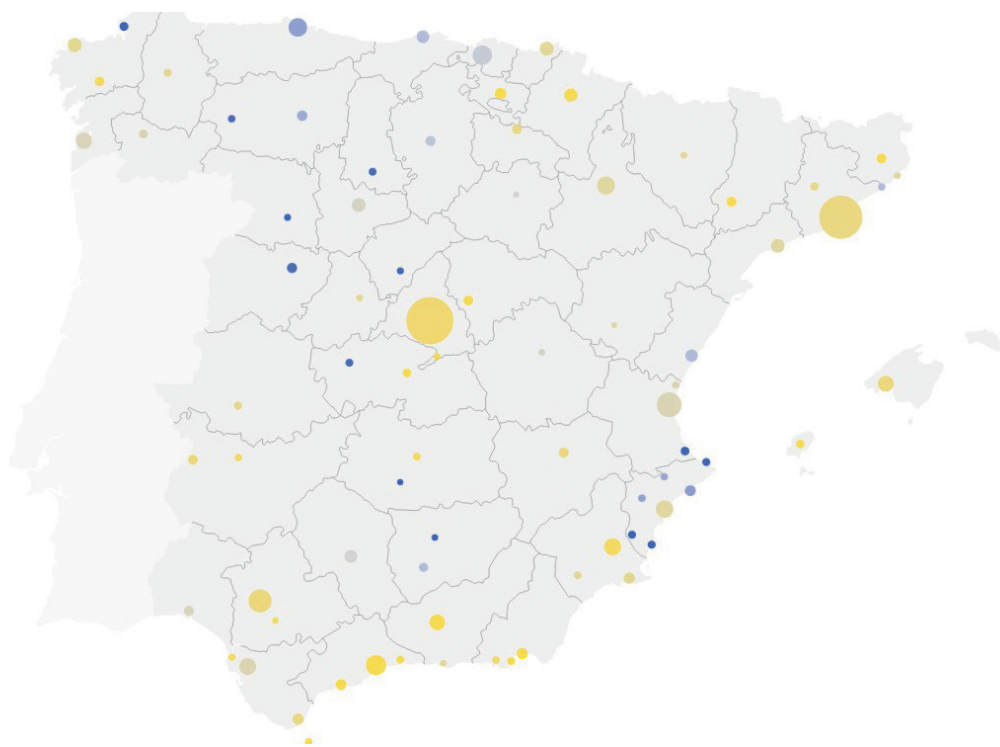


FIG. 5/ Mapa “Dinámica de la concentración urbana”.

Fuente: ABAD (2019), El País, 13 febrero. <https://cutt.ly/4e7CqXc>

En la FIG. 5 se puede apreciar cómo las ciudades y áreas que concentran la mayor parte de población son Madrid y Barcelona, en menor medida el País Vasco (excepción de Bilbao), Pamplona y Zaragoza, así como las zonas de costa de Andalucía, Levante (con la excepción de varias ciudades de Alicante) y Baleares. Los puntos marcados en azul son ciudades que pierden población, tanto capitales de provincia como ciudades medianas. La movilidad geográfica coincide con los lugares donde hay mayor contratación, como se muestra en la FIG. 6 que,

si bien es de 2014, marca una tendencia que podemos constatar actualmente.

Lo que observamos espacialmente es una expresión de la heterogeneidad estructural (PINTO, 1998), así como de la asimetría y desarticulación económico-social que la caracteriza. Unas regiones se constituyen en centros dinámicos de la acumulación y reproducción del capital, mientras que otras se convierten en proveedoras de excedentes y recursos, incluida mano de obra barata, ocupando por tanto una posición

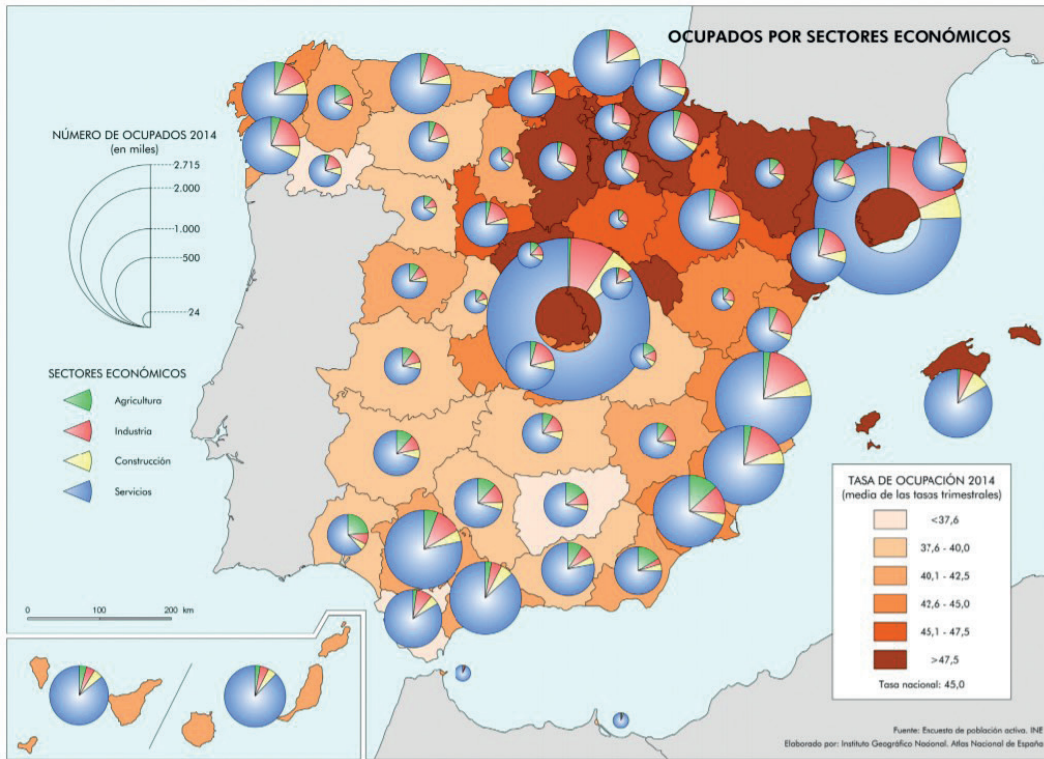


FIG. 6/ Mapa “Ocupados por sectores económicos”.

Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (2014). <https://cutt.ly/ue7Cgck>

periférica y subordinada. Se impone una dinámica similar a la del centro-periferia (CEPAL, 1998), que se replica al interior del país, y que impone una especialización económica y una división regional del trabajo desigual, con los consiguientes impactos sociales que ello conlleva.

La periferia será —y ha sido históricamente— rural, dedicada a actividades del agro y a los recursos minerales (minería metálica, no metálica y del carbón, en su momento). Las zonas que hoy concentran actividad económica articulan lo urbano, las áreas dinámicas de la economía de servicios, la producción industrial (poca) que aún existe en el país y el turismo, actividad extractivista generadora de trabajo precario. A través de esta relación dependiente, se profundiza y reproduce la desigualdad, en sus muy distintas manifestaciones (espacial, económica, social, cultural). Es la expresión de una relación de poder, no sólo económica, que a través de su propia dinámica se va reproducción en escala ampliada (MARINI, 1994); en este sentido, los aportes de la teoría de la dependencia son fundamentales para explicar las relaciones desiguales y subordinadas que se reproducen al interior del país.

El espejismo del tan ansiado salto al desarrollo, representado sobre todo por la entrada en la UE, se diluye en este presente marcado por el contexto de un capitalismo con profundas contradicciones, un patrón de acumulación neoliberal altamente expoliador, el recorte del financiamiento de fondos sociales europeos y el desenmascaramiento de una UE que reproduce internamente una relación centro-periferia con los países del sur (DEL RÍO, 2018; DEL ROMERO, 2018). La FIG. 6 revela espacial, económica y socialmente, las estructuras internas creadas por una dinámica (históricamente) dependiente que, como explicaba DOS SANTOS (1994), no es producto/efecto de un factor externo sino de una articulación interno-externa, con las consiguientes responsabilidades de las élites del propio país dependiente.

Al mismo tiempo que el modelo económico concentra población en los centros urbanos y turísticos, alimentando el desierto rural, el empobrecimiento trasciende el medio rural y, a través de condiciones laborales y de vida cada vez más precarias, permea el medio urbano.

"Este modelo dual de concentración/desertización, de dinamismo/estancamiento-retroceso, obedece tanto a la dinámica del mercado como al diseño de políticas públicas que han estado orientadas a generar crecimientos rápidos, antes que verdaderos desarrollos, a partir de economías de escala, desde una óptica sectorial y no socioterritorial, sustentados sobre variables e indicadores tradicionales vinculados al PIB o a la renta" (MOLINA IBÁÑEZ, 2019:154)

sin considerar otros costes ambientales, sociales o territoriales de ese modelo de concentración territorial de la inversión, haciendo de la ciudad un lugar centrado en la eficiencia económica y basado en economías de aglomeración y de escala.

De esta manera, al problema histórico de desigualdad espacial y social, nunca resuelto, se suman las particularidades del patrón de acumulación neoliberal, que descansa en la superexplotación del trabajo, profundizando aún más ésta. Las condiciones de los trabajadores en este capitalismo de saqueo y acumulación por desposesión (HARVEY, 2007), corresponden a lo que MARINI (1991) definió como superexplotación del trabajo. Así, la acumulación está centrada en la explotación directa del trabajo/trabajador y no del incremento de la capacidad productiva; es decir, en la plusvalía absoluta. La superexplotación adoptó tres formas esenciales: incremento de la intensidad del trabajo, prolongación de la jornada de trabajo (o una combinación de ambos) y reducción intensa del fondo de consumo del trabajador, por tanto, su salario se convierte en fondo de acumulación del capital (MARINI, 1991:5). No es casual que la pérdida de poder adquisitivo del trabajador en la última década sea del 7.1% a nivel nacional (INE 2019). Las regiones periféricas tienen pérdidas muy por encima de ese promedio: Andalucía ha sido el territorio más perjudicado salarialmente en la última década. Hasta el punto de que el sueldo medio era superior en el cuarto trimestre del 2008 (1.776 euros) que en el del 2018 (1746 euros). Los andaluces han perdido el 14,5% de poder de compra en diez años, más del doble que la media. Castilla y León, con una devaluación del 10,6%, y Aragón 10,3% (UBIETO, 2019). Por eso, como afirma SERRANO (2019, 119)

"el control público de la transformación del espacio no interesa a un sistema financiero y promotor que encuentra en la especulación asociada a esta transformación un proceso significativo de acumulación de capital".

Pero, como señala SOTELO (2019), la superexplotación de la fuerza de trabajo adopta nuevas modalidades en el neoliberalismo; a la intensificación, a la prolongación de la jornada y a la expropiación creciente del salario, se suma una cuarta modalidad, la precariedad del trabajo y su actualización que penetra el conjunto del proceso de trabajo y condiciones. La superexplotación de la fuerza de trabajo deja de ser una característica de las regiones/países periféricos para penetrar el sistema mundial en su conjunto,⁴ con lo cual adopta un carácter estructural y no coyuntural, que profundiza las contradicciones asociadas (crisis, desarticulación espacial y económica, heterogeneidad estructural, desigualdad social y territorial, dependencia). Esta cuarta dimensión, se constata hoy en la precarización de los trabajadores, tanto en los pueblos y ciudades pequeñas del país que pierden población, como en los centros urbanos y turísticos receptores. Lo que queremos destacar es que esa precariedad rebasa con creces el ámbito laboral y social al estar inserta en un esquema de dependencia que se articula con las demás dimensiones señaladas. Desde el punto de vista del espacio y del territorio, estamos ante una geopolítica de la superexplotación, como dice Sotelo, sino ante una geografía de la dependencia que se manifiesta en los niveles regional y local.

Así, la despoblación y el proceso de despoblamiento no sólo profundiza el desequilibrio de la estructura socioeconómica y territorial que existía previamente, agudizando el problema (DOS SANTOS, 1994), sino que es resultado de ese mismo desequilibrio nunca resuelto. Podríamos decir que el modelo de desarrollo adoptado en España responde, retomando la expresión de Gunder Frank (1994), al desarrollo del subdesarrollo; un problema histórico ahora intensificado por el patrón de acumulación neoliberal (VALENZUELA, 1990) en un esquema de inserción dependiente y subordinado a los centros del bloque europeo (RODRÍGUEZ, 2017).

Desde esta perspectiva, el problema de la España vaciada va más allá del enfoque demográfico enmarcado en la baja tasa de natalidad y envejecimiento poblacional. Es un problema de modelo económico y social que adquiere nuevas dimensiones a partir de las especificidades del presente, lo que debería ser considerado en una política pública que quiera enfrentar el problema con seriedad (POZA, 2019).

⁴ El caso de España responde a ambas condiciones, es parte de la periferia en relación con el bloque europeo pero, al mismo tiempo, es considerado como parte de los países

centrales en su relación extractiva con otras áreas del mundo, en particular América Latina y el norte de África.

4. Geografía del poder: dependencia y especialización en la España vaciada

La dependencia y especialización se manifiestan en la forma de gestión de centenares de centrales hidroeléctricas de las cuales no se benefician los pueblos; en infraestructuras radiales de comunicación vinculadas a núcleos urbanos, dejando languidecer y desaparecer los trenes regionales; en la política energética; en la exigua estrategia de industrialización que dejó fuera a todas las poblaciones rurales intermedias; en la insuficiente dotación de centros de salud en las zonas rurales o su concentración en cabeceras urbanas saturadas; o cuando se exige la misma ratio de alumnado para un módulo de formación profesional en la montaña que en un instituto de la ciudad.

La especialización en el marco de una relación de dependencia genera dos tipos de regiones, como señalan diversos especialistas (CARPINTERO, 2015): unas especializadas en la extracción de recursos y el vertido de residuos, consideradas como regiones periféricas; y otras, las centrales, especializadas en el consumo y acumulación. Las regiones despobladas, que coinciden con las regiones periféricas, son las abastecedoras de recursos, pero son también las que reciben el mayor impacto ambiental debido a ello (SECO, 2020). Este modelo de organización económica, propio del extractivismo⁵, en el que hay que incluir la economía del turismo, agudiza la desigualdad (espacial, económica y social) así como la pérdida de población (DEL ROMERO, 2018). Una vez más, como ya señalamos respecto al abaratamiento del salario y precarización laboral, la España vaciada es funcional al diseño y los intereses económicos de este capitalismo de saqueo y acumulación por desposesión (HARVEY, 2007).

La especialización productiva y comercial es propia de una división regional del trabajo desigual, con relaciones de producción e intercambio desiguales entre regiones. (MARINI, 1991). La producción y comercialización de bienes primarios a cambio de productos de mayor valor agregado da lugar a un deterioro de los términos de intercambio a nivel regional y nacional que se manifiesta en una geografía del poder con territorios despoblados y empobrecidos económicamente mientras otros concentran población y actividad económica.

Los territorios despoblados proveen los recursos naturales usados como materiales de construcción (cantera, minerales no metálicos, madera). Entre el 50% y 75% de los recursos naturales utilizados en cada región han tenido ese destino. La burbuja inmobiliaria disparó el proceso: "Tanto en la fase de auge, como en la posterior de declive, la explosión generalizada en el uso de recursos naturales a escala regional ha tenido consecuencias demoledoras" (CARPINTERO, 2015:11). No obstante, las regiones receptoras también sufren los impactos destructivos del modelo: "la preocupante media estatal de una tonelada de cemento por hectárea, en el punto álgido de la burbuja, queda empequeñecida por las 7,5 toneladas por hectárea que 'cayeron' en Madrid, las 2,5 en la Comunidad Valenciana, o las 2,1 en Cataluña" (2015:11). Para las regiones periféricas, el nivel de extracción fue escandaloso. Frente al promedio de Consumo Interno de Materiales (CIM) de 12,6 Tm/hab en 2010, Asturias llegó a 30,3 Tm, seguida de Castilla y León con 23,5.

La biomasa (agraria, forestal y pastos) como porcentaje del CIM fue en promedio nacional del 23% pero alcanzó el 61% en Extremadura, el 42% en Castilla y León y el 36% en Castilla La Mancha. Medido como consumo de biomasa por Tm/hab, Extremadura cuadruplica la media nacional (12,4 Tm/hab frente a 3 Tm/hab de media nacional) y Castilla y León la triplica (10,3 Tm/hab), además de ocupar el primer lugar regional en biomasa agraria (21.7%) y el segundo en biomasa forestal (15.4%). Esto abrió un debate sobre las implicaciones para los bosques de la zona, como sucedió en Galicia, que es la primera generadora de biomasa forestal de especies no autóctonas, pero de alto rendimiento, como el eucalipto.

El esquema de producción y consumo de energía eléctrica sigue el mismo patrón: Galicia, Castilla y León, Castilla La Mancha, Aragón y Extremadura proveen de energía eléctrica, hidroeléctrica o térmica —aunque ésta cada vez menos tras los cierres de los últimos años— a las regiones centrales (Madrid, Cataluña, País Vasco). Así, el 76% de la electricidad generada en Extremadura se envía a Madrid; el 48% en el caso de Castilla La Mancha y el 44% en el caso de Castilla y León. El 44% de la energía eléctrica que genera Aragón tiene como destino Cataluña (CARPINTERO, 2015:144-415). Mientras, Madrid consume 19 veces más energía eléctrica de la que produce.

⁵ Véase el debate sobre extractivismo y neoextractivismo (ACOSTA, 2011).

En cuanto a la producción agrícola y su peso en el sector alimentario, igualmente, las regiones periféricas cumplen una función de abastecedoras de los centros:

“Andalucía (que casi supone el 25% del VAB agrario total en 2010), junto con Castilla y León y Castilla-La Mancha concentran entre las tres la mitad del VAB agrario manteniendo un patrón de especialización tradicional que es muy superior a su peso poblacional en el conjunto y ligeramente inferior a su participación territorial. Estas regiones duplican o, en el caso de Andalucía, triplican su participación respecto de las CCAA que les siguen” (CARPINTERO, 2015:86).

Por el contrario, la producción industrial se concentra en Cataluña, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana —entre el 60 y 62% del valor total—. Vemos como la especialización productiva refleja un patrón de desigualdad regional característico de la dinámica centro-periferia.

Lo mismo podemos decir sobre la extracción de minerales metálicos que, si bien ha caído desde la década de los noventa, se sigue concentrando en Andalucía (cobre, plata, zinc, estaño), Asturias y Cantabria (cobre), Castilla y León (uranio y litio, aunque en pequeñas cantidades en comparación con otros países) y Extremadura (níquel). Actualmente se está hablando de una nueva fase de explotación del sector que, no obstante, no modifica la especialización descrita (CEBRONES, 2019).

A nivel de intercambio comercial, el modelo económico mantiene la misma tendencia, al estar concentrada tanto la demanda como la oferta en Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Andalucía:

“Este resultado muestra ya dos cosas claramente: 1) el grueso del trasiego de energía, materiales y bienes por el territorio se concentra en el corredor litoral mediterráneo al que se le une la capital madrileña como foco de atracción; y 2) esta tendencia confirma en términos físicos que los flujos comerciales (no sólo los de población) están consolidando la división regional del trabajo ya mencionada” (CARPINTERO, 2015:119-120).

A partir de los datos presentados, el vaciamiento se convierte más bien en saqueo. El patrón de acumulación concentrador que desplaza población de unos lugares para concentrarla en otros se refleja en una geografía de la dependencia. La cara menos visible de la España vaciada está asociada al extractivismo y al deterioro ambiental grave (SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020), tanto para las regiones periféricas como para las centrales, con los consiguientes efectos en la vida de las personas. Además, la mayor intensidad

en el uso de materiales conlleva un incremento en la cantidad de residuos que hay que depositar en un espacio físico, lo que complejiza el problema ambiental del país, ya de por sí difícil, a tal punto que está entre los países europeos con peores indicadores en tratamiento y manejo de residuos (BRUNAT, 2017).

Como se aprecia en la FIG.7, los vertederos se ubican en regiones periféricas y, en general, escasamente pobladas. De los 21 millones de Tm de residuos que se generan en el país al año, el 70% acaban en vertederos sin tratamiento; la UE habla de 88 vertederos en estas condiciones de los que 80% se ubican en Castilla y León y en las Islas Canarias. El problema puede ser aún más grave si se considera, como plantean diversos especialistas, que los datos sobre residuos de distinto tipo son escasos, poco confiables, especialmente los industriales, y hay sobre ellos bajos niveles de control, tanto a nivel nacional como en Castilla y León.

En cuanto a los residuos industriales, Castilla y León también pasó a convertirse en una receptora de los residuos procedentes del resto del país, “reforzando así su papel en la división regional del trabajo, no sólo como zona de extracción, sino también de vertido” (CARPINTERO, 2015:132); un triste ejemplo de especialización regional. Es también la primera Comunidad receptora de residuos peligrosos y tóxicos. La vulnerabilidad de las regiones periféricas crece tanto con la despoblación como con el despoamiento.

El patrón de desigualdad centro-periferia se reproduce al interior de las regiones, llegando al nivel municipal y local. Castilla y León es nuevamente es un ejemplo con

“altos grados de disparidad entre las diferentes provincias que conforman la región. Tal vez la más notable sea la diferencia entre tres provincias que se suelen situar con un PIB per cápita superior a la media española (Valladolid, Burgos y Palencia) y que, no en vano, acumulan también en torno al 80 % de las exportaciones de toda la región; frente a otras provincias como Zamora, Ávila o León, cuyo PIB per cápita se ha venido encontrando durante mucho tiempo más de 15 puntos por debajo de la media española” (CARPINTERO, 2015:387).

En definitiva, esta Comunidad es un ejemplo representativo de la vulnerabilidad económica y social de un territorio marcado por la especialización en productos primarios, con escaso valor agregado, que la hace dependiente de la adquisición de productos industriales, químicos e incluso semi-manufacturados con mayor

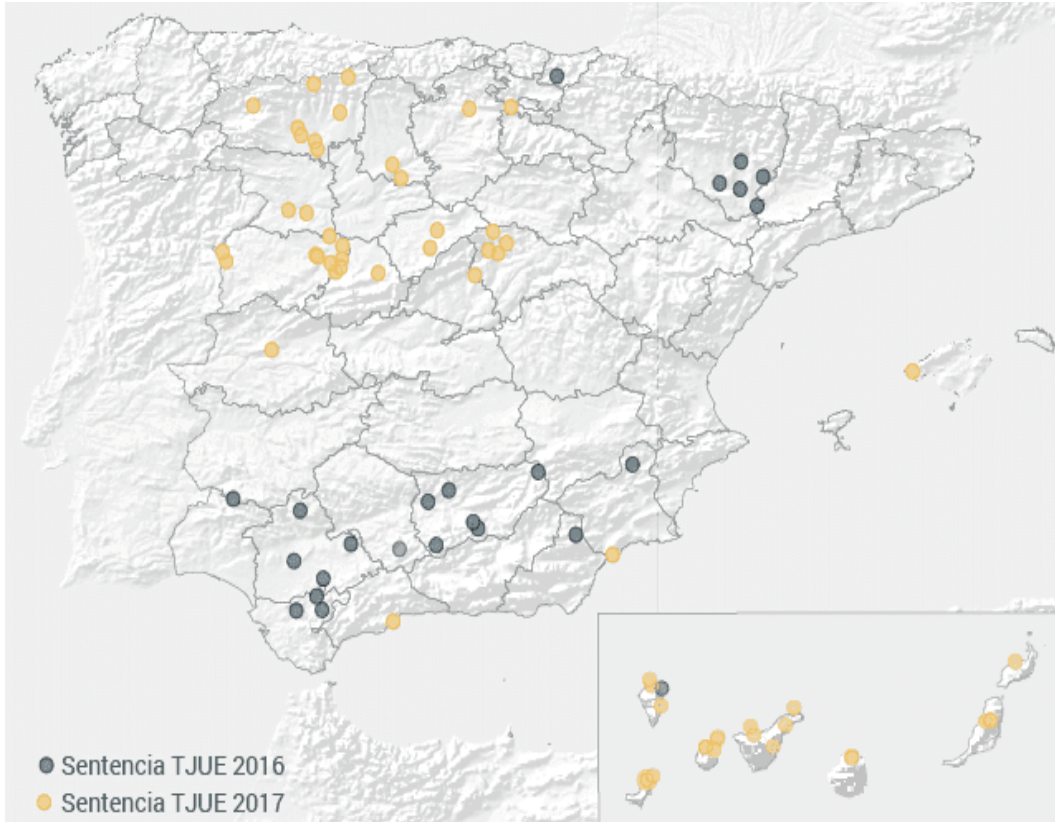


FIG. 7/ Mapa “Vertederos que incumplen la directiva europea de tratamiento de residuos”.

Fuente: BRUNAT, 2017. <https://cult.ly/Ze7Vd5B>

valor agregado, con el consiguiente deterioro de los términos de intercambio. Es una región que tanto a nivel nacional como internacional exporta: cereales –es considerada el granero del país–; biomasa agraria, aunque va creciendo la forestal; carne y leche, sobre todo de ganado bovino y ovino –tiene la mayor cantidad de cabezas de ganado de España–; y minerales no metálicos (arena, grava, piedra caliza) con los que se fabrica el cemento y ladrillos que luego compra. Su producción industrial se restringe a semi-manufacturas agroalimentarias y al sector automotriz, cada vez más decaído, que es fundamentalmente ensamblaje, sin inversión I+D, cuyo destino son los países europeos. A cambio, tiene que adquirir de otras regiones del país, fertilizantes y abonos para su agricultura, así como otros químicos, combustible, equipo industrial, etc.

“En el caso de una provincia como León, hoy se deja sentir el impacto del extractivismo minero que hizo a la provincia en su conjunto, dependientes de la minería del carbón; una actividad

con alta especialización y escaso margen de re-conversión, que construyó una economía de enclave en los municipios mineros, con altos costos medioambientales, profundizando su dependencia económica y aislándolos socialmente. Estas complejas condiciones estructurales serán la caja de resonancia del despoblamiento de estos municipios con la agonía y posterior cierre de las cuencas mineras” (ACOSTA, 2011, 97).

Este modelo dependiente explica las dinámicas de relegamiento y empobrecimiento de un territorio que expulsa población y en el que se puede constatar una política pública con escasos apoyos y voluntad para revertir la tendencia. Por ahora, las alternativas siguen centradas en dinámicas extractivas y de saqueo: minerales no metálicos, minerales metálicos como el litio o el nuevo impulso para explotar el uranio –fuente de residuos tóxicos–, el continuismo de las industrias de biomasa en gran escala, las macrogranjas, etc. Un “estilo de desarrollo” que lejos de constituir una opción devasta aún más los territorios en pro de una visión cortoplacista en

la que prima la ganancia (DEL ROMERO, 2018; ESTESO, 2018).

La reconstrucción del contexto socioeconómico y político del despoblamiento, a través de la perspectiva de una geografía del poder, que no es sino geografía de la dependencia, es fundamental a la hora de evaluar las alternativas que se van generando (VALERO & LÓPEZ, 2019).

5. Las políticas agrarias y rurales ante la despoblación

La trayectoria de las políticas públicas en sus distintos ámbitos (europeo, nacional, regional y local) es un factor relevante sobre el despoblamiento del mundo rural y la desigualdad socio-territorial asociada.

La política europea de desarrollo rural se financia con una parte de los fondos estructurales, cuyo fin está orientado precisamente a lograr la cohesión territorial, social y económica. Destacan el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que, además, es el segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC).

Desde la crisis de 2008 y los posteriores recortes, la financiación europea ha disminuido, en particular la partida de desarrollo rural. El presupuesto comunitario aprobado para el periodo 2021-2027 sigue esta tendencia respecto al periodo anterior, aunque menor a la estimada inicialmente, del 10% en la PAC, ayudas directas, y del 11.2% en desarrollo rural (PLAZA, 2020). Ello en un contexto de crisis internacional vinculado a la pandemia de Covid19, a los impactos de la salida de Reino Unido de la UE y al crecimiento de las partidas orientadas a control migratorio, fronterizo y gasto en defensa (BURILLO & BURILLO, 2018; TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, 2019).

El impacto del actual recorte no será menor considerando que España es el segundo país receptor del Fondo Europeo Agrícola de Garantía, primer pilar de la PAC, y el sexto en fondos FEADER, considerado el segundo pilar (MASSOT, 2020). Además, la reclasificación de la tipología de las regiones, que se había iniciado en el periodo 2014-2020, hace que España pase a contar ahora con cuatro regiones “muy desarrolladas”, lo que también significa menores fondos a nivel nacional y regional –sólo Extremadura caía en la tipificación de región menos desarrollada y, por tanto, perceptora de ayudas al igual que los países del

este europeo–. Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y la Murcia pasaron a ser “regiones en transición” y las demás, incluida Castilla y León, quedaron en el grupo de las más desarrolladas (VILLAVERDE, 2012). Así, Castilla y León, que aporta el 40% de la producción de cereal nacional y que enfrenta graves problemas de despoblamiento, verá reducido el financiamiento en desarrollo rural y de la PAC, en un contexto de bajos precios internacionales de los cereales y del impacto de la pandemia.

Por otra parte, una revisión de la política rural y agraria europea deja entrever las ambigüedades y complejidad en su aplicación, lo que dificulta resolver las desigualdades territoriales. Además, la crisis de 2008 complicó las cosas, al poner en cuestión la lógica de la redistribución ya que los desequilibrios territoriales dejaron de ser vistos como el principal problema a resolver. El FEADER, que sería fundamental para fijar población, siempre ha tenido una cuantía mucho menor a la PAC y, curiosamente, dos de los principales países receptores de estos fondos son Francia y Alemania, que tienen condiciones de desarrollo rural, así como una situación demográfica mucho mejor que la de España (NÈGRE, 2020). Saraceno identifica cuatro tipos de ambigüedades: “el carácter retributivo y redistributivo de las intervenciones; la superposición entre sector y territorio tanto dentro de la PAC como en el otro FS; la multiplicidad de modelos y niveles institucionales de intervención que no siempre son coherentes y la fragmentación de las intervenciones [de los fondos estructurales]” (SARACENO, 2017).

La propia UE (2018) reconoce que los sistemas de gestión, control y auditoría son excesivamente complejos, lo cual ha dado lugar a inseguridad administrativa y a retrasos en la ejecución, que es necesario flexibilizar las medidas homogéneas que se imponen a través del Reglamento de Disposiciones Comunes para todos los países, pero que no responden a las diversidades regionales o ayudas directas a grandes empresas o cierta infraestructura no esencial como la aeroportuaria que no deberían financiarse. En cuanto a la PAC, en particular, que representa cerca del 40% del presupuesto europeo, uno de los grandes problemas es que las ayudas directas también benefician fundamentalmente a los grandes propietarios y productores –“el 82% del total va a solo el 20% de los receptores” (BÖLL & SEO-BIRD LIFE, 2019, 11)–, y no ha estimulado las prácticas con valor socioambiental y el desarrollo rural.

A nivel nacional y de las comunidades autónomas, hay que destacar la lentitud con

la que ha sido reconocido el problema de la despoblación y, en esa medida, las acciones han sido escasas y tardías. No es hasta 2017 cuando, en la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, se asume la despoblación como un asunto de Estado y se establece la figura del Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico (BURILLO & BURILLO, 2018). La creación de comisiones y la elaboración de informes que den cuenta de la situación, tanto a nivel nacional, autonómico y municipal es también cercana en el tiempo, aproximadamente desde 2015 (PLAZA & MOLINA, 2019). En todos los casos podemos encontrar propuestas compartidas en el sentido de apoyar la creación de empleo y fijar población. También es clara la necesidad de un manejo más eficiente de los recursos y de la participación de las autoridades locales en la gestión y evaluación de los programas –lo que también reconoce la UE en el *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico* (GARCÍA, 2017) y en la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (COMISIONADA DEL GOBIERNO, 2019)–.

El balance de las políticas territoriales en Castilla y León, después de dos décadas centradas en el desarrollo del turismo y las pymes no tradicionales, pone de manifiesto que los mayores beneficiados han sido los municipios de mayor tamaño y que la reconversión hacia nuevas actividades económicas sigue pendiente. Entre 1991-2010 se invirtieron 732 M€ que, a pesar de ampliar el número de municipios y población de incidencia, sólo generaron 7594 empleos (GORDO, 2011). En Castilla y León, además es necesario considerar y revisar el uso de los fondos MINER que lejos de apoyar la reconversión de las cuencas mineras dejaron una estela de ineficiencia y dispendio en unos municipios entonces en difícil situación económica y hoy aislados por la despoblación tras el cierre de las minas (MÉNDEZ, 2013).

Parece claro que el factor de deficiencia institucional en sus distintos niveles (nacional, autonómico y local) está vinculado estrechamente al despilfarro de recursos públicos (nacionales y europeos), en “infraestructuras, equipamientos culturales o científicos, parques y ciudades temáticas o inversiones para acoger grandes eventos” (ROMERO, 2018, 4), muchas hoy infrutilizadas o vacías. La magnitud de la ineficiencia/despilfarro/corrupción, señala Romero, asciende a 15.217 M€ para el periodo 1985-94, se dispara a 147.733 M€ entre 1995-2007, los años más especuladores de orientación neoliberal, y 31.557 M€ entre 2008-2016. Los impactos

de este dispendio es un factor insoslayable a considerar en el presente.

Otro aspecto relevante para explicar los exigüos resultados de las políticas públicas en este campo ha sido el incumplimiento de los compromisos asumidos, como fue la elaboración de una estrategia nacional ante la despoblación que ha visto la luz con la nueva Comisionada en 2019, lo que también ha sucedido con otras medidas y que requiere modificarse urgentemente. Más aún ante las posibilidades que se abren para Castilla y León, al ser incorporada a la Comisión Política Territorial y Presupuesto de la UE, donde se definen los lineamientos sobre el Fondo de Transición Justa, y a la Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura, con incidencia sobre el problema demográfico.

6. Vaciamiento cultural y ruptura de los vínculos comunitarios

El despoblamiento impacta además en la vida social y cultural de los pueblos con la violencia silenciosa de la desmemoria y el olvido (PIRES, 2017). El desplazamiento de quienes tienen que migrar a las ciudades, condena a estas personas y a sus territorios al desarraigo sociocultural, a la desaparición de saberes, tradiciones y formas de relación que descansan en una hacer y una historicidad colectiva de largo recorrido (POETA, 2019). El sentido y significado de estos pueblos hoy vaciados, o a punto de serlo, que entrelaza tanto la vida de quienes los habitan (habitaban) como del espacio habitado, se va desvaneciendo. Así el vaciamiento territorial va acompañado de vaciamiento sociocultural (ALAMÁ & al., 2019).

La cartografía, que es también social, entendida como representación de existencias en un espacio, relaciones, narraciones y vidas colectivas que “geosimbolizan” un lugar, da paso a la des-cartografía con la desaparición de los pueblos. Dice CARRITHERS (1995) que la cultura es la producción de lo diverso que se teje en el hacer y la construcción de una narración que da sentido al grupo. Sin personas, con vías de comunicación semi-abandonadas, sin servicios, sin festividades, sin espacios de reunión, sin voces que cuenten quiénes son y de dónde vienen, queda el vacío. En este sentido, a la desigualdad territorial se suma el vaciamiento cultural que arrasa con la diversidad sociocultural de la población y sus territorios (ALAMÁ & al., 2019; POETA, 2019). Se impone la cartografía del poder que exalta el anonimato de la gran

ciudad o de los centros turísticos mientras silencia la vida de las pequeñas ciudades y pueblos.

En el vaciamiento hay un proceso de des-apropiación del espacio. Para los antropólogos y una parte de los geógrafos, el espacio habitado es un espacio apropiado en el que la población despliega “sus actividades productivas, sociales, políticas, culturales y afectivas sus estrategias de desarrollo y, todavía más, para expresar en el curso del tiempo su identidad profunda mediante la señalización de los lugares” (LECOQUIERRE & STECK, 1999:47); y, en este proceso, se significa como territorio, con arraigo y sentido de pertenencia. El territorio es así espacio socializado y apropiado por sus habitantes que articulan lo natural y lo social a través de su habitar (BAUD, BOURGEAT & BRAS, 1997: 130). Desde esta perspectiva, el despoblamiento conlleva la pérdida del territorio, que retorna a su condición de espacio.

Desde otros enfoques, el espacio es entendido como espacio social e histórico, producido socialmente y resultado de representaciones sociales (BARINGO, 2013; BAGÚ, 2005; RAMÍREZ & LÓPEZ, 2015). En el espacio se expresan, por tanto, las formas de producir, intercambiar, relacionarse y ser. Es la expresión de un proceso histórico y en él se realiza, objetiva y subjetivamente, la cultura de los pueblos, las formas de pensar, actuar, sentir y percibir que constituyen el *habitus* (BOURDIEU, 1988). Por tanto, la dinámica de concentración en unos lugares y vaciamiento en otros, es la representación espacial de la forma concreta en que opera el capitalismo neoliberal y el bloque de poder que controla el Estado (POULANTZAS, 2007).

En este sentido, el desplazamiento forzado de población, que se ve obligada a abandonar sus pueblos y pequeñas ciudades, es un proceso mucho más violento de lo que parece a simple vista; se está doblegando a miles de personas a ser otros y dejar de ser, con lo cual sus espacios/territorios sufren ese mismo efecto e impulsan reacciones de descontento e incluso de oposición a las políticas europeas (DIJKSTRA, POELMAN & RODRÍGUEZ, 2020). Somos seres de representación y narración, así alimentamos y reinventamos nuestra memoria colectiva y nuestras proyecciones de futuro (BLOCH, 1982; VILAR, 2004). El despoblamiento expresa una espacialidad fragmentada que es también memoria social fragmentada, vaciamiento sociocultural y organizacional (GARCÍA & ESPEJO, 2019). En definitiva, vulnerabilidad con mayores posibilidades de control político.

Asistimos a una disputa por los territorios/espacios que refleja concepciones de vida

antagónicas. Una utilitarista, centrada en la ganancia y el enriquecimiento. Otra centrada en la vida colectiva de los pueblos y su cultura. Esta disputa es la que se expresa hoy desde la geografía del poder y sus dinámicas (GRANADOS & RODRÍGUEZ & VILACHÁ, 2018). Un territorio vaciado de personas, de sus vidas, de su historia y organizaciones, es un espacio sin resistencias, pero no es un espacio estático y sin disputa.

¿Acaso es posible el espacio vacío en la dinámica de las relaciones humanas y más aún en la dinámica del capitalismo y el poder? El vacío es un espacio susceptible de apropiación, más aún si en él hay recursos naturales (bosques, agua, minerales, etc.) o potenciales fuentes de riqueza (incluido el espacio como depósito de residuos). El capitalismo valoriza y (re)valoriza incluso lo que parece carecer de todo valor. De hecho, el valor de los recursos naturales de un territorio sólo tiene sentido en función de la sociedad en un momento dado (LÓPEZ, ABELLÁN & GODENAU, 2009). Es el caso del litio o del uranio, o cualquiera de los minerales estratégicos de nuestros días; algunos descubiertos recientemente, como los depósitos de litio en Castilla y León a los que hacíamos mención, o como el valor que adquiere el agua en un país con escasos recursos hídricos y que de acuerdo a todas las tendencias de cambio climático se desertificará. El agua es el oro azul, uno de los principales recursos estratégico en disputa. Una provincia como León, atravesada de norte a sur por diversos ríos y que contiene varios pantanos y embalses ¿quedará simplemente como espacio vacío con sus recursos acuíferos sin disputa? Una situación similar es la de Galicia (SACO, 2010).

La lectura dinámica del espacio nos sitúa ante un proceso de (re)apropiación del territorio y sus (potenciales) recursos, con la correspondiente transformación en la estructura de la propiedad de la tierra y su resignificación sociocultural e histórica. Son las personas que aún viven en pueblos semi-abandonados las que enfrentan a las mineras, como el caso de la minera australiana interesada en extraer el litio de Cáceres; o a la colocación de vertederos de los residuos crecientes, muchos de ellos peligrosos, como en el Centro de Tratamiento de Residuos en San Justo de la Vega (León); o a las macrogranjas que apenas generarán puestos de trabajo, pero que contaminarán la tierra y los acuíferos, como en Aragón, León, Hellín (Albacete) y en otros lugares (FALCES, 2017).

En este contexto hay que repensar los efectos del debilitamiento de la organización colectiva y de instituciones ancestrales, como las Juntas

Vecinales, hoy amenazadas, que tienen atribuciones en el control y fiscalización del territorio y en el cuidado de la memoria (VALDERRAMA & GUTIÉRREZ, 2014). La eliminación de las Juntas Vecinales es funcional al desmantelamiento y reapropiación de esos territorios a futuro. León tienen el mayor número a nivel nacional: 1.231 Juntas Vecinales de un total 3.704 (CONCEJOS, 2018). Es decir, la descartografía y reapropiación es consustancial a la expansión del capitalismo de despojo y saqueo de los territorios.

7. Discusiones y Conclusiones

En estas “tierras incógnita” (PRECIADO & PABLO, 2010) se están jugando procesos definitivos entre la apropiación y la desapropiación del espacio; en ellas se expresa la tensión entre la dinámica del poder pero también del contrapoder. Ante la supresión de espacios y actores políticos, que invisibiliza a la gente y sus pueblos, también se mantiene la resistencia de quienes se convierten en sus habitantes-guardianes, se movilizan, convocan y proponen, no sólo para ser visibilizados, sino para comunicar propuestas respaldadas por su experiencia, saberes, disponibilidad y energía para hacerse cargo de sus territorios y sus vidas (ALMENDRO, 2019; FERNÁNDEZ, 2019, 2020). El potencial de las “tierras incógnita” radica en que son espacios de transformación frente a la homogeneización urbana y la repetición de formas de vida que deshumanizan; en esa tensión se construye el espacio como “espacio diferencial”, como utopía concreta, del que nos habla LEFEBVRE (1974). Frente al espacio de los tecnócratas utilitaristas que tratan de usurparlo con sus proyectos y discursos, está el espacio vivido, susceptible de convertirse en contra-espacio.

En el nivel macro, geopolítico, también está en juego la reapropiación del espacio ¿Acaso puede renunciar este país al 53% de su territorio y a los recursos que hay en él? Puede ser el momento para repensar un proyecto de país desde relaciones regionales igualitarias que ponga en el centro la diversidad sociocultural y condiciones de vida digna en sus territorios, de manera que se transforme la relación periférica y de dependencia de España en la UE (DI DONATO, 2019). Si las soluciones no vienen de adentro, esta “tierra incógnita” tendrá poco margen de reorientación y otros decidirán desde un enfoque utilitarista. ¿O pensamos que la UE aceptará pasivamente que una de sus fronteras estratégicas, que custodia la entrada al Mediterráneo y el norte de África, sea un espacio “vacío”? Debemos apelar al cumplimiento del Art. 174

del Tratado de Funcionamiento de la UE, que tiene como fin reforzar la cohesión social y territorial de las regiones menos favorecidas, como proponen BURILLO & BURILLO (2018). El papel de las zonas rurales, en particular aquellas que se están vaciando, debería ser una prioridad de la UE por su carácter estratégico a nivel económico, para construir gobernanza y en su dimensión geopolítica, ya que la frontera sur no puede ser un territorio semivacío, como es el caso de España, el país más despoblado del sur de la Unión.

Por eso se necesita un “plan estratégico de Estado” frente al reto demográfico (ORTEGA, 2017) que trascienda del problema a las soluciones, centradas en un desarrollo equilibrado, con una perspectiva a medio y largo plazo (SÁEZ, 2017). Para ello sería crucial implementar un “pacto de estado” de todos los grupos políticos (LÓPEZ, 2019) que fuera realmente efectivo y articulara cuatro instrumentos básicos: instrumentos normativos, instrumentos administrativos, dotación presupuestaria e implementación de propuestas concretas (GARCÍA, 2019). El tercer elemento clave e indispensable es implementar una dotación presupuestaria mínima a medio plazo (con un horizonte de al menos 25 años), como inversión en cohesión social y territorial y en fortaleza y sostenibilidad con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y a quedarse en la propia tierra.

Abordar la despoblación en su dimensión integral implica considerar el modelo territorial creado, puesto que como dice MOLINA (2019, 168) la despoblación deriva de la concentración, lo cual requiere un compromiso y unas actuaciones de políticas públicas multinivel con objetivos a corto, medio y largo plazo y con estrategias transversales, desde la UE a lo local, donde el Estado debe jugar un papel significativo y debe aunar voluntades y compromisos de agentes sociales e institucionales con el fin de resolver los verdaderos problemas estructurales de estos territorios. No debemos olvidar el crecimiento de lo local en los tiempos que las fuerzas de globalización aparentemente reducen al mundo a una masa “sin-lugares” (STORPER, 1997).

No obstante, sin salir del capitalismo no parece posible un modelo que suponga y haga atractiva una repoblación efectiva de las zonas rurales de esta España vaciada. Está organizado según una lógica de acumulación de capital y de obtención de beneficios, en vez de en una lógica de satisfacción de necesidades para toda la población. De esta manera, el capitalismo diseña un modelo de desarrollo que ve a la naturaleza como un recurso ilimitado para ser utilizado al

servicio de la acumulación del capital, aumentando las desigualdades sociales y amenazando la misma supervivencia humana en el planeta (GARCÍA, 2012).

En este sistema es más rentable la despoblación de amplias zonas y la concentración en zonas urbanas que permiten la agrupación de servicios (a menor coste) y el crecimiento del sector privado que necesita congregación de población y saturación de público-consumidor para crecer y obtener beneficios. El capitalismo se mueve por el beneficio a corto plazo, y se muestra incompatible con un modelo ecológico y vital pensado para vivir y no para obtener rentabilidad.

A esto se suma que la cada vez mayor desertización poblacional de las zonas rurales permite el acaparamiento de recursos y políticas de extractivismo en las zonas abandonadas, sin resistencias ni oposición (CABEZAS, 2019; ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, 2019). Además, dentro del capitalismo no es posible atajar la volatilidad de los precios agrícolas dependientes de los mercados internacionales (fuertemente intermediados por grandes actores en la cadena de valor) que genera movimientos inesperados en la rentabilidad del campo (SACO, 2010) y que dan lugar a bolsas de desempleo o subempleo relevantes en determinadas regiones y épocas.

Por eso parece necesario que, a la vez que se diseñan planes globales, es necesario cambiar de enfoque y de políticas respecto a cómo abordar el problema de la despoblación desde un modelo postcapitalista (CAPEL, 2018), rompiendo el eterno ciclo productivista basado en el único criterio del beneficio. Como plantea SERRANO (2019, 135) "hay que encontrar una alternativa a la sociedad de consumo capitalista actual", apostando por el decrecimiento (DÍEZ, 2010) porque no existen recursos suficientes en la actualidad en el planeta para generalizar la sociedad de consumo occidental al total de la población mundial.

Este cambio implica asumir, de una vez por todas, la necesidad de una auténtica Reforma Agraria (NAREDO, 2013), desde otro modelo productivo basado en el reconocimiento de que los alimentos se producen conjuntamente con la naturaleza, en la lógica del cuidado y con el objetivo primordial de alimentar a las personas. Lo cual supone romper con el modelo hegemónico impuesto por un sistema agroalimentario, depredador y explotador, que funciona bajo la lógica de la acumulación de capital, que atenta contra la biodiversidad, es altamente contaminante y produce alimentos de muy baja calidad.

Así como avanzar en un modelo de soberanía alimentaria de acuerdo a objetivos de sostenibilidad y seguridad alimentaria (ÁNGEL, 2016), recuperando los espacios rurales tradicionales, haciendo una gestión forestal ecológica que prevenga la degradación de la cubierta vegetal y la desertificación, reconociendo el aporte a la preservación de la biodiversidad, así como protegiendo el mercado doméstico y los circuitos cortos de comercialización contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica de la venta por debajo de los costos de producción, garantizando precios justos e ingresos dignos.

Los primeros pasos para avanzar en esta dirección implican cambiar el enfoque de las políticas públicas, que desde siempre han estado perfiladas por el Ministerio y las consejerías de Agricultura. Una sola consejería o un solo ministerio no tiene competencias suficientes para poner proyectos de calado en marcha: todas las leyes, programas o planes que se aprueben deben tener en cuenta su impacto en el territorio rural. Proyectos que potencien una economía social productiva frente a una especulativa. Es decir, una economía de valores.

Y tan importante como lo anterior es generar un proceso simultáneo de descolonización del imaginario dominante respecto al mundo rural y su desvaloración como lugar de oportunidades y de desarrollo vital frente al mundo urbano. Debemos poner en valor la calidad de vida del mundo rural, su importancia como eje vertebrador del 80% del territorio nacional que está siendo abandonado, valorar su función como mantenedor de una sabiduría oral que está desvaneciéndose. Dar valor a dichos bienes intangibles, tomar conciencia de su importancia y del coste que supondría hacer frente a las consecuencias de su desaparición. Debemos asumir que solo será posible el repoblamiento si se dota a los pueblos de los medios necesarios para que vivir en ellos sea agradable, cultural, emocional y vitalmente, además de conveniente desde un punto de vista económico, ecológico y social.

8. Bibliografía

- ACOSTA, A. (2011): Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En Lang, M. y Monkani, D. *Más allá del desarrollo* (pp. 83-118). Quito: Ediciones Abya Yala-Fundación Rosa de Luxemburgo.
- ALAMÁ, L. & al. (2019): Using mixed research approaches to understand rural depopulation. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 99-120. doi: <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.06>

- ALMENDRO, R. (2019): Fraguas: la resistencia de una alternativa ecosocial autogestionada para repoblar la España vaciada. *Ecología política*, (58), 98-102.
- ÁNGEL, P. (2016): Despoblación, sostenibilidad social y espacio rural. Algunas consideraciones para el debate. *Ambienta: La Revista Del Ministerio de Medio Ambiente*, (116), 58-66.
- ANTEQUERA, E. (2018): Un análisis breve de las características de la despoblación en la provincia de Soria. *Cuadernos de Ordenación Del Territorio*, (6), 57-62.
- ARTAL, A. & NAVARRO, J. M. & REQUENA, F. (2015): Migraciones interiores en España durante la crisis económica (Pp. 148-168). En E. Aja, J. Arango y J. Oliver (Coords.). *Anuario de la Inmigración en España 2014. Flujos cambiantes, atonía institucional*. Barcelona: CIDOB.
- BAGÚ, S. (2005): *Tiempo, realidad social y conocimiento*. México: Siglo XXI
- BARINGO, D. (2013): La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16. Revista del área de estudios urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, (3), 119-135.
- BAUD, P. & BOURGEAT, S. & BRAS, C. (1997): *Dictionnaire de géographie*, París: Hatier.
- BLANCO, I. & SUBIRATS, J. (2012): Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s)*, 3(1), 15-33.
- BLOCH, M. (1982): *Introducción a la historia*. Argentina: FCE.
- BÖLL, H. & SEO-BIRD LIFE (2019): *Atlas de la PAC. Hechos y cifras sobre la Política Agraria Común*. Barcelona: Espeka. <https://cutt.ly/Gs7FOjf>
- BRUNAT, D. (2017): País de vertederos: una vergüenza ante Europa que puede traer multas millonarias. *El Confidencial*, 27 de marzo. <https://cutt.ly/Ze7Vd5B>
- BURILLO, M.P. & BURILLO, F. (2018): *Las regiones desfavorecidas de España ante la Política de Cohesión 2021-2027*. Monografías Instituto Serranía Celtibérica, nº 2. Teruel: Ministerio de Economía-Universidad de Zaragoza-Serranía Celtibérica.
- & RUBIO, P. & BURILLO, F. (2019): Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (1), 83-97.
- CABEZAS, D. (2019): Extractivismo 2019, la agonía de la minería del carbón. *El Salto*. <https://cutt.ly/Bs5fwWA>
- CAPEL, H. (2018): De la ley a la ley: reformas constitucionales para una España postcapitalista. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, (XXIII)1247, 1-19.
- CARPINTERO, O. (Dir.) (2015): *El metabolismo económico regional español*. Madrid: Fuhem Ecosocial.
- CARRITHERS, M. (1995): *¿Por qué los humanos tenemos culturas?* Madrid: Alianza.
- CEBRONES, M. A. (2019): La minería metálica abre una nueva oportunidad de futuro para el sector. *El Diario de León*. <https://cutt.ly/de5xV0j>
- CEJUDO, E. & NAVARRO, F. (2019): La despoblación rural como reto social. Algunos apuntes. *Perspectives on rural development*, 2019(3), 17-40.
- CEPAL (1998): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos Seleccionados*, Vol. I. Chile: FCE/CEPAL.
- CONCEJOS (2018): *Pedanías en peligro*. <https://cutt.ly/We5y4FA>
- COMISIONADA DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO. (2019): *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Directrices generales*. <https://cutt.ly/Bs7ZyCn>
- DEL RÍO, A. (2018): *Análisis centro-periferia en la UE-20 (1995-2014)*: Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- DEL ROMERO, L. (2018): *Despoblación y abandono de la España rural: el imposible vencido*. Valencia: Tirant Humanidades.
- & VALERA, A. (2015): Teruel, territorio en decrecimiento: dinámicas y oportunidades. *Ager: Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (19), 85-116.
- DI DONATO, M. (2019): Un panel de seis expertas y expertos reflexiona sobre la España rural vaciada y degradada: Diálogo entre Elisa Oteros-Rozas, Luis Camarero, Virginia Hernández, Sergio del Molino, Lucía López Marco y Valentín Cabero. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (147), 149-169.
- DÍAZ, F. (2012): Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas en España. *Gestión y política pública*, 21(spe), 41-81.
- DÍEZ, E. J. (2010): "Decrecimiento y educación". En Taibo, C. (Dir.). *Decrecimientos. Sobre lo que hay que cambiar en la vida cotidiana* (109-135). Madrid: Catarata.
- DIJKSTRA, L. & POELMAN, H. & RODRÍGUEZ, A. (2020): The geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54(6), 737-753. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>
- DOMÍNGUEZ, J. L. (2020): El desigual acceso de la juventud rural a los servicios públicos: la necesidad de impulsar la educación en la España vaciada. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, (8), 60-78.
- DOS SANTOS, T. (1994): "El nuevo carácter de la dependencia". En MARINI, R. M. & MILLÁN, M. (Comps). *La teoría social latinoamericana. Textos escogidos*, Tomo II. La teoría de la dependencia. México: UNAM.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN. (2019): *Informe: minería especulativa en España*. Madrid: Ecologistas en acción. <https://cutt.ly/Rs5f2UN>
- ESPARCIA, J. (2019): "Prohibido teorizar»: del diagnóstico a la acción en la lucha contra el despoblamiento rural. En *Reptes de la vertebració territorial valenciana* (pp. 55-69). Valencia: Universitat de València.
- ESTESO, M. J. (2018): La burbuja de las macrogranjas de cerdos. *Revista Ecologista*, (96). <https://cutt.ly/roBrxsD>
- FALCES, J. I. (2017): Macrogranjas sí, macrogranjas no: hacia dónde va el sector lácteo. *Ganadería*, (108), 10-14.
- FEMP (2016): *Población y despoblación en España (2016)*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- (2017): *Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) sobre Población*

- y despoblación en España (2016). Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- FERNÁNDEZ, F. (2019): ¿Cómo arreglar el problema de la España vaciada?: Soluciones de fondo, soluciones cosméticas o colonización interior. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (147), 131-145.
- FERNÁNDEZ, M. (2020): Jóvenes, despoblación y tecnología: la 'España vaciada' se rebela. *Agricultura: Revista agropecuaria y ganadera*, (1036), 14-18.
- GARCÍA, E. (2012): Ecofeminismos rurales: Mujeres por la soberanía alimentaria. *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*. <https://cutt.ly/Ne5WIVl>
- GARCÍA, I. (2017): *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico*. Comisión de Desarrollo Regional. <https://cutt.ly/Xs7KV3l>
- GARCÍA, R. (2019): El papel de los gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación. Una visión desde la agenda internacional. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, (216), 78-91.
- & ESPEJO, C. (2019): El círculo vicioso de la despoblación en el medio rural español: Teruel como caso de estudio. *Estudios Geográficos*, 80(286), 009.
- GONZÁLEZ, M. & LÓPEZ, A. (2019): El nuevo paradigma de las migraciones internas en España: migrantes urbanos, más móviles y cualificados. El caso de Castilla y León. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 23(609), 67-75.
- GORDO, P. (2011): Las políticas territoriales de desarrollo rural de la Unión Europea: un balance de veinte años en Castilla y León. En *Estudios de Economía Aplicada*, 29(1), 7-30.
- GRANADOS, E. & RODRÍGUEZ, R. & VILACHÁ, L. (2018): ¿El desarrollo sostenible como estrategia para abordar la despoblación en el medio rural? Estudio de caso: Almócita. *Equidad y Desarrollo*, (31), 217-237. <https://doi.org/10.19052/ed.4422>
- GUIRAO, S. J. (2015): Utilidad y tipos de revisión de literatura. *Ene*, 9(2) [https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X\(2015\)000200002](https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X(2015)000200002)
- GUNDER, A. (1994): "La tesis del desarrollo del subdesarrollo". En MARINI, R.M. & MILLÁN, M. (Comps). *La teoría social latinoamericana. Textos escogidos*, Tomo II. La teoría de la dependencia. México: UNAM.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- LECOQUIERRE, B. & STECK, B. (1999): Pays émergents, paroisses recomposées. *Géographie et Cultures*, 30, 7-22.
- LEFEBVRE, H. (1974): La producción del espacio. *Papers: revista de sociología*, (3), 219-229.
- LÓPEZ, A. (2019): Demanda de pacto de Estado y medidas contra la despoblación rural. *Vida Rural*, (463), 8-10.
- & ABELLÁN, A. & GODENAU, D. (Coords.). (2009): *Envejecimiento, despoblación y territorio. Un análisis sobre la población española*. León, España: Universidad de León.
- MARINI, R. M. (1991): *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era
- (1994): "Los fundamentos de la dependencia. El ciclo del capital en la economía industrial". En MARINI, R.M. & MILLÁN, M. (Comps). *La teoría social latinoamericana. Textos escogidos*, Tomo II. La teoría de la dependencia. México: UNAM.
- MASSOT, A. (2020): *La política agrícola común en cifras*. <https://cutt.ly/Ps7ba93>
- MÉNDEZ, R. (2013): Fondos en el pozo. *El País*. <https://cutt.ly/vs7XvW3>
- MOHER, D. & al. (2009): Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *PLoS med*, 6(7), e1000097.
- MOLINA IBÁÑEZ, M. (2019): Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. FARINÓS, J. F. OJEDA & J.M. TRILLO. (Eds.) *España: Geografías para un Estado posmoderno* (153-172). Madrid: AGE.
- & FARRIS, M. (2011): Políticas públicas para el desarrollo rural: un análisis multiescalar. *Geographicalia*, (59-60), 255-265.
- NAREDO, J. M. (2013): Reforma agraria, entre el mito y la realidad socio-ecológica. *Taller sobre Nuevas perspectivas sobre la cuestión agraria en la historia contemporánea de Andalucía*, Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, Sevilla. <https://cutt.ly/zr-yoNVZ>
- NÈGRE, F. (2020): *El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento. <https://cutt.ly/ns7YqPs>
- ORTEGA, R. (2017): La España que se extingue. *Tiempo*, (1814), 50-51.
- PALACIOS, A. & PINILLA, V. J. & SÁEZ, L. A. (2017): *La despoblación en Aragón, 2000-(2016): tendencias, datos y reflexiones para el diseño de políticas*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza. Facultad de Economía y Empresa.
- PARELLA, S. & al. (2019): Sufrimiento social y migraciones de retorno: una propuesta conceptual. *Apuntes*, 46(84), 37-64.
- PINILLA, V. & SÁEZ, L. A. (2017): *La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: CEDDAR.
- PINTO, A. (1998): Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina. En *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Textos Seleccionados, Vol. I. Chile: FCE/CEPAL.
- PIRES, M. A. (2017): Desigualdades territoriales: despoblación y políticas de desarrollo local en el mundo rural portugués. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (22), 61-87.
- PLAZA, A. (2020): España contará con 47.500 millones de ayudas de la PAC en los próximos siete años: "Objetivo cumplido". *El Diario.es*. <https://cutt.ly/Us7zaIf>
- PLAZA, J. L. & MOLINA, I. (2019): Iniciativas, actuaciones y experiencias institucionales y asociativas frente a la despoblación: algunos ejemplos en España y la Comunidad Autónoma de Castilla y León. *Perspective on Rural Development*, 3, 401-420.
- POETA, G. (2019): Rural depopulation, social resilience and context costs in the border municipalities of central Portugal. Dichotomies of social reorganization

- vs absence of public policies. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 121-149. doi: <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.07>
- POULANTZAS, N. (2007): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- POZA, R. (2019): España vaciada: Una hemorragia demográfica difícil de cortar. *Inversión: el semanario líder de bolsa, economía y gestión de patrimonios*, (1144), 22-23.
- PRECIADO, J. & PABLO, U. (2010): La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Revista Geopolítica*, (1)1, 65-94.
- RAMÍREZ, B. R. & LÓPEZ, L. (2015): *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. México: UNAM, Instituto de Geografía: UAM, Xochimilco.
- ROMERO, J. (2018): Aproximación a la geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 1-51.
- RECAÑO, J. (2017): La sostenibilidad demográfica de la España vacía. *Perspectives Demográfiques*, (7), 1-4.
- RICO, J. (2017): Retos y políticas contra la despoblación desde todos los frentes. *Desarrollo Rural y Sostenible*, (34), 12-15.
- RÓDENAS, C. & MARTÍ, M. (2005): El nuevo mapa de las migraciones interiores en España: los cambios en el patrón de los sesenta. *Investigaciones Regionales*, 6, 21-40.
- RODRÍGUEZ, M. J. (2017): "Geopolítica estadounidense y bloques de poder". En RODRÍGUEZ REJAS, M. J. *La norteamericanización de la seguridad en América Latina* (pp. 61-76). Madrid: Akal.
- (2019): Neoliberalismo y guerra contra los pobres: la construcción social del doblegamiento y la derrota. *Viento Sur*. <https://cutt.ly/voByK9G>
- SACO, A. (2010): Desarrollo rural y despoblación en Galicia: escenarios y desarrollos de futuro. *Ager - Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (9), 11-30.
- SÁEZ, L. A. (2017): Repensar la despoblación en Teruel. *Turolenses*, (10), 25-26.
- SANTIAGO, E. DE & GONZÁLEZ, I. (2020): Las técnicas de clasificación del suelo urbano en los pequeños municipios de la España vaciada: una lectura crítica. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 96(335), 4.
- SARACENO, E. (2017): Le molte ambiguità delle politiche rurali dell'UE: come affrontarle dopo il 2020? *Agirregionieuropa* 13(50). <https://cutt.ly/as7EmYf>
- SECO, J. (2020): "El COVID-19 y la España vaciada". En Vázquez, A. & Cambero, S. (Coords.). *Reflexiones desconfinadas para la era posCOVID-19* (pp. 217-228). Madrid: AnthroPiQa.
- SERRANO, A. (2019): España 2030. Modelo Territorial. En J. Farinós, J. F. Ojeda & J.M. Trillo. (Eds.) *España: Geografías para un Estado posmoderno* (117-138). Madrid: AGE.
- SOTELO, A. (2019): *Estados Unidos en un mundo en crisis. Geopolítica de la precariedad y la superexplotación del trabajo*. Ciudad de México: Anthropos/UNAM.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Nueva York y Londres: The Guilford Press.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2019): *La defensa europea*. Análisis nº 9. <https://cutt.ly/ys7xA3y>
- UE (2018): *Documento de trabajo de los servicios de la comisión resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión*. <https://cutt.ly/0s5qpxb>
- UBIETO, G. (2019): Los españoles han perdido en la última década el 7.1% de poder adquisitivo. *El periódico*, 19 de marzo. <https://cutt.ly/1oBusgn>
- VALDERRAMA, R. & GUTIÉRREZ, B. (2014): Juntas vecinales, parroquias rurales, concejos... pueblos. *En la calle: revista sobre situaciones de riesgo social*, (27), 21-23.
- VALENZUELA, J. (1990): *¿Qué es un patrón de acumulación?* México: UNAM.
- VALERO, D.E. & LÓPEZ, L. (2019): Interdisciplinarity in social innovation in the face of rural depopulation. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 17-36. doi: [https://doi.org/10.7201/earn.\(2019\).01.02](https://doi.org/10.7201/earn.(2019).01.02)
- VELÁZQUEZ, J. P. (2017): Objetivo: llenar la España vacía. *Alternativas Económicas*, (53), 6-10.
- VILAR, P. (2004): "Pensar históricamente". En Pierre Vilar, *Memoria, historia e historiadores* (Pp.67-122). Granada/Valencia: Editorial Universidad de Granada-Publicacions Universitat de València.
- VILLVERDE, J. (2012): La política de cohesión europea 2014-2020 y las regiones españolas. *Cuadernos de información económica*, 226, 97-103.
- ZURRO, J. J. & RUEDA, J. D. (2018): "Una nueva edad media para el mundo rural. Las políticas contra la despoblación y la incertidumbre de la desprotección" (Pp. 219-232). En *Actas del VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): Políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 391-404

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.06>

CC BY-NC-ND



Debilidades y amenazas en torno al despoblamiento de dos comarcas rurales valencianas: un reto del desarrollo local

Juan Antonio RODRÍGUEZ-DEL PINO

Enric SIGALAT-SIGNES

Ricard CALVO-PALOMARES

Profesores Universidad de Valencia

RESUMEN: Los entornos rurales de interior tienen dificultades en los procesos de desarrollo local por el proceso de despoblación y sus efectos sobre el territorio. A partir de los resultados obtenidos de un estudio realizado en dos comarcas del interior de la provincia de Valencia (España) realizado por la Universidad de Valencia, se determinaron unas líneas de actuación que pusieron de manifiesto la existencia de una vinculación entre la capacidad del territorio rural para generar empleo y la posibilidad para conseguir el asentamiento de la población. Se reflexiona sobre los elementos fundamentales que hacen que este proceso sea tan importante, y se plantean las dificultades y posibilidades que existen para superarlas en base a cuatro posibles escenarios.

PALABRAS CLAVE: Despoblación; Territorios rurales; Valencia; Empleo; Desarrollo local.

Weaknesses and threats around the depopulation of two Valencian rural regions: a challenge for local development

ABSTRACT: Inland rural environments have difficulties in local development processes due to the depopulation process and its effects on the territory. Based on the results obtained from a study carried

Recibido: 21.04.2020; Revisado: 13.07.2020.

Correo electrónico: Juan.Rodriguez@uv.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2585-741X>

Correo electrónico: Enrique.Sigalat@uv.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8146-0532>

Correo electrónico: Ricardo.Calvo@uv.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0006-4453>

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

out in two regions of the interior of the province of Valencia (Spain) carried out by the University of Valencia, lines of action were determined that revealed the existence of a link between the capacity of the territory rural to generate employment and the possibility to achieve the settlement of the population. Reflection is made on the fundamental elements that make this process so important, and the difficulties and possibilities that exist to overcome them are considered based on four possible settings.

KEYWORDS: Depopulation; Rural territories; Valencia; Employment; Local development.

1. Introducción

En España, entre el 2000 y 2017 el mundo rural ha perdido el 9% de su población (Instituto Nacional de Estadística –INE en adelante–, 2018) y muchas zonas se consideran regiones escasamente pobladas. Esto se debe a la falta de recursos que aboca a muchas personas a abandonar estos territorios en busca de mejores oportunidades.

La disminución del número de habitantes es el resultado bien de un crecimiento vegetativo negativo (mueren más que nacen) o bien de un saldo migratorio negativo (se van más que vienen). Lo cierto es que se acelera el proceso de envejecimiento (SANCHIS & SIMÓ, 2014) de esas zonas. Las causas que explican este fenómeno son complejas y exigen análisis profundos para poder realizar una diagnosis adecuada que tenga en cuenta la singularidad de los territorios. Para ello, se han realizado diagnósticos territoriales que permiten obtener un mejor conocimiento de la realidad social y económica de las unidades territoriales analizadas, y con ello, la posibilidad del diseño y la aplicación de las políticas de empleo territoriales adecuándolas a las características de cada espacio.

También, los factores económicos cumplen un papel capital en los procesos de despoblación (RECAÑO, 2017), pues las áreas afectadas suelen ser zonas económicamente poco dinámicas en relación con otras del territorio nacional (generalmente urbanas). Los procesos de despoblación acontecen en España a mediados del siglo XX, en lo que se conoce como el *éxodo rural*. Y la tendencia actual a la reducción de la fecundidad, no permite asegurar el reemplazo generacional (SIMÓ & al., 2012). La despoblación supone un complicado círculo vicioso que se retroalimenta dificultando el futuro de las áreas que la padecen. Se produce pérdida de capital humano formado y con ello escenarios

de emprendimiento, restando dinamismo económico al territorio. Todo ello viene acompañado, con la falta de infraestructuras necesarias para el desarrollo de estas zonas rurales de interior. Por lo que las expectativas de crecimiento se ven truncadas por las escasas expectativas que existen en el área. En consecuencia, el declive demográfico suele estar acompañado de la mengua y el debilitamiento económico.

La complicada situación en la que se encuentra el medio rural por causa de la despoblación, está ocupando, cada vez, un mayor espacio en el diseño de las estrategias políticas rurales, es una cuestión que afecta a muchos territorios rurales de España y de la Unión Europea (UE). Sin embargo, España es de los pocos países miembros de la UE que no dispone de un plan específico en este ámbito. En 2007 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural¹, que dotó de contenido al citado problema, pero la falta de voluntad política para dotarla de recursos económicos con la llegada de la crisis económica en 2008, produjo que se quedara en una mera tentativa. En 2015, el Senado español aprobó la “Ponencia de estudio de medidas en relación con la despoblación rural en España”², con un listado de ambiciosas recomendaciones apoyadas por todos los grupos políticos para afrontar el problema de la despoblación rural y sus consecuencias. Aún no se han implementado ninguna de sus propuestas.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno de España plantea la solución a la problemática de los entornos rurales con medidas para que los individuos vivan en los pueblos, como una convergencia principalmente entre los siguientes componentes: jóvenes, mujeres y la extensión (y la accesibilidad) de internet y otras infraestructuras necesarias en estos territorios³. Pero hacen falta poner en práctica de forma complementaria otras decisiones determinadas de carácter fiscal, legislativo y recursos.

¹ Se puede consultar la citada Ley en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-21493-consolidado.pdf>

² Se puede consultar la citada Ponencia en el siguiente enlace (BOCG de 23/04/2015): https://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_505_3392.PDF

³ Palou, N. (2018, diciembre 5). Medidas urgentes para que la gente se quede a vivir en los pueblos. *La Vanguardia*. Recuperado 5 de diciembre de 2018. Recuperado <https://www.lavanguardia.com/natural/si-existe/20181205/453376592978/despoblacion-catedra-mundo-rural-reto-demografico.html>

Para ello, se requiere la implicación de todas las Administraciones en un trabajo coordinado.

2. El contexto de la despoblación en el interior rural valenciano: Los Serranos y El Rincón de Ademuz

En España existe una redistribución desigual de la población en el territorio (FRANCH & al., 2013), con zonas con densidades consideradas críticas puesto que oscilan entre los 5 y los 10 habitantes/Km². Si bien tradicionalmente no han existido núcleos urbanos relevantes, las áreas rurales guardaban cierto equilibrio demográfico y social. Sus economías tradicionales –estaban fundamentadas en la agricultura y ganadería con subempleo y bajos niveles de vida– pero eran capaces de sostener la actividad local a pequeña escala y de amortiguar a una población que con servicios básicos mantenía un patrón demográfico generalmente estable. Pero a finales del siglo XIX, esta situación empieza a cambiar debido al proceso de industrialización. Así, durante las primeras décadas del siglo XX, con el impulso de la industrialización, las migraciones interiores en España se acrecentaron (SILVESTRE, 2002) y crece la población urbana.

En la década de los 50 del siglo XX, se produce el declive demográfico definitivo, afectando a una gran masa de población que se traslada desde el campo a la ciudad –éxodo rural–, debido al importante crecimiento económico que experimenta España en esa etapa (1950-1975), con las tasas de crecimiento de la renta más elevadas de su historia (SANCHIS, 2001). Esta situación tuvo consecuencias demográficas desiguales para la población del medio rural español, puesto que emigraron en primer lugar, los asalariados. Posteriormente los pequeños propietarios. Pero, el gran trasvase poblacional fue el protagonizado por las mujeres y la población joven.

Así, el 53% del territorio está en riesgo de despoblación severa⁴. La primera década del nuevo milenio, trae aparejado un rápido crecimiento de la economía española (ALONSO & FURIÓ, 2010), con cambios demográficos sustanciales, pues contrariamente a la tendencia anterior descrita, la despoblación en el medio rural español

se desaceleraba debido a la llegada de inmigrantes (CALVO, 2009). Con la crisis económica iniciada en 2008 la situación demográfica retrocede a estadios anteriores. Si bien antes de la crisis económica y pocos años después a ésta, se mantuvo una cierta entrada de población inmigrante en las áreas rurales, ésta ya no nivela el declive demográfico producido por un común crecimiento vegetativo⁵ negativo (DOMINGO & SABATER, 2013).

El abandono del medio rural de personas en edades reproductivas –fundamentalmente mujeres–, determina que el medio rural haya alcanzado un alto grado de envejecimiento. Esta situación posee tintes críticos en las comarcas valencianas del interior objeto de estudio, La Serranía y El Rincón de Ademuz (FIG. 1). Representan el modelo territorial del interior valenciano, próximo a polos de atracción y crecimiento económico (ciudad de Valencia, España), condicionadas por la esencia de sus recursos naturales-paisajísticos, por el proceso de éxodo rural, la despoblación y un proceso de envejecimiento instaurado durante décadas.

Ambas comarcas, se ubican en el noroeste de Valencia (España) y no superan los 20.000 habitantes⁶ para una extensión de casi 18.000 km². Presentan la estructura de edades más envejecidas del conjunto de comarcas de la provincia de Valencia. Nos encontramos ante un difícil contexto, con tasas de actividad muy reducidas, que marcan un territorio donde lo realmente importante es garantizar las oportunidades para que sus habitantes se queden a vivir en áreas que, en un futuro, de seguir la tendencia actual, podrían convertirse en territorios trezados por una amalgamación de pueblos fantasma.

El declive poblacional de ambas comarcas es un hecho constatable, con tasas de crecimiento anual que resultan claramente negativas (FIG. 2). Así, la comarca de Los Serranos no ha dejado de perder población desde la última década. Ésta se despuebla a pasos agigantados. Por lo que se refiere a la comarca de El Rincón de Ademuz, si a inicios del siglo XX la población alcanzaba los 10.000 habitantes, actualmente, debido a una fuerte despoblación sufrida a partir de la década de los años sesenta, cuenta con una población de 2.244 habitantes.

⁴ Según el estudio “Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa –o SESPA– y la Política de Cohesión 2021-2027”, http://www.celtiberica.es/wp-content/uploads/2018/09/SOS_despoblacion_sept2018_CN.pdf

⁵ Mide la diferencia entre el número de nacidos y el número de fallecidos de un territorio.

⁶ Los Serranos (conocida también como La Serranía), está conformada por un total de 19 municipios. La Serranía acoge una población de 16.124 habitantes. El Rincón de Ademuz es una comarca conformada por 7 municipios y cuenta con una población de 2.244 habitantes (INE, 2018).

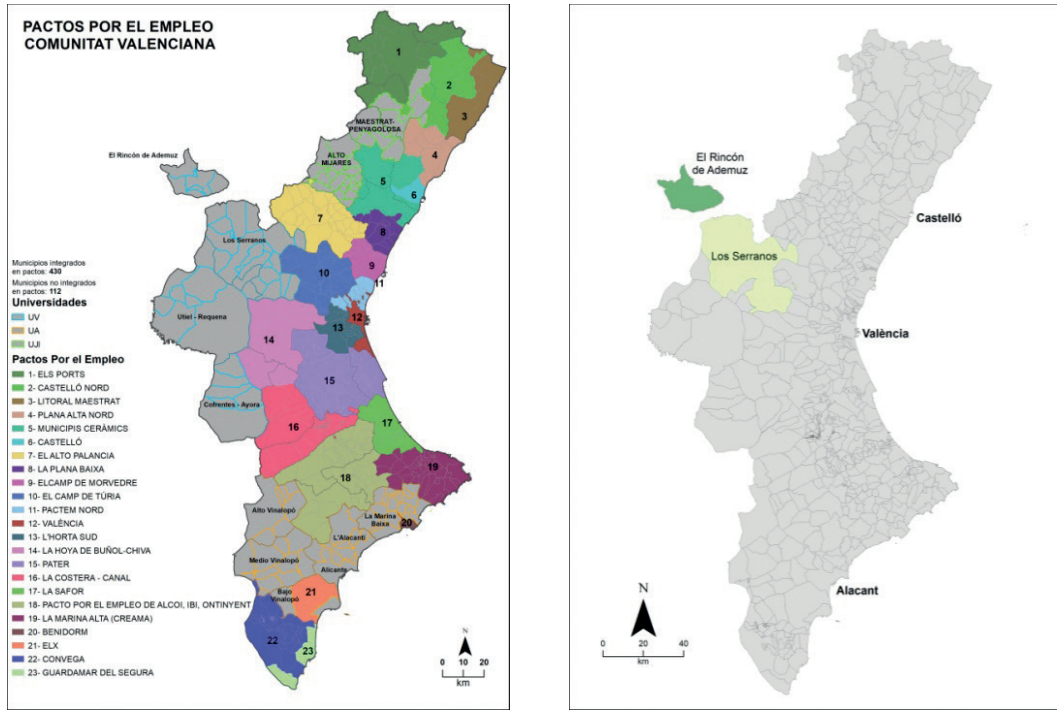


Fig. 1/ Diagnósticos realizados en la Comunitat Valenciana y localización de las comarcas de El Rincón de Ademuz y Los Serranos.

Fuente: HERMOSILLA & al. (2018).

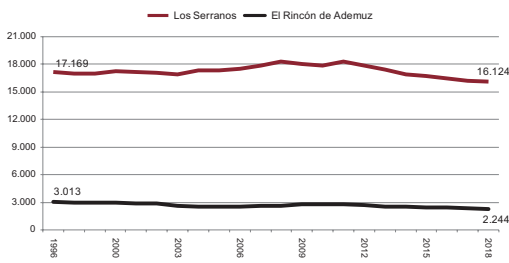


Fig. 2/ El declive poblacional de El Rincón de Ademuz y Los Serranos.

Estas áreas han experimentado una de las mayores regresiones demográficas de la región valenciana en el marco de una acentuada crisis socioeconómica vinculada a su carácter rural y periférica. La población joven cualificada busca generalmente otros lugares para su futuro, con mayores oportunidades. El índice de envejecimiento⁷ en ambas comarcas se sitúa por encima del 248%, muy por encima del cifrado para

la provincia y el conjunto de la región. En consecuencia, las tasas de mortalidad comarcal de ambas comarcas más que duplican a las de natalidad (FIG. 3).

La edad media supera los 48 años en ambas comarcas, siete años más que los de la provincia. Con citada panorámica demográfica, no resulta extraño que la tasa de dependencia⁸, sea significativamente elevada, un 75,3%; mientras que para el conjunto de la región valenciana ésta se cifra en un 50,8%. Así, el déficit de población joven y adulta se erige como un rasgo característico de la estructura poblacional de estas áreas.

La unión de todos los factores descritos, ha generado un extenso desierto demográfico con densidades poblacionales muy bajas. En Los Serranos, la densidad poblacional es de 13 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en El Rincón de Ademuz se cifra en 6 hab/km². Y desde el año 2006 estas comarcas pierden población de una forma muy acelerada, siendo

⁷ Contabiliza el número de personas mayores (65 y más años) por cada 100 jóvenes (menores de 16 años).

⁸ Mide la proporción de personas dependientes menores de 16 años o mayores de 64- sobre la población en edad de trabajar.

Indicadores	Los Serranos	El Rincón de Ademuz	Provincia	Comunidad Autónoma
Índice de dependencia (%)	63,3	72,9	53,2	53,9
Tasa de dependencia población 16 años (%)	18,2	21,4	24,6	24,7
Tasa de dependencia población 64 años (%)	45,2	53,9	28,2	28,8
Índice de envejecimiento (%)	248,8	252,3	114,5	116,5
Índice de renovación población activa (%)	68,7	59,3	82	82,5
Padrón habitantes 2017-2018 (%)	-0,7	-1,97	0,29	0,95
Densidad de población hab./Km2	13	6	235,8	213,4
Edad media población	48,1	49	42	43
Tasa de natalidad (2015) %	7,6	6,2	8,8	8,7
Tasa de mortalidad (2015) %	15,9	29	9,01	8,9
Tasa de crecimiento anual (2015)	-17,7	-4,56	0,37	-4,17
Tasa de crecimiento anual (2006-2016) %	-5,95	-3,03	3,23	3,14
Crecimiento vegetativo (absolutos)	-110	-43	-3043	-4486
Salto migratorio (unidades)	-19	-1	15753	24137
Tasa afiliación seguridad social 31/12/2018 (%)	46,7	36,2	60,5	58,6
Régimen Especial Trabajadores autónomos 31/12/2018 (%)	33,5	42,07	17,6	18,4
Tasa de paro 31/12/2018 (%)	8,5	7,7	10,6	11,3
Tasa de población activa* (%)	62,51	57,08	67,02	66,7

FIG. 3/ **Indicadores sociodemográficos de El Rincón de Ademuz y Los Serranos.**

Fuente: INSTITUTO VALENCIANO DE ESTADÍSTICA (IVE, 2018), INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE, 2018), LABORA (2018), CENSO DE POBLACIÓN 2011 (INE) y ARGOS-GENERALITAT VALENCIANA (2018).

las tasas de crecimiento anual: por un lado, de un -17,7% en Los Serranos, y, por otro, de un -4,56% en El Rincón de Ademuz. Con todo, el principal problema de la despoblación es ciertamente la pérdida cuantitativa de recursos humanos. Así, las áreas envejecen, la pirámide de edades se vuelve regresiva, crece la mortalidad relativa y desciende la natalidad, y si los saldos migratorios son negativos, adoban el camino hacia el envejecimiento poblacional.

Apunta BIELZA (2003), que una sociedad envejecida es una sociedad poco emprendedora, pues está dominada por la gerontocracia y ésta comporta a la larga, desequilibrios económicos. Se puede hablar de una tormenta perfecta de la despoblación rural,

“iniciada en la falta de empleos rentables, que provoca el éxodo con la consiguiente regresión demográfica hasta niveles de subpoblación, que a su vez reduce las dotaciones de servicios y equipamientos y el consiguiente deterioro de la calidad de vida. Todo ello debilita la atracción de un medio rural subpoblado, agravándose el problema de la escasa ocupación, realimentándose el proceso hasta la despoblación total” (BIELZA, 2003: 618).

Con las actuales tasas de dependencia de la población mayor de 64 años, los exacerbados índices de envejecimiento y los bajos índices de renovación de la población activa en comparación a los datos provinciales y autonómicos, el resultado es inevitable.

Por lo que atañe a la dinámica económica, la agricultura, el comercio y la industria manufacturera concentran la oferta de empleo en las comarcas analizadas. Sin embargo, hay poco músculo empresarial. Así, La Serranía alberga un total de 1.019 empresas por las 60 empresas inscritas en la Seguridad Social en El Rincón de Ademuz (IVE, 2018). Se trata mayormente de pymes. La agricultura, continúa siendo una actividad importante, aunque su poca rentabilidad y el éxodo poblacional, ha supuesto que otros sectores como la construcción, y actualmente el turismo de interior, se hayan posicionado en las últimas décadas como el motor económico en estas áreas rurales. En cuanto al régimen de afiliación a la seguridad social, destacar el significativo peso que tiene la afiliación al régimen de trabajadores autónomos en estas áreas rurales, que duplica las cifras registradas tanto en la provincia como en la región. La economía sumergida –especialmente de mujeres– y otras

alternativas económicas a través de las redes vecinales y familiares en las zonas rurales de interior españolas son hechos ampliamente analizados (ESPARCIA & PASTOR, 1998), no siendo aquí la excepción.

Sobre el tipo de contratación, lo común, es la eventualidad y temporalidad. La mayoría de los contratos, 1 de cada 10, son de carácter temporal. A nivel nacional, la temporalidad también es un hecho y no la excepción. Así, el contexto laboral se enquistaba en la precariedad laboral, debido al proceso de despoblación comarcal, especialmente de jóvenes, siendo el nivel formativo de la población residente en general, bajo o muy bajo. Asimismo, el nivel formativo de los demandantes parados registrados en LABORA (2018), muestra que casi la mitad de los demandantes de empleo de estas comarcas, no poseen el título de graduado escolar o equivalente.

Además, la movilidad asociada a las oportunidades de empleo, aparece ligada a las posibilidades que ofrecen los medios de transporte. En estas áreas rurales no hay servicio de transporte público, lo que constriñe las oportunidades de empleo en los mercados de trabajo locales, pues la movilidad —de cualquier tipo— implica el desplazamiento en automóvil. Así, el déficit tradicional de servicios e infraestructuras dificulta la accesibilidad y vertebración entre sus municipios y con el exterior. La descohesión territorial y el aislamiento de estas áreas rurales es una evidencia (CALVO & SIGALAT, en HERMOSILLA & al., 2018).

Por tanto, ha habido una dejadez de la política regional que atendiera los problemas concretos del territorio. Las iniciativas de política autonómica o estatal, se han dirigido fundamentalmente hacia la mejora de las comunicaciones viarias e infraestructuras básicas, con la finalidad de que estas áreas rurales quedaran aceptablemente atendidas. Si bien, éstas resultan insuficientes. Esta oquedad ha tenido unas consecuencias en materias particulares de los territorios como son, “el desarrollo local, la despoblación y los problemas demográficos, que han experimentado legislaciones e inversiones públicas de forma asistemática y deslavazada” (PINILLA & SÁEZ, 2016:14).

Autores como DEL MOLINO (2016), consideran un nuevo centro de desigualdad en la sociedad

española la dicotomía “rural-urbano”, apuntando que ésta se ha visto acrecentada con la entrada de España en la Unión Europea, provocando una brecha amparada por intereses económicos, que ha puesto el acento en las grandes ciudades y urbes, y ha erosionado de alguna manera, algunos de los elementos culturales tradicionales rurales. En la misma línea, DEL REY & al. (2009) apuntan que existe una disminución de la importancia del ámbito rural. Y la estigmatización de lo rural aún pervive (PÉREZ, 2013). Siendo necesaria una estrategia europea en relación a estos temas sobre la política de sus estados miembros. Al fin y al cabo, como apunta MARGARAS (2016), son varios los países de la UE que engloban áreas escasamente pobladas, por lo que se podría abordar el problema desde una óptica social, comunitaria y de una concepción de desarrollo entendido en sentido amplio.

Estos espacios ejemplifican los desequilibrios del desarrollo, por sus bajas expectativas y por ser inicialmente poco atractivos para vivir. No obstante, si se atienden las singularidades de estos territorios, y se preserva la sociedad rural, también podrían convertirse en espacios de oportunidades.

3. Metodología

El objetivo de la investigación que presentamos, se centró en conocer los factores de riesgo que inciden en los procesos de despoblación y reducido desarrollo territorial del interior rural de la provincia de Valencia, identificando los colectivos de población más afectados.

Para ello, tomamos como referencia la actuación titulada “Diagnósticos territoriales para el empleo” impulsada en el año 2017 por el Gobierno autonómico a través del Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación (SERVEF, actualmente LABORA), dentro del proyecto *Avallem Territori*, cuyo principal objetivo era el diseño de políticas de empleo con una visión territorial, y la dinamización territorial como eje central de un nuevo modelo de ordenación, diseño y aplicación de las políticas de empleo para toda la Comunitat Valenciana (HERMOSILLA & al., 2018)⁹. Estrategia surgida de la necesidad de revisar el modelo implantado y de avanzar

⁹ El proyecto *Avallem Territori* abarcó la totalidad del territorio de la Comunitat Valenciana, mediante la participación de los Acuerdos Territoriales para el Empleo y las Universidades Valencianas en aquellos territorios donde no existía un Acuerdo Territorial. Proponiendo un planteamiento

supramunicipal de actuación que tomó como unidad territorial básica de estudio para el análisis de la situación laboral, los mercados laborales locales-territoriales. Realizándose un total de 35 diagnósticos territoriales.

hacia un sistema valenciano de empleo en red, apostando por la territorialización de las políticas de empleo, así como la participación y el reconocimiento de los agentes a nivel sectorial y territorial.

Ello se materializó, en la realización de diagnósticos de carácter territorial, entendidos como un análisis integrado que permite la identificación de las cualidades del espacio geográfico y de sus posibilidades, mediante una aproximación integrada, manteniendo la diferenciación de las unidades territoriales operativas (comarcas, áreas funcionales, provincias o incluso a nivel autonómico, todos ellos espacios funcionales que guardan una coherencia de desarrollo). Con ello se determinaban los problemas y las posibilidades de desarrollo, con el fin de caracterizar las bases de la estrategia local gracias a la identificación, el análisis y la caracterización de los recursos para favorecer el estímulo del potencial endógeno. Buscando las redes locales como elemento vertebrador del proceso de desarrollo local.

Diagnósticos realizados conforme a una metodología preestablecida, denominada *Guía práctica para la realización de los diagnósticos territoriales para el fomento del empleo* (HERMOSILLA & al. 2017)¹⁰. Se parte desde la triangulación de técnicas de investigación, pues como indica BELTRÁN (1993): “si a la extraordinaria complejidad del objeto de investigación de la Sociología le corresponde necesariamente un planteamiento epistemológico plural (pluralismo cognitivo) esto impone un pluralismo metodológico que permita acceder a cada dimensión concreta de estudio”. Señalar que los resultados que se presentan en este texto son los realizados a los de las comarcas del interior de la provincia de Valencia, de Los Serranos y El Rincón de Ademuz. Las técnicas de recogida y análisis de datos utilizados en el desarrollo de la presente investigación han sido:

1.- Análisis de *fuentes estadísticas* de organismos y entidades públicas, así como de otras *fuentes documentales*. Tales como:

- Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Instituto Valenciano de Estadística (IVE).
- Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF, ahora LABORA).
- Otras fuentes documentales (institucionales) consideradas de interés mediante información de fuentes estadísticas y datos

secundarios facilitadas por la administración local de los citados territorios.

2.- La realización de *entrevistas en profundidad* con los actores sociolaborales implicados en el territorio (técnicos AEDL, políticos, empresarios, sindicatos y asociaciones empresariales y grupos de interés en general). La entrevista servía como espacio de relación con cada uno de los sujetos entrevistados, y también, como instrumento para recabar información. Señala ORTÍ (1989) que “para ser explicados, los hechos sociales se registran y estructuran. Para ser comprendidos, los discursos se interpretan y analizan”. En la siguiente tabla (FIG. 4), se da cuenta de las entrevistas realizadas a los distintos actores sociolaborales de ambos territorios.

3.- A partir del análisis desarrollado en las etapas metodológicas anteriores (puntos 1 y 2), utilizamos técnicas participativas mediante la realización de dos *grupos de trabajo* (denominados foros sociales comarcales para el desarrollo) en cada una de las comarcas analizadas. Entendemos aquí como grupo de trabajo en sentido amplio: tanto al conjunto de personas asignadas o autoasignadas, de acuerdo a habilidades, conocimientos y competencias específicas, para cumplir una determinada meta bajo la conducción de un facilitador (ALBERICH & al., 2009), como todos los actores sociolaborales implicados en el territorio que voluntariamente desean contribuir al trabajo colectivo y colaborativo de la realidad territorial.

Se pretendía, por un lado, hacer que los actores implicados tuvieran capacidad para analizar y reflexionar colectivamente, en profundidad y de forma crítica sobre su realidad. Y, por otro lado, que los mismos actores se convirtieran en sujetos activos protagonistas de la gestión y transformación de los asuntos que les afectan y competen. La participación en los grupos de trabajo estuvo abierta y contó con la colaboración de la mayoría de actores sociolaborales implicados en cada uno de los territorios –y que previamente participaron en las entrevistas realizadas–, así como de entidades de la sociedad local y ciudadanía en general. En este sentido, consideramos que los resultados y las posibles propuestas que se derivan de esta metodología se adecuan más y mejor a la realidad concreta, porque parten de las opiniones de los actores protagonistas (VILLASANTE & al., 2002).

Concretamente los actores del territorio que participaron en los foros sociales de carácter comarcal fueron los que se recogen en la tabla siguiente (FIG 5).

¹⁰ Disponible en <http://www.labora.gva.es/ca/avalem-territori>

Perfil de los actores entrevistados ¹¹	Los Serranos		El Rincón de Ademuz	
	Nº	código	Nº	código
AEDLs y otros técnicos de desarrollo local (AFIC, técnicos en turismo, trabajadores sociales, etc.)	5	E-1 E-2 E-3 E-4 E-5	3	E-17 E-18 E-19
Técnicos de intermediación laboral (SERVEF y entidades colaboradoras)	1	E-6	-	-
Responsables de organismos dedicados al desarrollo socioeconómico (Pactos Territoriales, Grupos de Acción Local,)	1	E-7	-	-
Responsables de los centros SERVEF-Formación y de centros de formación profesional (u otros centros de formación especializada)	1	E-8	1	E-20
Responsables de las uniones territoriales de los sindicatos	1	E-9	1	E-21
Responsables de las organizaciones empresariales territoriales	1	E-10	1	E-22
Representantes de las organizaciones del tercer sector (FEVES, FEVECTA)	-	-	-	-
Políticos de la administración local con responsabilidades en materia de empleo y promoción económica	4	E-11 E-12 E-13 E-14	3	E-23 E-24 E-25
Dirigentes de entidades de la sociedad civil local	1	E-15	-	-
Otros posibles conocedores de las cuestiones planteadas (técnicos de la administración local, personal investigador, conocedores del sector, entidades financieras...)	1	E-16	3	E-26 E-27 E-28
TOTALES	16		12	

FIG. 4/ Perfil de entrevistas realizadas de los diagnósticos territoriales de ambas comarcas.

Fuente: Elaboración propia a partir de HERMOSILLA & al. 2017.

4. Despoblación y empleo. Principales resultados de los estudios de caso realizados

Una vez desarrollados los diagnósticos territoriales de estas dos comarcas del interior de la provincia de Valencia, presentamos los principales resultados obtenidos en dichos casos de estudio en forma de decálogo (MEMBRADO & al., en HERMOSILLA & al., 2018)¹² y que no hacen sino plantear un debate en torno a las necesidades que estos territorios tienen en su proceso de desarrollo, así como determinan una serie de líneas de posibles actuaciones públicas:

4.1. Aprovechamiento de los recursos disponibles y necesidad de dimensionar estratégicamente las potencialidades del territorio

Como principal línea de actuación futura sobre estos territorios se propone el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, en todas sus dimensiones. Tanto desde una perspectiva paisajística, bien como potenciales generadores de turismo rural o como una oferta turística complementaria (carreras y trails, actividades al aire libre, de ocio, etc.), como espacios que aportan

¹¹ Perfiles determinados en base a lo establecido en la Guía práctica para la realización de los diagnósticos territoriales para el fomento del empleo (HERMOSILLA & al. 2017.)

¹² Aparecen a lo largo de este subapartado una serie de

expresiones en cursiva que responden a aportaciones realizadas "de primera mano" por los actores participantes en los diagnósticos territoriales, tanto en las entrevistas como en los foros sociales realizados.

Código	Comarca, lugar y fecha de realización	Total asistentes	Perfil asistentes
Foro social comarcal 1 (FSC-1)	El Rincón de Ademuz (Casas Altas, 05/07/2017)	16	1 representante Mancomunidad (presidente) 2 Alcaldes 2 representantes sindicales CC.OO.-PV 2 técnicas AEDL 1 Representante Asociación Scout Montes Universales 2 empresarios (frutos secos y apicultura) 2 representante ATRA (Asociación Turismo Rural Rincón Ademuz) 3 representante Asociación de Jubilados 1 Técnica Xarxa Jove Generalitat 1 representante Moto-Club Rincón Ademuz
Foro social comarcal 2 (FSC-2)	Los Serranos (Tuéjar, 11/10/2017)	14	1 Representante Mancomunidad Alto Turia (Presidente) 3 Alcaldes/as 1 AEDL Mancomunidad Alto Túria 1 AEDL Mancomunidad La Serranía 5 AEDL Municipios comarca 1 representante sindicato CC. OO-PV 1 Empresario (hortofrutícola) 1 representante Asociación Turismo Alto Túria

FIG. 5/ Perfil de participantes en los Foros Sociales Comarcales realizados.

Fuente: Elaboración propia.

calidad de vida y tranquilidad (segundas resistencias), o incluso a través de la generación de una industria agroalimentaria y/o ganadera –productora y transformadora- que aporte un valor añadido. Como nos apuntaba uno de los entrevistados “... los recursos naturales de que disponemos se pueden aprovechar desde distintos puntos de vista, turismo, ocio, residencias para mayores, deportes, naturaleza, ...” (E-6). En este sentido, la agricultura vuelve a posicionarse como un elemento con grandes capacidades para la generación de desarrollo, en todas sus dimensiones y potencialidades.

Se trata de territorios donde los recursos naturales disponibles son muy abundantes, donde el medio natural es innato al mismo, pero donde los recursos “... hay que saber aprovecharlos...” (E-3) como nos apuntaba uno de los técnicos entrevistados. Se observa un desconocimiento de muchas de las potencialidades reales del territorio. Tanto por parte de la población residente como por parte de la visión externa que de ellos se tiene, como nos apuntaban en una entrevista “... somos un gran desconocido, incluso para nosotros mismos...” (E-14). Como nos decía una de las técnicas entrevistadas, “... nosotros tenemos esto (refiriéndose al patrimonio paisajístico-ambiental) que es bonito y lo tenemos

que cuidar. Además, no hemos explorado todo lo que podemos sacar de la naturaleza...” (E-21). Por tanto, el enclave geográfico, debe ser entendido como un elemento clave para el desarrollo. Ello supone el aprovechar la distancia con la ciudad de Valencia como un factor positivo de generación de dinámicas para el desarrollo (Los Serranos tan cerca y tan lejos, fue una frase aportada en el FSC-1 y también un titular del diario Levante-EMV de noviembre de 2018 donde le realizaba una entrevista al Presidente de la Mancomunidad del Alto Turia).

4.2. Fomentar iniciativas autóctonas, desde, por y para el territorio

Otra de las líneas establecidas como clave para el futuro de estos territorios pasa porque las políticas y actuaciones a emprender desde los estamentos oficiales busquen un proceso de convergencia y ajuste a las necesidades reales del territorio. Así nos lo manifestaba un representante empresarial, cuando nos decía “... fomentar la iniciativa privada es fundamental, sin eso lo vamos a pasar muy mal...” (E-10). Ello conlleva la obligación de tener en cuenta las

singularidades del territorio. Se trata de una propuesta de abajo a arriba, donde el territorio es el que establece qué actuaciones son aquellas necesarias y de futuro para el mismo. De ahí, el comentario realizado en uno de los grupos “... *necesitamos que se atiendan las singularidades de nuestro territorio... para aprovechar los recursos y generar espacios para el desarrollo...*” (FSC-2). Los agentes del cambio son los propios actores asentados en el territorio, lo que supone la necesidad de fomentar iniciativas “autóctonas”, así como el establecimiento de un proceso de *ayudar a emprender*, a través de un empoderamiento paulatino de la población.

Dos serían las propuestas en este sentido: por una parte, que el territorio sea capaz de generar dichos proyectos, cosa que sí está pasando en parte del mismo, y por otra, que una vez preparado el proyecto que nace desde el territorio –respondiendo por tanto a una necesidad del mismo–, sea validado y apoyado por estamentos oficiales externos a la comarca. Y sobre todo evitar situaciones como las vividas en las que los proyectos una vez presentados fueron denegados o paralizados por no ajustarse a las directrices exógenas marcadas y preexistentes. Para ello se pone de manifiesto la necesidad de que los actores socioeconómicos consigan estar unidos y tener una visión de conjunto (“... *los que estamos casualmente aquí lo estamos, siempre faltan los que no...*” E-15). Pese a todo, hay que avanzar, así nos lo decían “... *no somos conscientes de nuestras potencialidades... el patrimonio ambiental y otras cosas que tenemos, debemos aprovecharlos...*” (FSC-1)

4.3. Generar polos de atracción al territorio para la población, en especial para mujeres y jóvenes

“... *si no ofrecemos proyectos de vida con garantías, no vamos a conseguir que nadie vuelva...*” (E-27). Esta frase viene a describir la realidad que viven estos territorios en la actualidad, y la necesidad de que se convierta en una línea de actuación subyacente al resto. Los efectos de la despoblación han sido devastadores en estos territorios.

Esta es una línea de actuación que propone directamente una lucha contra el proceso de despoblamiento, sobre todo juvenil y femenino. Así nos lo decían: “...*la gente joven se va, cualquier día nos cierran las escuelas. Aquí no tienen oportunidades, y claro los que nos quedamos somos ya mayores... y el futuro es de los jóvenes*” (E-21).

Como hemos planteado, para ello es necesario generar oportunidades a través de verdaderos proyectos de vida que propongan el acercamiento de la población, el posible retorno de una parte de la misma, o la potenciación de segundas residencias entre la población natural de los territorios que no vive en ellos. Hay que tener presente como nos lo hacía saber un entrevistado, “... *el empleo en zonas de interior cumple un papel social muy importante...*” (E-4).

Requiere indirectamente de un cambio en la cultura transmitida de padres a hijos, en la que la salida laboral propuesta era la de marchar fuera de la comarca, bien a inicialmente a estudiar y luego a trabajar o directamente a trabajar. Ello obliga a una valoración positiva de las potencialidades del territorio, al abandono de la visión negativa y sin futuro. Como nos apuntaban: “... *se subsiste con facilidad, pero se vive con dificultad...*” (E-23).

4.4. Mejora de infraestructuras, que eviten un desfase tecnológico (carreteras y suministros básicos como luz, internet...)

La distancia de estos territorios con el resto de la provincia es una realidad, que se pone más de manifiesto cuando se observan las carencias estructurales que tienen las infraestructuras de acceso a las mismas o la insuficiente oferta de transporte de viajeros. Y no tan sólo de comunicación terrestre (transportes y vías de comunicación) que son muchas y notorias, sino también a efectos de telecomunicaciones y/o incluso de suministro energético en determinados momentos.

Valgan como ejemplos de ello, los siguientes comentarios: “... *si las carreteras no se arreglan, cada vez estaremos más lejos...*” (E-8); “... *y no sólo las carreteras son malas, es que cuando hay una tormenta fuerte, nos quedamos incomunicados del todo, tanto de internet como de luz, este año ya van dos...*” (E-24); “... *si el gobierno se toma en serio la necesidad de mantener la comarca, tendrá que apostar por ella, con inversiones, aunque algunas sean costosas...*” (E-11); “... *lo costoso no quita lo necesario...*” (FSC-1); “... *¿internet aquí? ¡En días de tormenta, misión imposible!...*” (E-14)

Es por ello que una de las líneas de actuación necesarias sería la de la búsqueda de una mejora de las infraestructuras básicas necesarias para el emprendimiento, tales como conexión a internet, mejora del suministro eléctrico, infraestructuras de carreteras, o transportes que

permitan el contacto con el exterior de manera continua. Lo que parece muy evidente es el dilema que se plantea y que genera importantes interrogantes “... *sin transporte se limita el empleo, y sin empleo no hay transporte...*” (E-7).

4.5. Fomentar la iniciativa privada, a través de las colaboraciones público-privadas

La realidad de estos territorios muestra que la no tenencia de un tejido empresarial que aporte riqueza al PIB, genera que sea un territorio poco atrayente para las empresas, salvo que la iniciativa parta del mismo territorio. Para ello se posiciona como necesario el fomento de la iniciativa privada, la participación del capital privado en las actuaciones que se puedan emprender desde lo público, y sobre todo “...*hay que romper con la dependencia de las ayudas públicas...*” (E-1), para que no continúe siendo la única vía de actuación sobre estos territorios. Un técnico AEDL nos lo ponía de manifiesto en los siguientes términos, “... *nos encontramos con una realidad, si no lo proponemos desde el Ayuntamiento, seguro que no se hace... la gente se espera a que tomemos nosotros la iniciativa...*” (E-3).

En este sentido, apostar por las alianzas público-privadas es un escenario a tener presente como elemento de desarrollo del territorio, que hay que generar y potenciar. Una buena opción para fomentar esta línea de colaboración público-privada podría ser la que se apuntaba en el FSC-2, cuando se exponía como propuesta la generación de una marca propia de este territorio, “... *hay una opción, que es generar una marca propia, de calidad, que la gente cuando la oiga sepa que es buena, pero para eso los políticos tienen que querer y algún privado también lo tiene que intentar...*”

4.6. ¿Quién lidera el territorio? Visión conjunta, integral, integrada e integradora

En todo lo expuesto, mucho tiene que ver el tema la necesidad de una adecuada promoción y afianzamiento de la visión comarcal (estrategia de conjunto) a todos los niveles: institucional, administrativo, económico, social, productivo, cultural o socio-sanitario entre otros, que permita un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una adecuada integración de todas las líneas propuestas. Y que ello redunde en la generación de una visión comarcal innata,

natural, intrínseca al habitante de estos territorios. Tanto es así que muchos servicios se originan de la necesidad de dicha comarcalidad, que en algunos casos han permitido ya el mancomunar servicios –tales como servicios sociales o guarderías- o trabajar en red, como es el caso de determinadas asociaciones de carácter comarcal y no local.

Indudablemente ello supone superar una resistencia tradicional de los procesos de desarrollo del territorio “...*compartimos proyectos, pero... ¿compartimos el proyecto? ... es necesario superar los localismos y las políticas de campanario...*” (E-13). Se propone como necesario articular un proceso de reflexión que permita determinar qué políticas pueden/deben ser comarcales y qué políticas deberían ser locales. Ya que no todo es susceptible, ni idóneo que sea desarrollado desde estamentos locales ni comarcales.

Para ello la visión integral del territorio debe presidir desde su concepción el proceso, pensar en comarca (visión supramunicipal y que supera la visión localista, en acciones que posibiliten la generación de desarrollo para el conjunto). Un ejemplo muy aplicado de ello (*y que se puso de manifiesto en el FSC-2*), es la necesidad y objetivo común, compartido por todos los actores de conseguir que el visitante pernocte. Para ello, hay que romper las dinámicas actuales de visita puntual y de creencia de que estos territorios son una realidad única y no un conjunto de experiencias.

4.7. Atender a las singularidades de estos territorios

“... *no es que queramos ser diferentes, es que tenemos diferencias con el resto...*” (E-19). Se trata de una frase que ejemplifica a la perfección la realidad en la que se encuentran estos territorios cuando se proponen implementar estrategias para el desarrollo. La visión macro, única y generalista dejó de tener importancia en la década de los setenta dejando paso a un proceso de desarrollo desde lo local. Si bien ello no se ha conseguido del todo, sí que el momento requiere de una nueva descentralización operativa del proceso de desarrollo que permita un margen de maniobra suficiente como para proponer actuaciones para el desarrollo que conozcan de las singularidades –particularidades- que tienen estos territorios, y que de no ser tenidas en cuenta, difícilmente van a poder desarrollar actuaciones con garantías de éxito. Así nos lo manifestaba una alcaldesa, “... *si no se atienden nuestras singularidades... mal vamos...*” (FSC-1).

4.8. Necesidad de retener y atraer capital y talento, a través de la formación

Como ya hemos expuesto, la realidad de la población de estos territorios es de una población envejecida y poco formada en términos generales. Ya que, aquella parte de la población que sí cuenta con formación, ha abandonado o no reside en el territorio. Por tanto, una de las medidas necesarias es la de atender esta singularidad, y de buscar formar a la población, de manera que la distancia no genere una mayor brecha formativa o de acceso a la misma (“...sin un plan de formación para estas zonas, cada vez estamos más lejos de Valencia...” (E-10). Formación de todo tipo, tanto básica como de carácter profesional. Muchas son las dificultades de acceso a ellas. En esta línea va dirigida esta aportación, “... hay que aproximar la formación al territorio, respetando las características concretas de nuestra comarca ...” (E-12)

Aspecto que tiene que ver con otros ya enunciados como el disponer de infraestructuras adecuadas, “... la formación a distancia es una opción por supuesto, pero hay que tener en cuenta las limitaciones que tenemos muchas veces con internet ...” (E-1), que pone de manifiesto la necesidad de intervenir de manera integral sobre el territorio.

4.9. Activación de la población. No esperar a que venga alguien de fuera y lo haga o proponga la solución

A la distancia existente, las dificultades de conexión, la escasez de acceso a la formación, etc., se le une que son territorios con un escaso espíritu emprendedor, donde la convivencia de una cultura de ver para creer, o como nos apuntaban “... ver para hacer ...” (E-12)-, genera un escenario en el que se innova muy poco. Como ejemplo el siguiente comentario, “... hay mucha gente cómoda, acomodada o que no quiere salir de su zona de confort, aunque no sea un gran confort ...” (E-10).

No es prioritaria la innovación, ni desde la perspectiva de crear algo nuevo ni desde la de aplicar algo que no se está haciendo y por tanto sería novedoso para el territorio. Así lo ponía de manifiesto una entrevistada, cuando decía que “... nos cuesta mucho movernos, iniciativa poca, mejor que venga alguien de fuera y lo haga ...” (E-16). Por lo que una de las actuaciones

propuestas tiene mucho que ver con el comentario aportado por un empresario de la zona, cuando señalaba “... necesitamos un cambio cultural, superar la resistencia que nos hemos impuesto de que subsistimos con facilidad, y por eso hacemos lo mínimo ...” (E-8).

O, dicho de otra manera, “... todos aquí nos conocemos... deberíamos ver posibles fórmulas para atender nuestras necesidades. Nadie nos va a ayudar ni nos va a resolver los problemas, lo tendremos que hacer nosotros. Por eso nos puede venir bien saber estas cosas...” (FSC-2). Cualquier actuación que se emprenda, debe contemplar esta realidad cultural de la población.

4.10. Falta de inversiones. Plan estratégico de actuación (a largo plazo)

Y resultado de todo lo expuesto, aparece la necesidad de diseñar un plan estratégico de actuación a medio y/o a largo plazo, es decir que aporte más garantías de continuidad, de futuro. Que incluya cómo no, una dimensión económica con el diseño de un plan de inversiones que permita emprender actuaciones útiles para el territorio. “... necesitamos un proyecto claro y que entusiasme...” (E-18), nos decía un Alcalde implicado. Que después también añadía “... convivir con esta escasez de recursos económicos para emprender no es sencillo, no se solicita nada que no esté subvencionado en su totalidad...” (E-18), lo que supone una casi absoluta dependencia de lo público, tanto como iniciativa como fuente de financiación existente. En la misma línea se manifestaba otro técnico, cuando afirmaba que, “... si no viene dinero de fuera, ya me dirás cómo ...” (E-22), o un empresario, “...necesitamos que el Gobierno se lo tome en serio y nos dedique recursos (haciendo el gesto del dinero con los dedos), si no poco vamos a poder hacer ...” (E-11).

5. A modo de conclusión final: recomendaciones básicas para actuaciones públicas en estos territorios

Como ya venían indicando diversos estudios (LÁZARO, 1999; GALLEGO & NACHER, 2003; VAZQUEZ & RODRÍGUEZ, 2015; RANDO, 2019) es preciso realizar una intervención decidida desde los planteamientos del desarrollo local para tajar los retos que desde hace tiempo existen. En este sentido, os territorios rurales de interior, lo

tienen complicado, ya que muchos son los factores en contra: distancia física, infraestructuras deficientes y medios de transporte insuficientes, suministros intermitentes y en muchos casos sin garantías, acceso a las nuevas tecnologías con muchas dificultades, procesos de formación reticentes, falta de recursos financieros para el emprendimiento o población envejecida y poco formada y con carencia de iniciativa innovadora, Y una que, a nuestro entender, es un elemento central, el proceso de despoblación a los que se ven sometidos estos territorios de interior, y que afectan al resto de los factores enunciados.

Por tanto, centramos nuestro interés en la vinculación existente entre la capacidad de un territorio de generar oportunidades de empleo y proyectos de desarrollo local y su capacidad para asentar población sobre él. Estas dos variables se convierten en dos dimensiones que cualquier actuación pública debe tener muy presente para alcanzar el éxito, ya que si no se coordinan adecuadamente pueden generar numerosas dificultades. La combinación de estas dos capacidades (simplificamos a través de una dicotomía si son capaces / no son capaces) nos permite determinar cuatro escenarios a los que se puede enfrentar un territorio rural y que recogemos en la siguiente figura (Fig. 6).

El primer escenario que denominamos *territorios deshabitados (sin futuro)*, resulta el escenario más negativo puesto que reúne en sí mismo características que impiden el desarrollo en cualquier zona. Por un lado, no hay empleo ni posibilidad de crearlo. El territorio no es capaz ni de ser atractivo para el asentamiento de la población, ni para generar oportunidades de empleo. Esto es consecuencia y motivo, al mismo tiempo, para un éxodo de la población más preparada (los recursos humanos), puesto que ninguna de estas personas ve el futuro en un territorio que no le ofrece nada. Se trata de un escenario que también suele presentar resistencias estructurales en forma de carencia de recursos tanto materiales como humanos.

En el segundo de los escenarios, *territorios en peligro*, sí que hay un espacio local o regional que posee capacidades para generar riqueza, es decir, existe mucho potencial laboral, pero adolece de la población que pueda desarrollarlo puesto que no resulta una zona atractiva, no logrando retener el capital humano. Aunque cuenta con recursos, no cuenta con los actores que los activen y los pongan en valor. En este escenario se precisan de medidas públicas que incentiven el retorno de esos recursos humanos y la estabilidad del poblamiento para reactivar la zona.

Capacidad para generar asentamiento de la población sobre el territorio		
	Territorios incapaces	Territorios capaces
Capacidad para generar oportunidades de empleo y desarrollo local	escenario 1. TERRITORIOS DESHABITADO (SIN FUTURO)	escenario 3. TERRITORIOS INESTABLES
	escenario 2. TERRITORIOS EN PELIGRO	escenario 4. TERRITORIOS EN DESARROLLO

FIG. 6/ Modelización de los escenarios posibles.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que hemos determinado como escenario 3 y que denominamos *territorios inestables*, observamos zonas que son capaces de atraer población y asentarla de manera estable, por diversas razones, pero sin garantías de poderles ofrecer un empleo duradero. Puesto que no son capaces de asentar a la población con las características (requisitos o competencias) necesarias para el aprovechamiento de los recursos existentes. Habitualmente empleos temporales o estacionales vinculados con actividades como la agricultura, caza o el turismo rural. Esto genera resistencias que a largo plazo degradan el desarrollo del territorio.

El escenario 4, denominado *territorios en desarrollo*, presenta la mejor de las posibilidades: existen garantías a largo plazo y duradero, es decir existe un desarrollo sostenible, con un gran potencial de aprovechamiento de los recursos existentes. Se atrae población puesto que son zonas con grandes potencialidades de empleo tanto presentes como futuros. Esto se debe en gran parte a que parten de estrategias que responden a necesidades del territorio y que son lideradas y participadas por la propia población, es decir por los actores presentes en el territorio (residentes en él).

6. Bibliografía

ALBERICH, T. & al. (2009): *Manual Metodologías Participativas*. Edita: Observatorio Internacional de

- Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (Cimas), Madrid.
- ALONSO, M. & FURIO, E. (2010): La economía española. Del crecimiento a la crisis pasando por la burbuja inmobiliaria. *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, 6. Electronic ISSN 1957-7761.
- BELTRÁN, M. (1993): "Cinco vías de acceso a la realidad social", en García Fernando (coord), *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza.
- BIELZA, V. (2003): *El desarrollo local endógeno en las zonas de baja densidad de la Europa suroccidental*. Zaragoza: CIOT
- CALVO, L. M. (editor) (2009): *Migración y exilio españoles en el siglo XX*, Frankfurt am Main, Iberoamericana.
- DEL MOLINO, S. (2016): *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- DEL REY, A. & CEBRIÁN, M. & ORTEGA, J. A. (2009): Despoblamiento y envejecimiento en Castilla y León durante el siglo XX: análisis a través de la emigración femenina y la pérdida de nacimientos, *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº 8, pp. 113-149.
- DOMINGO, A. & SABATER, A. (2013): "Crisis económica y emigración". En AJA, E., ARANGO, J. Y OLIVER J. (editores), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*. Barcelona, CIDOB, pp. 60-89.
- ESPARCIA, J. & PASTOR, C. (1998): Alternativas económicas en el ámbito rural interior. El papel de las mujeres en el desarrollo rural. *Cuadernos de geografía*, nº 64, pp. 527-542.
- FRANCH, X. & MARTI-HENNEBERG, J. & PUIG-FARRÉ, J. (2013): Un análisis espacial de las pautas de crecimiento y concentración de la población a partir de series homogéneas: España (1877-2001). *Investigaciones Regionales*, 25, pp. 43-65.
- GALLEGO, J. R. & NACHER, J. (2003): Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 35(135), 53-73. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75310>
- HERMOSILLA, J. & al. (Dir.). (2017): *Guía práctica para la realización de los diagnósticos territoriales para el fomento del empleo*. Valencia: Universitat de València
- (2018): *Territori i Ocupació. Desenvolupament territorial i mercat de treball valencià. AVALEM TERRITORI*, Valencia: Universitat de València
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2018): *España en cifras*. Recuperado a partir de https://www.ine.es/prodyser/espaa_cifras/2018/files/assets/common/downloads/publication.pdf
- LÁZARO, L. (1999): Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, (122), 685-706. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85616>
- MARGARAS, V. (2016): *Sparsely populated and underpopulated areas. European Parliament*. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI\(2016\)586632_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI(2016)586632_EN.pdf)
- MEMBRADO, J. C. & al. (2018): Área funcional Requena-Utiel. En HERMOSILLA, J. *Territori i Ocupació. Desenvolupament territorial i mercat de treball valencià. AVALEM TERRITORI*, Valencia: Universitat de València, pp.117-123
- ORTÍ, A. (1989): "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la discusión de grupo", en GARCÍA, F. & IBÁÑEZ, J. & ALVIRA, F. (comp.), *El análisis de la realidad social*. Madrid: Ed. Alianza Universidad Textos.
- PÉREZ, J. (2013): ¿Por qué se van? Mujeres de pueblo y desarraigo en la ruralidad valenciana. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*, nº 6, pp. 101-116
- PINILLA, V. & SÁEZ, L. A. (2016): *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: CEDDAR.
- RANDO, E. (2019): Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 51(199), 43-62. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76714>
- RECAÑO, J. (2017): La sostenibilidad demográfica de la España vacía. *Perspectives demographiques*, 7, 1-4. Centre d'Estudis Demografics y UBA.
- SANCHIS, E. & SIMÓ, C. (2014): Paro estimado y paro sociológico. *Sistema*, 236, 49-69.
- SANCHIS, M. T. (2001): Transferencias intersectoriales de productividad en la economía española: 1958-1975, *Revista de Historia Industrial*, nº. 19-20, pp. 275-302.
- SILVESTRE, J. (2002): "Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica", en *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, nº. 2, pp. 227-248.
- SIMÓ, C. & MÉNDEZ, S. & FABUEL, F. (2012): Les transformacions demogràfiques al País Valencià durant el període 1991-2011. *Arxius de Ciències Socials*, 27, pp. 21-36.
- VAZQUEZ, A. & RODRÍGUEZ, J. C. (2015): La política de desarrollo local: los desafíos de los territorios de desarrollo tardío. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 47(186), 625-638. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76436>
- VILLASANTE, T. R. & MONTAÑEZ, M. & MARTÍ, J. (2002): *La Investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/2*. Barcelona: Ed. El Viejo Topo.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 405-420

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.07>

CC BY-NC-ND



Análisis de las tipologías urbano-turísticas en San Javier (Murcia): incidencia de la urbanización extensiva y adaptación a la sequía

Ana Isabel GALÁN-ROMERO⁽¹⁾

Álvaro Francisco MOROTE-SEGUIDO⁽²⁾

⁽¹⁾VDP Processing Specialist. Production department Vexcel Imaging

⁽²⁾Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales. Universidad de Valencia

RESUMEN: El municipio de San Javier (sureste español) se ha configurado como un territorio caracterizado por la actividad turística. El objetivo de esta investigación es analizar las transformaciones y tipologías urbano-turísticas implantadas, especialmente aquellas que se caracterizan por la presencia de elementos exteriores con incidencia en las demandas de agua (jardines y piscinas). Se han consultado diferentes bases de datos sobre vivienda y población para la digitalización de las tipologías urbanas objeto de estudio. Los resultados indican que desde los años sesenta, se ha producido un incremento demográfico fruto del intenso proceso urbanístico motivado por el turismo residencial y de sol y playa, dando como resultado urbanizaciones con altos consumos hídricos que incrementan, junto con las condiciones climáticas y la dependencia de recursos hídricos de otras cuencas, el riesgo de sequía. Sin embargo, con el impulso de la desalinización se asiste a un posible final de la escasez del recurso y a un territorio menos vulnerable a los efectos de la sequía.

PALABRAS CLAVE: Tipologías urbanas; Recursos hídricos; Sequía; San Javier.

Recibido: 04.05.2020; Revisado: 20.08.2020.

Correo electrónico: aigr6@alu.ua.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3568-1582>

Correo electrónico: alvaro.morote@uv.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2438-4961>

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

Analysis of the urban-tourist typologies in San Javier (Murcia): repercussion of urban sprawl and adaptation to drought

ABSTRACT: The village of San Javier (southern of Spain) has been configured as a highly touristic territory. The aim of this research is to analyze the urban-tourist transformations and typologies implemented, especially those characterized by the presence of external elements with an impact on water demands (gardens and swimming pools). Different databases on housing and population have been consulted to digitize the urban typologies. The results indicate that since the 1960s, there has been a demographic increase. This is due to the intense urban process motivated by residential and sun and beach tourism, resulting in urbanizations with high water consumption that increase, along with climatic conditions, as well as the dependence of water resources on other basins and the risk of drought. However, with the impulse of desalination, there is a possible end to the scarcity of water and a territory less vulnerable to the effects of drought.

KEYWORDS: Urban typologies; Water resources; Drought; San Javier.

1. Introducción

El área de estudio de esta investigación (municipio de San Javier; Región de Murcia; Cuenca Hidrográfica del Segura), se caracteriza por compartir territorialmente con otros municipios (San Pedro del Pinatar, Los Alcázares y Cartagena) el Mar Menor, caracterizado por ser una de las áreas turísticas por excelencia del litoral mediterráneo español (GARCÍA-AYLLÓN, 2015). El turismo residencial y de sol y playa (BAÑOS & al. 2019; MOROTE, SAURÍ & HERNÁNDEZ, 2017a), junto a la agricultura intensiva bajo plástico (MORALES, 1997), son las principales actividades económicas de esta parte de la comarca del Campo de Cartagena donde se sitúa San Javier, pero, también, se caracterizan por ser actividades con una notable incidencia en la demanda de agua (BAÑOS & al., 2019; VERA, 2006). Respecto a los usos urbanos, como han analizado MOROTE & al., (2017a) estas dinámicas se han llevado a cabo apoyándose en el llamado "turismo residencial", término utilizado desde finales de la década de 1970 para explicar los cambios socio-económicos y territoriales generados por el auge de dos formas de movilidad humana como son la migración y el turismo (HUETE & MANTECÓN, 2010). Estos procesos han dado como resultado la configuración de una tipología urbana de baja densidad caracterizada por la presencia de zonas exteriores ajardinadas y/o piscina, repercutiendo en el aumento de la demanda de recursos hídricos y, en ocasiones, llegando a superar la oferta de agua disponible (RICO, 2007; MOROTE & HERNÁNDEZ, 2016a; 2016b).

La urbanización de esta región ha seguido el mismo modelo que otras áreas costeras

españolas como Cataluña (RUBIERA, GONZÁLEZ & PÉREZ, 2016), Comunidad Valenciana (BURRIEL, 2008; GAJA, 2016; MOROTE & HERNÁNDEZ, 2016a; SERRANO, NOLASCO & MARTÍ, 2016; VERA & Díez, 2016), Islas Baleares (HOF & WOLF, 2014) o Andalucía (LÓPEZ, 2015; SÁNCHEZ-ESCOLANO, 2013). En el ámbito internacional se repiten estos mismos procesos como sucede en el litoral mediterráneo europeo (SALVATI & SABBÍ, 2011), Australia (TROY & HOLLOWAY, 2004), EE.UU. (ROBBINS, 2012) o Sudamérica (GARCÍA & PERALTA, 2016; HIDALGO & ARENAS & SANTANA, 2016). En la costa de la provincia de Alicante (territorio limítrofe), en los últimos años diferentes autores han analizado la relación existente entre demanda y tipologías urbanas (MOROTE, 2014; MOROTE & HERNÁNDEZ, 2016a; MOROTE, HERNÁNDEZ & RICO, 2018), al igual que los elementos asociados con la urbanización extensiva como son jardines (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2014; 2016b) y piscinas (MOROTE & al., 2017a).

El sureste español y, especialmente, la Región de Murcia, se ha convertido en un área donde el recurso agua cobra una significación territorial de gran relevancia por sus notables implicaciones en el desarrollo de las actividades económicas (GIL, BERNABÉ & GÓMEZ, 2019; MELGAREJO, MOLINA & LÓPEZ, 2014). Sin embargo, este desarrollo desde los años sesenta y setenta se ha producido a expensas de la explotación de aguas subterráneas y gracias a la llegada de recursos hídricos procedentes de otras cuencas como es el caso del Acueducto Tajo-Segura (en adelante ATS) (1979) (GIL & al., 2019; GÓMEZ, 2017) y, recientemente el impulso de la desalminización (GIL & al., 2019), que ha agravado, aún más si cabe, la controversia sobre las perspectivas de funcionamiento y sustitución del ATS

por este recurso no convencional (MOROTE & Rico, 2018).

Además, en el área de estudio, cabe sumar la preocupación existente relacionada con los impactos del cambio climático (*INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE*, IPCC, 2018). Al respecto, a nivel mediático, el aumento del nivel del mar es una de las mayores preocupaciones y donde los medios reflejan un mayor catastrofismo (LIZARÁN, 2019). Sin embargo, cabe destacar que existen otros riesgos, y por ello no menos importantes, que pueden afectar al área de estudio como es la sequía (MORALES, OLCINA & RICO, 2000). En este sentido se prevé que la intensidad y la frecuencia de estos episodios aumentarán en el futuro (OLCINA & VERA, 2016). La sequía, considerada como uno de los riesgos ambientales más importantes en algunas áreas del mundo (BRESSERS, BRESSERS & LARRUE, 2016) y una de las mayores amenazas para la sociedad actual, presenta amplios impactos negativos que abarcan desde los aspectos ambientales a los socio-económicos (PANEQUE, LA FUENTE & VARGAS, 2018). En España, por su propia ubicación geográfica, estos episodios son uno de los principales riesgos naturales de origen atmosférico (MOROTE, 2019; OLCINA, 2018). OLCINA (2001) explica que este riesgo supone un desajuste en el ritmo anual de las precipitaciones. Por ello, las cantidades que se acumulan en áreas durante las épocas húmedas del año se reducen de forma notable consolidándose de esta manera un déficit hídrico pluviométrico. Además, sus impactos se acrecientan si se suceden en territorios donde las demandas suelen ser superiores a los recursos disponibles como sucede en el área de estudio (GIL & al., 2019). Por ello, la situación de declaración de sequía no dependerá solo del régimen de las temperaturas y precipitaciones, sino también del nivel de la demanda de recursos hídricos, de las características de los sistemas de gestión y el acceso a la disponibilidad de fuentes de agua no convencionales (MOROTE, OLCINA & HERNÁNDEZ, 2019a).

El interés del tema se debe a varios motivos: 1) la ausencia de una cartografía tanto a escala nacional y local sobre las tipologías urbano-turísticas objeto de estudio (núcleo urbano, bloques de apartamentos, adosados y chalés). A pesar de que se ha investigado sobre los procesos urbanos en España, se sabe relativamente poco sobre el porcentaje ocupado de estas tipologías urbanas. Tan sólo se pueden encontrar algunas referencias regionales como en la costa de Alicante (MOROTE, 2015) o Girona (GARCÍA, 2012). Por tanto, para el caso de la Región de

Murcia se trataría de una investigación clave para entender las causas del incremento de la demanda de agua para usos urbano-turísticos y la propuesta de medidas para la adaptación a la sequía; 2) la vulnerabilidad a la sequía que pueda tener el área de estudio debido a la implantación de la urbanización de baja densidad. Todo ello teniendo en cuenta las características climáticas (región semi-árida); 3) la controversia en torno a la posible dependencia del ATS y la posibilidad de disponer de recursos hídricos no convencionales con destino para usos urbanos (desalinización); y 4) el sureste español es una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático, no sólo por el aumento del nivel del mar, sino también por el riesgo de sequía (IPCC, 2018).

El objetivo de esta investigación es analizar la transformación urbana de San Javier y las tipologías urbano-turísticas implantadas, especialmente aquellas que se caracterizan por la presencia de elementos externos (jardines y piscinas), su incidencia en la demanda de agua y adaptación a la sequía. La hipótesis inicial de esta investigación sostiene que el área de estudio, en relación con los usos urbano-turísticos, se habría convertido en un territorio vulnerable a la sequía y al cambio climático y agravado esta situación a varios motivos: 1) Una tipología urbana dominante caracterizada por elevados consumos de agua (urbanización de baja densidad con presencia de jardines y piscinas); y 2) Un territorio con un clima semi-árido y dependiente de recursos hídricos desde otras cuencas hidrográficas como son los caudales procedentes ATS. Sin embargo, quizá, desde principios del s. XXI, con el impulso de recursos hídricos no convencionales como es la desalinización, como han puesto de manifiesto diferentes autores (MOROTE, RICO & MOLTÓ, 2017b; GIL & al., 2019), en el sureste español se esté acabando, por lo menos para los usos urbanos, con esa dependencia hídrica y un final de la escasez física de agua.

2. Área de estudio, Fuentes y Metodología

El área de estudio es el municipio de San Javier (Región de Murcia, sureste español). Cabe destacar que una parte de su territorio integra parte del antiguo cordón dunar, concretamente, el sector central de la Manga del Mar Menor (Fig. 1). Por tanto, quedan excluidos los sectores norte (San Pedro del Pinatar) y sur (Cartagena) del área costera. La extensión territorial de San Javier la compone la parte continental, tres islas

de origen volcánico (Isla Barón, Isla Grosa e Isla Perdiguera), el islote de Farallón y, como se ha comentado, la parte central de La Manga (PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN URBANA DE SAN JAVIER, PGMU, 2014). En cuanto a las condiciones climáticas, las precipitaciones se caracterizan por su escasez e irregularidad. Teniendo en cuenta la precipitación media de la región, estas oscilan entre los 200-400 mm concentradas en los meses otoñales. Para el caso

de San Javier, cabe indicar que cuenta con un observatorio meteorológico ubicado en el aeropuerto militar ascendiendo la media de precipitación anual a 313 l/m². En relación con las temperaturas, la cifra media es de 17,6°C, siendo los meses de verano (julio y agosto) los que registran temperaturas más elevadas (25°C de media), llegando a superar frecuentemente los 30°C de temperatura máxima (AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA, AEMET, 2019).



FIG. 1/ Localización del área de estudio (San Javier, Región de Murcia).

Fuente: Elaboración propia.

Para la consecución de los objetivos propuestos se han consultado datos de diversa procedencia. En primer lugar, se ha llevado a cabo una consulta de las bases de datos estadísticas más recientes: censos de población y viviendas (1991-2011), población total (1960-2018), población extranjera (1991-2018) y tipología de las viviendas (2001-2011). Para ello, se han consultado las siguientes fuentes de información: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), CENTRO REGIONAL DE ESTADÍSTICA DE MURCIA (CREM, 2020), AYUNTAMIENTO DE SAN JAVIER (Web oficial) y PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN URBANA DE SAN JAVIER (PGMU, 2014).

En segundo lugar, para la digitalización de las tipologías urbano-turísticas se han tenido en cuenta las siguientes bases de datos: PLAN NACIONAL DE ORTOFOTOGRAFÍA AÉREA (PNOA, 2018), Sede electrónica del catastro y Centro de descargas del CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (CNIG). Respecto a la elaboración de la cartografía se han utilizado diferentes programas y visores como QGIS, ArcGIS y el visor comparador del PNOA. Para la elaboración de esta cartografía se ha realizado una digitalización de cada una de las parcelas catastrales a partir de la información que ofrece el catastro, la ortoimagen actual del PNOA, y *Google Earth pro*.

Para la digitalización de las tipologías urbanas se ha seguido el mismo proceso metodológico (digitalización de tipologías urbanas) que han realizado otros autores para el caso de Girona (GARCÍA, 2012) y Alicante (MOROTE, 2015):

- Núcleo urbano: Corresponden con las viviendas en concentrado dentro del núcleo urbano tradicional. Además, corresponden con las áreas urbanas en compacto (manzanas cerradas).
- Bloques de apartamentos: Viviendas en bloques de edificios que se caracterizan por la presencia de jardín y/o piscina comunitaria.
- Adosados: Corresponden con las viviendas con patio-jardín unifamiliar y en el que existe una piscina y/o jardín comunitario.
- Chalés: Viviendas unifamiliares con jardín y/o piscina particular.

Finalmente, como se ha comentado, los chalés es la tipología urbana que más agua demanda. Por este motivo se ha seleccionado una muestra representativa de 66 chalés del catastro (parcelas con vivienda, piscina y zona exterior -con o sin césped), teniendo en cuenta una fiabilidad del 90% y un margen de error del 10%. El análisis de estas parcelas tiene el objetivo de conocer la superficie media de cada parcela, así como del resto de elementos que la integran (la vivienda, espacios verdes y la piscina).

3. Resultados

3.1. La actividad turística como principal factor de las transformaciones socio-territoriales de San Javier

En gran parte del litoral mediterráneo español, a partir de los años sesenta y setenta del pasado s. XX se ha producido una intensa evolución urbanística, la cual ha originado notables transformaciones territoriales aumentando, de esta manera, las áreas urbanizadas. Dichos cambios han sido generados, en parte, por el desarrollo del turismo vinculado al denominado turismo residencial y de sol y playa como ya analizó en los años ochenta VERA (1987) en la costa de Alicante, área donde se han reproducido similares procesos urbanos y características de las tipologías urbanas implantadas en San Javier.

Para analizar el desarrollo de la actividad turística en el sureste peninsular cabe retrotraerse a

finales del s. XIX con el inicio de la balneoterapia, actividad extendida desde la costa atlántica española hasta el mediterráneo (VERA, 1984). Otro de los elementos principales que han repercutido en el desarrollo del turismo son las condiciones físico-ecológicas como, la influencia del mar, cuyo efecto termorregulador ofrece temperaturas suaves, y la diversidad paisajística. También cabe destacar las mejoras en el transporte, desde el ferrocarril durante las primeras décadas del s. XX y el transporte aéreo que impulsó la llegada de turistas del centro y norte de Europa (VERA, 1984).

El proceso de urbanización acaecido también originó a partir de los años sesenta y setenta un importante crecimiento demográfico en los municipios del litoral mediterráneo. Este proceso provocó que durante los primeros años la población de los municipios de interior fuera en detrimento de los costeros. La realidad de la ciudad de Murcia (capital de la región) es muy diferente a la de San Javier, y ello también se refleja en sus cifras. Al analizar la variación porcentual de los dos últimos periodos, se observa que San Javier presenta un aumento demográfico bastante más significativo. Entre 2001 y 2011 la población aumenta en San Javier en un 59% mientras que en Murcia el 18%. Los últimos datos del padrón de habitantes indican que hay un total de 31.905 habitantes (FIG. 2).

Respecto a la población inmigrante, hasta 1991 se asentaban un mayor número de extranjeros europeos que no europeos. Es a partir de 2001 cuando la llegada de este contingente poblacional aumenta. Mientras que, en la década de los noventa, el número de extranjeros no superaba los 190, a partir de esta fecha las cifras oscilan entre los 7.000 y 9.000 habitantes. En 2011 el porcentaje de inmigrantes representaba el 30% de la población total, siendo el 18% de origen no europeo. Según datos del INE de 2018, en San Javier se han visto reducidas estas cifras entre 2011-2018. Actualmente existen un total de 7.655 inmigrantes (el 24% de la población total). De ellos, 2.442 son europeos. (FIG. 3). Lo mismo sucede en otros municipios del este peninsular como en Teulada (58,87%), Calpe (52,27%) o Benissa (38,78%) (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2017).

Este proceso demográfico se ve reflejado directamente en el aumento de la urbanización de la línea costera del municipio, al igual que el área de la Manga del Mar Menor (FIG. 4). A partir de los años sesenta la compra-venta de terrenos entre agricultores y extranjeros era cada vez más extendida; empresarios y/o personas con gran poder adquisitivo comenzaban a construir

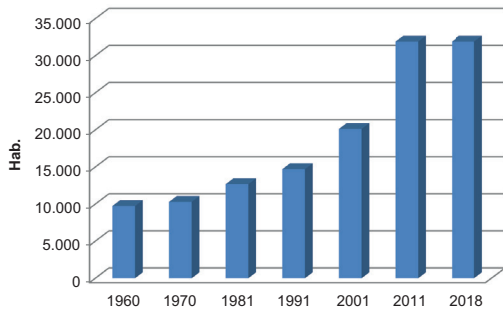


FIG. 2/ Evolución de la población en San Javier y Murcia (1960-2018).

Fuente: INE (2020). Elaboración propia.

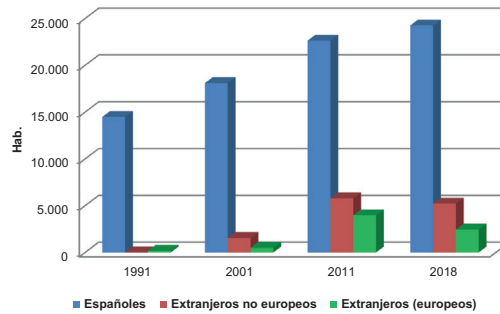


FIG. 3/ Evolución de la población inmigrante en San Javier (1991-2018).

Fuente: INE (2020). Elaboración propia.

urbanizaciones con destino residencial. Al respecto, VERA (1984: 8) ya afirmaba que

“la actuación de los inversores extranjeros se ha caracterizado por la adquisición de grandes extensiones en lugares de un claro atractivo natural, con marcada preferencia frente al mar. Sin embargo, hay que resaltar la diferente actuación en cuanto a tipos de ocupación del suelo. Las comunidades de nórdicos con un marcado predominio de viviendas unifamiliares aisladas frente el capital alemán, orientado a la construcción de grandes moles de apartamentos con una clara finalidad especulativa”.

Las ortofotos del PNOA muestran cómo el proceso urbanizador ha ido en aumento (FIG. 4). A partir de los años ochenta y noventa se produce el cambio de mentalidad tanto por las administraciones como por los propios ciudadanos, apareciendo ideas desarrollistas adaptadas a los nuevos tiempos, donde ahora el escenario estratégico se centra en la especulación de la vivienda (GARCÍA-AYLLÓN, 2015). Ello se puede observar al analizar la evolución del número de hogares en San Javier, tanto totales como por tipo de ocupación (principales, secundarios –uso temporal– y vacíos). En 1991 las viviendas secundarias ya superaban a las principales. Se produce un cambio del modelo turístico vinculado a la costa donde cada vez existen más viviendas de veraneo con fines puramente turísticos (FIG. 5). Además, a la hora de comparar las cifras de población con las viviendas en 2018, se corrobora como existe un mayor número de viviendas (39.554) frente a la población total cuyas cifras no superan los 32.000 habitantes. Ello indica que existe una ratio de 1,23 viv./hab. y corrobora la presencia del turismo residencial donde destacan las segundas residencias

Este proceso se ha visto influenciado por la regulación de la legislación en materia de planificación urbanística que ha dado lugar a diferentes disparidades. En 1976 se redactó un primer documento en materia de urbanismo que, dos años más tarde, se denegó. Posteriormente se redactó una serie de Normas Subsidiarias en 1979 en materia de planificación urbanística que, por presentar irregularidades, no llegó a establecerse en los sucesivos años, siendo en junio de 2004 cuando se modificó de acuerdo a la ley 1/2001 del suelo de la Región de Murcia dando paso al nuevo Texto Refundido de las Normas subsidiarias en materia de Ordenación del territorio. Hasta 2014 no será cuando se apruebe el Plan General Municipal de Ordenación (PGMO) de San Javier y el entorno de la Manga del Mar Menor vigente hasta la actualidad (PGMO, 2014). Estas irregularidades administrativas en materia de ordenación territorial conducen decisiones desacertadas en materia de urbanismo que dan como resultado la construcción masiva y descontrolada de viviendas en San Javier. Según se pone de manifiesto en el PGMO (2014), la ineficacia administrativa ha generado notables repercusiones en el territorio debido a la cantidad de modificaciones tramitadas, la escasa operatividad de las ordenanzas y falta de visión conjunta. Todo ello ha configurado un territorio altamente antropizado y que requiere de importantes demandas de agua, recursos escasos y dependientes de otras cuencas. Al respecto, MONTANER (1991: 6) ya afirmaba a principios de los noventa en relación a Murcia y su región que “tiene asegurado hoy el abastecimiento de agua. El problema es el futuro. El aumento de la población induce el incremento de todo tipo de demandas mientras que la disponibilidad de los recursos necesarios para atenderlas es incierta”.



FIG. 4/ Evolución urbana del litoral de San Javier (1956-2018).

Fuente: PNOA (2018).

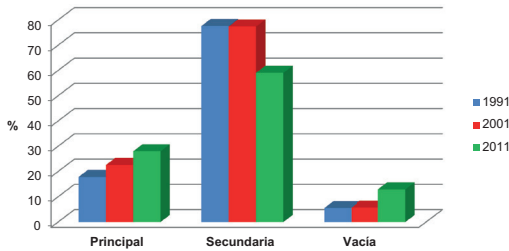


FIG. 5/ Evolución del porcentaje de viviendas de San Javier según el tipo de ocupación (1991-2011).

Fuente: CREM (2019). Elaboración propia.

3.2. Análisis de las principales tipologías urbano-turísticas implantadas

Con el intenso proceso de urbanización vivido y el último boom inmobiliario (1997-2008), en diferentes áreas costeras mediterráneas se han producido problemas de disponibilidad y de abastecimiento de agua. VERA (1987) ya mostró diferentes ejemplos de urbanizaciones que presentaban estos problemas en la costa alcantina, mientras que Rico (2007), tras el

último desarrollo urbano vivido, demostró que el uso de agua para viviendas unifamiliares con presencia de espacios exteriores (chalés y/o adosados) era un factor a tener en cuenta para entender cómo este modelo presentaba un mayor consumo hídrico, muy superior al modelo residencial tradicional o el turístico-residencial en altura cuyo mejor ejemplo es la ciudad de Benidorm (29.139 plazas de apartamentos y 41.285 plazas hoteleras) (INSTITUTO VALENCIANO DE ESTADÍSTICA, IVE, 2020). El análisis de las tipologías urbanas puede resultar determinante a la hora de estimar el metabolismo hídrico de San Javier y el entorno del Mar Menor. Con ello, la tipología urbana es considerada como un factor añadido para determinar el consumo de agua de un territorio. Trabajos recientes (MOROTE, 2015) insisten y añaden que la incorporación de empresas mixtas ha mejorado la gestión del abastecimiento, con una mejor gestión del agua (inversión, detección de fugas y fraude, etc.) (MARCH & al., 2017).

San Javier cuenta con una superficie construida habitable de 4,79 km², unos 3,13 km² en la parte continental (el 65%) y 1,66 km² para el entorno de la Manga del Mar Menor (35%) (FIG. 6). Al analizar la representación porcentual actual de cada tipología urbana cabe indicar que dominan

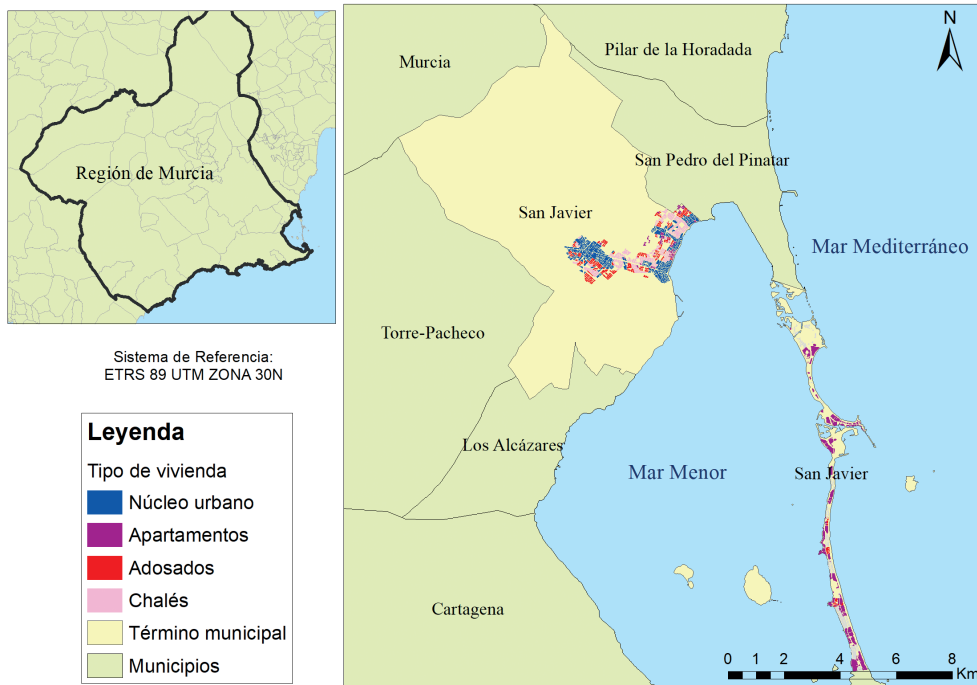


FIG. 6/ Localización de las tipologías urbano-turísticas de San Javier (2018).

Fuente: Elaboración propia.

aquellas con presencia de elementos externos (chalés, adosados y apartamentos). La superficie ocupada por chalés representa el 30% del suelo urbano mientras que les siguen los bloques de apartamentos (27%) (FIG. 7, 8 y 9). Para el caso de las viviendas adosadas su superficie descende al 15%, mientras que el núcleo urbano tradicional ocupa el 28%. Estos datos ponen de manifiesto la importancia de conocer el modelo urbano implantado en un territorio, más si cabe el área de estudio que se caracteriza por la escasez de precipitaciones. Como indica Rico (2007) para los chalés, estos pueden alcanzar unos consumos medios de 600 litros/hab./día y ello, debido al uso de agua que se realiza en el exterior de la vivienda (jardines y piscinas).

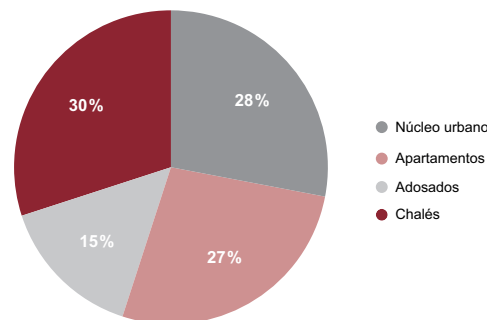


FIG. 7/ Datos porcentuales de las tipologías urbano-turísticas de San Javier (2018).

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 8/ Tipologías urbano-turísticas de San Javier (parte continental) (2018).

Fuente: Elaboración propia (2020).

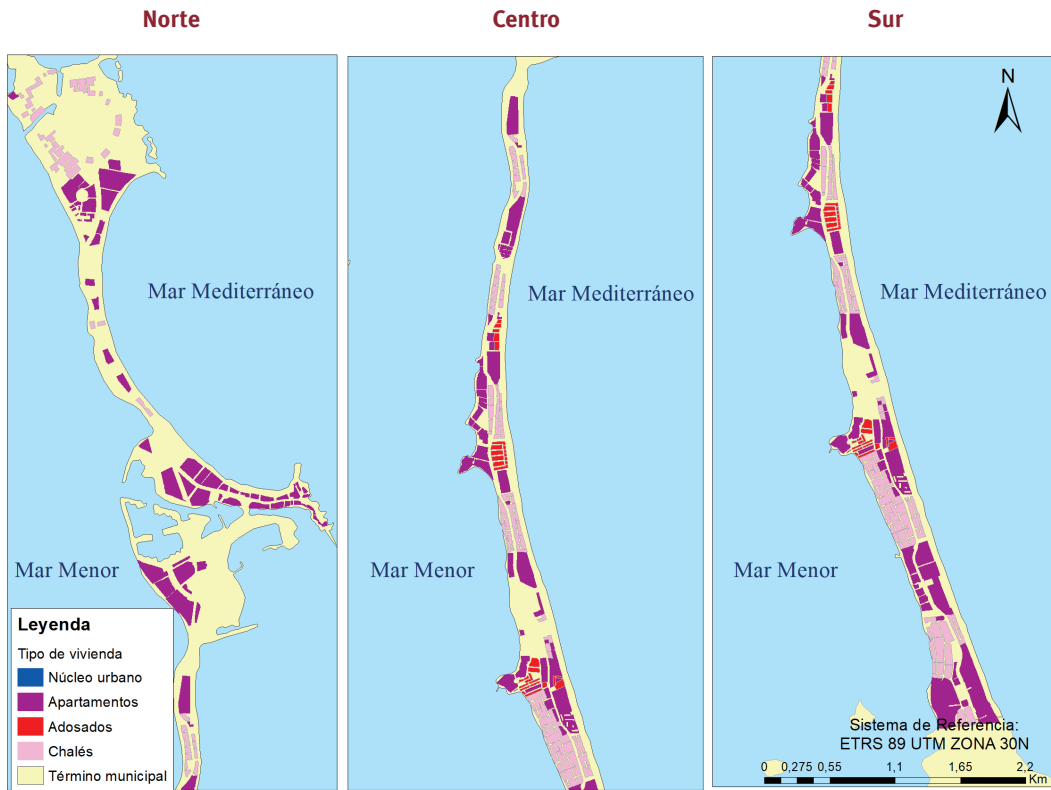


FIG. 9/ Tipologías urbano-turísticas de San Javier (área de la Manga del Mar Menor).

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 10/ Ejemplo estándar de una parcela de un chalé de San Javier.

Fuente: CATASTRO (2019). Elaboración propia.

En cuanto a la tipología de chalés (donde el espacio ajardinado es mayor por vivienda), el volumen de agua requerido puede variar en función de las características de espacio ajardinado: superficie, tipo de vegetación, sistema de riego, conocimiento en jardinería, uso de recursos hídricos no convencionales (pluviales y/o

aguas regeneradas), etc. Respecto a la tipología de la vegetación cabe destacar como un elemento de alto consumo el césped (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2014). Tampoco cabe olvidar que los espacios verdes y sus características también se ven condicionados por factores como el precio del agua, nivel de educación-formación y

grado de concienciación ambiental de los residentes (HURD, 2006). Por lo tanto, la economía del hogar es determinante a la hora de estudiar la relación existente entre el consumo hídrico y el uso que se hace dentro del hogar. Para el caso de la muestra escogida de los chalés de San Javier, las parcelas se caracterizan por tener una extensión media de 672 m² (siendo la mayor de la muestra de 1.988 m² y la menor de 320 m²). Respecto a la superficie media de los diferentes elementos que constituyen una parcela cabe destacar que el espacio destinado al jardín (teniendo en cuenta áreas pavimentadas) representa el 50% (336 m²), el espacio destinado a la vivienda el 45% del total (302 m²), y el 5% restante a la piscina (34 m²) (Fig. 10).

4. Discusiones

En esta investigación se ha analizado la evolución urbana y demográfica del municipio de San Javier atendiendo a las diferentes tipologías urbano-turísticas. Respecto a la hipótesis inicial de este trabajo, se cumple, ya que la mayor superficie urbana que caracteriza a esta localidad son las viviendas con espacios exteriores cuyos elementos repercuten en el incremento del consumo de agua. Por tanto, se podría considerar un espacio vulnerable a los efectos de la sequía y cambio climático, teniendo en cuenta el clima semi-árido en el que se localiza. Sin embargo, a la hora de valorar esta situación cabe discutir acerca de la disponibilidad de recursos hídricos.

La actividad turística, como se ha podido comprobar, ha sido el elemento principal que ha condicionado la difusión de las tipologías urbanas implementadas. En diferentes trabajos sobre las transformaciones territoriales en el sureste peninsular español, como las llevadas a cabo en los años ochenta por VERA (1984; 1987) se vinculaban términos de expansión urbana y turismo, entendidos como dos fenómenos complementarios a la hora de comprender la configuración de los espacios turístico-residenciales, alejados del veraneo tradicional. Dicho autor llegó a la conclusión de que este tipo de turismo introducía en la sociedad un elemento de vulnerabilidad económica, social y territorial. Por su parte, VERA & Díez (2016) han analizado la importancia del turismo residencial a partir de los años setenta del pasado s. XX, donde han puesto de manifiesto que los terrenos agrícolas son adquiridos por importantes promotoras, empezando así un proceso de negocio inmobiliario basado en la especulación. Este fenómeno se decantaba por nuevos lugares urbanizados con diversas tipologías dejando en un segundo plano la vertiente hotelera hasta el momento representada, donde el objetivo principal era la construcción en altura y concentrar un elevado índice de viviendas

produciendo, de esta manera, un cambio radical del territorio costero, a la vez que un cambio en la morfología de los núcleos urbanos tradicionales (VERA, 1984). JURDAO (1979), hacía referencia a las repercusiones sociales como consecuencia del proceso, afirmando que se intensificaría con el tiempo, donde la creación de espacios urbanos con finalidades turísticas, donde los propietarios son de origen extranjero, desvincularía a estos residentes con los habitantes del núcleo urbano tradicional. Es algo a lo que también han llegado a la conclusión MOROTE & HERNÁNDEZ (2017) para el caso del Valle de Jalón (Alicante) considerado como un espacio de tercera línea de costa.

La tipología urbana también ha originado un gran impacto ambiental debido a la proliferación de urbanizaciones de baja densidad con jardines y/o piscinas (GARCÍA, 2012; HOF & WOLF, 2014; VIDAL &, DOMENE & SAURÍ, 2011). Esto también ha afectado a otros países como Francia (FERNÁNDEZ & BARRADO, 2011) e Italia (SALVATI & SABBÍ, 2011), EE.UU. (ROBBINS, 2012), Australia (TROY & HOLLOWAY, 2004), Colombia (GARCÍA & PERALTA, 2016), Argentina (BAER & KAUW, 2016) o Chile (HIDALGO & al., 2016). En el mediterráneo español, MOROTE & HERNÁNDEZ (2017), indican que este proceso está influenciado por diversos factores: cambios normativos (la aprobación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana de 1994) donde se aceleran los trámites para el desarrollo de actuaciones urbanísticas; mejora de las vías de comunicación terrestre gracias a la llegada de fondos de cohesión y estructurales europeos; disminución de los costes de desplazamiento gracias a la implementación de los llamados vuelos *low cost*; el incremento de la demanda de nuevas viviendas para extranjeros procedentes del centro y norte de Europa que buscan el atractivo del paisaje, clima y mejores opciones de compra (HERNÁNDEZ, MORALES & SAURÍ, 2015); o la disponibilidad de suelo para urbanizar y un precio medio del m² construido inferior en el interior que en el litoral hasta finales de la década de 1990.

En relación a las tipologías urbanas, en un análisis para la costa de Alicante llevada a cabo por MOROTE (2014) se calculó que el 72% del suelo urbano ocupado correspondía con urbanizaciones de baja y media densidad, (60% la de chalés y el 12% adosados). La superficie de chalés ocupa un total de 115,93 km², mientras que en 1978 tan solo era de 27,28 km² (se había incrementado en 4,2 veces). Por otra parte, en función del litoral, las características de las viviendas difieren no sólo en número sino también en tamaño. Mientras que en el norte de la costa de Alicante los chalés presentan un tamaño medio de 940 m², en el sur sus dimensiones medias se reducen a 250 m². Hay que

destacar que en el litoral sur de esta región predomina la urbanización planificada de hogares adosados, a veces localizadas en ámbitos rurales donde también es común encontrar zonas con jardines y/o piscinas comunitarias. Esta tendencia se asocia a la diferente capacidad de renta de sus propietarios donde las viviendas son más baratas que en la zona norte (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2014). En la escala local los porcentajes de la superficie ocupada por chalés en algunos casos superan o se aproximan al 90% como sucede en Benissa o Xàbia (litoral norte de Alicante). Las cifras de adosados supera el 30% en algunas localidades como Torrevieja o Santa Pola, y los bloques de apartamentos el 30% en ciudades como Benidorm (MOROTE, 2015). En otro estudio similar realizado por MOROTE & HERNÁNDEZ (2017) se analizan los distintos municipios que componen el Valle del Jalón, localidades donde la población oscila entre los 500-1.500 habitantes. En estos municipios más del 80% de la superficie urbana se caracteriza por ser de baja densidad, destacando Líber con un 92%. En comparación con San Javier, la superficie ocupada por chalés (presencia de jardines y piscinas unifamiliares) representa el 30% mientras que las caracterizadas por la existencia de jardines y piscinas comunitarias representan el 27% (bloques de apartamentos) y el 15% (adosados).

Conocer la representatividad de las diferentes tipologías urbanas es de sumo interés debido a la repercusión en el consumo y demanda de agua. En este sentido, las áreas urbanas de alta densidad tienen un consumo menor que las zonas de baja densidad. La urbanización en altura permite una gestión más eficiente del agua ya que se disminuye la longitud de la red de distribución reduciendo las pérdidas, tiempo de reparación de la misma o la detección de fugas u otras irregularidades (RICO, 2007). Por otra parte, la dimensión y características de la vivienda de chalés son variables fundamentales a tener en cuenta a la hora de la planificación territorial sobre todo si el área donde se implantan se caracteriza por ser un territorio marcado por la escasez de precipitaciones y la competencia por los usos del agua. Para San Javier, esto es una cuestión importante, donde el ATS o la aparición de nuevos recursos no convencionales (caso de la desalación) están desempeñando un papel crucial para garantizar el abastecimiento.

Sin embargo, es interesante destacar y, pese al incremento de la urbanización de baja densidad, que el volumen de agua suministrada en las últimas décadas en la mayor parte de los espacios urbanos de los países desarrollados ha disminuido (MARCH & SAURÍ, 2016). A partir de 1995 esa tendencia continuó descendiendo en función de los avances tecnológicos y por el fomento de la concienciación para el ahorro

de agua (DEOREO & MAYER, 2012). En el litoral mediterráneo español, GIL & al., (2015) explican como la concienciación ambiental a favor del ahorro hídrico aumenta con el paso de los años, así como en relación con los episodios de sequía, cambios sociales y demográficos, incremento del precio del agua o la existencia de tecnologías más eficientes en el uso del agua.

En la ciudad de Murcia el consumo medio de agua se sitúa en torno a los 132 litros/hab/día, por debajo de la media española (136 litros/hab/día). Estas cifras son notablemente inferiores en comparación con San Javier que ascienden a 425 l/hab/día (Galán, 2019). También, el análisis de la variación porcentual entre 2011 y 2018 revelan que ciudades como Murcia y Alicante han visto reducido su consumo en un 3 y 4% respectivamente, mientras que San Javier ha sufrido un incremento de más del 10% (Galán, 2019). Como se ha mencionado con anterioridad, esto se debe especialmente al uso de agua exterior de la vivienda en jardines y/o piscinas. Por lo tanto, se estima para las zonas litorales que el consumo de agua medio por persona y día oscile entre 250 y 600 litros.

En la ciudad de Alicante, MOROTE & HERNÁNDEZ & RICO (2016) han analizado la tendencia del consumo de agua por tipología urbana desde el año 2007 diferenciando, además, por renta económica. Estos autores ponen de manifiesto que, a pesar de que los chalés son la tipología que tiene un mayor consumo de agua, en los últimos años el consumo se ha reducido un 54% y ello, motivado por disponer de agua regenerada depurada desde 2003 para su uso en espacios exteriores. En Alicante, el agua regenerada depurada con destino doméstico ha pasado de los 43.668 m³ (2003) a 429.947 m³ (2012) (MOROTE & al., 2016a). Teniendo en cuenta el cómputo medio del consumo de gran parte del litoral de la costa de la provincia de alicantina, MOROTE & HERNÁNDEZ (2019) destacan que el gasto de agua por vivienda y día asciende a 633 litros en chalés. Estos consumos se reducen para los adosados (415 litros/día), 268 litros/día en bloques de apartamentos y 252 litros en los hogares de los núcleos urbanos tradicionales. Para el caso de los chalés, estos autores han calculado como la tendencia desde 2007 ha sido negativa (una reducción del 29,4%), siendo esta tipología la que más desciende. Estos autores también han analizado que, mientras que en los municipios de Alicante o Benidorm se han reducido los consumos, en Rojales y Torrevieja se ha incrementado el gasto en esta tipología en torno al 7 y 19% respectivamente. A pesar de ello, estos valores están notablemente por debajo de los registrados en 2005. También recientemente para el caso de la ciudad de Alicante, MOROTE & al., (2019b) han examinado la tendencia del consumo de agua en chalés de la zona de playas

(2000-2017). En esta tipología se ha reducido el consumo un 43,2% al pasar de 1.255 a 712 litros/viv./día. En cuanto al consumo por habitante en chalés (2017), este asciende a 247 litros, es decir, un gasto notablemente superior a la mayoría de los hogares de los núcleos urbanos como se ha comentado en trabajos anteriores.

El análisis de diferentes estudios pone de manifiesto como los espacios exteriores son el principal consumidor de agua, lo que puede llegar a representar más del 50% del gasto doméstico diario como han analizado en EE.UU. (WENTZ & GOBER, 2007), Australia (TROY & HOLLOWAY, 2004) o España, (DOMENE & SAURÍ, 2006) en el Área Metropolitana de Barcelona. En la mayoría de los casos la vegetación es de tipo atlántica, poco acorde con el clima mediterráneo, al igual que la presencia de piscinas. En la costa sur de Alicante se estima que el consumo de la zona exterior representa el 29% del gasto total hídrico del hogar y se eleva hasta el 47% en el litoral norte (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2016a). En Barcelona, DOMENE & SAURÍ (2006) calcularon que durante los meses estivales el 48,8% del agua en chalés era destinada para las zonas exteriores.

El césped requiere de importantes demandas hídricas para su mantenimiento. En Zaragoza, el césped ocupa el 65-75% de la superficie del jardín (SALVADOR, BAUTISTA & PLAYÁN, 2011) y en zonas del sur español como Sevilla, el 50% en el Aljarafe (FERNÁNDEZ, ORDOVÁS & HERRERA, 2011). En Barcelona (rentas altas) el 48% (DOMENE & SAURÍ, 2006) y en Girona el 30% (GARCÍA, 2012). Respecto a las piscinas, en una investigación sobre nueve municipios de litoral alicantino se contabilizaron 22.407 piscinas (20.753 unifamiliares y 1.654 comunitarias), destacando Torrevieja y Calpe con 3.955 y 4.281 cada una (MOROTE & al., 2017a). En este estudio se calculó un consumo medio de 2,7 hm³/año por municipio sólo para el llenado de estos elementos exteriores.

En el área de estudio, para garantizar el abastecimiento de agua, cabe destacar la labor de gestión de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (MCT) y, en especial: 1) desde que se puso en funcionamiento el ATS (1979); y 2) recientemente con la incorporación de la desalinización. Sin embargo, la tipología de vivienda ha repercutido que San Javier presente unos consumos urbanos de agua que quizá, puedan comprometer su garantía debido a las nuevas normas de explotación del ATS aprobadas en 2014, más conservadoras, donde el umbral mínimo "de no trasvase" a la cuenca de Segura se sitúa por debajo de los 400 hm³ (volumen almacenado en los embalses de Entrepeñas y Buendía) (MELGAREJO & al., 2014). Por otra parte, también cabe destacar el incremento de la demanda de agua en la cuenca del Tajo

en 184 hm³ (horizonte 2033; un aumento del 6,57%); la reducción del 7% de los aportes hídricos naturales en el Tajo por los efectos del cambio climático; y una mayor intensidad y frecuencia de las sequías (MOROTE & RICO, 2018).

La declaración de sequía en la cuenca del Segura durante 2015-2019 (y en gran parte de la península Ibérica), dio como resultado el cierre temporal del ATS entre mayo de 2017 y marzo de 2018, y la incorporación de recursos hídricos no convencionales (desalinización) para garantizar el abastecimiento. Durante esta situación se pudo comprobar como para usos urbanos en los municipios del litoral y prelitoral del sureste peninsular no hubo restricciones (GIL & al., 2019), a diferencia de lo que sí sucedió con la sequía de 1992-95 (MORALES & al. 2000). Cabe indicar que la desalinización ha representado durante el cierre temporal del ATS en torno al 60-70% del agua suministrada en estos municipios (GALÁN, 2019). Por tanto, y como han afirmado algunos autores (MOROTE & al., 2017b), con la incorporación de la desalinización, la cuenca del Segura puede asistir al final de la dependencia de agua y convertirse en un territorio, a priori, menos vulnerable a la sequía.

Finalmente, y en relación con lo anterior, no cabe olvidar los efectos que pronostican diferentes informes sobre el cambio climático. En España, la comparación de datos climáticos ha revelado que en los últimos años se ha producido una intensa reducción de los aportes hídricos anuales de todas las demarcaciones hidrográficas. Entre los periodos 1940-1995 y 1996-2005 se ha registrado una disminución media del 14,3% en todas las cuencas, superando el 20% en demarcaciones del sur peninsular (CENTRO DE ESTUDIOS HIDROGRÁFICOS, CEDEX, 2017). En la cuenca del Segura (donde se localiza el área de estudio), se ha producido una reducción de -38,2% pasando de 817 a 505 hm³/año (MARTÍN & GONZÁLEZ, 2015). En cuanto al Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura se ha estimado una reducción de aportes de agua en un 5% para el segundo ciclo de planificación (2015-2021). Según el CEDEX (2017), En la cuenca del Segura las proyecciones de precipitación para el RCP 4.5. y RCP 8.5. pronostican una reducción del 2% (2010-2040), del 4% (2040-2070) y de un 8% (2070-2100) para el primer caso. En cuando al RCP 8.5., estos son más acusados; llegando hasta el 14% para el horizonte 2070-2100. También, un reciente informe del IPCC (2018) ("*Special Report Global warming of 1.5° C*") ha calculado los efectos socio-económicos derivados del aumento 1,5°C en la economía mundial para el horizonte 2060. Para el caso de la cuenca mediterránea se pone de manifiesto que con una alta probabilidad este aumento provocará una reducción de la precipitación y un incremento

de la evapotranspiración y de los días sin lluvia, al igual que el descenso de agua disponible (-11%). También se señala que los recursos hídricos podrían reducirse hasta un 17% si la temperatura media mundial se incrementase en 2°.

5. Conclusiones

Con esta investigación se ha comprobado cómo se ha producido la evolución y transformación urbana y demográfica del municipio de San Javier. Se ha podido analizar y cubrir el vacío científico en relación con el análisis de las diferentes tipologías urbano-turísticas, imprescindible para valorar y comprobar la influencia que tiene en la demanda de agua. A priori, se habría implantado un tipo de urbanización poco sostenible con el medio, en este caso, con el recurso agua. Todo ello, teniendo en cuenta las características climáticas del área de estudio y de las fuentes de suministro. No obstante, el impulso de la desalinización, especialmente en el s. XXI, asegura el abastecimiento en áreas urbanas litorales y prelitorales como ya ha sucedido con la pasada sequía (2015-2019). Por ello, conocer los consumos y la influencia que tiene cada tipología urbana es fundamental para poder actuar y adaptarse a los escenarios futuros de cambio climático.

Desde la gestión de la oferta puede ser que este problema sea menor, pero también se debería actuar desde la gestión de la demanda y adaptar la arquitectura y necesidades hídricas de los hogares al territorio donde se ubican. Por ejemplo, es algo que en los protocolos de actuación de los planes de emergencia de sequías se tienen en cuenta (restricción de riego de jardines, llenado de piscinas, etc.). Por ello, como reto de investigación futura se establece llevar a cabo un análisis de los Planes Especiales de Actuación y situación de Alerta y Sequía (PES) de la cuenca del Segura y Planes de Emergencia para el abastecimiento en municipios de más de 20.000 habitantes (PEM) de San Javier.

Otro reto de investigación sería poder acceder a datos de facturación de agua por cada tipología de vivienda y la realización de encuestas a la población para conocer las medidas de ahorro y profundizar en las características del hogar, espacios exteriores, etc. Incluso las medidas que pueda estar tomando la empresa/ayuntamiento en materia de ahorro de agua, no sólo en San Javier, sino ampliar el área de estudio a todos los municipios que integran el Mar Menor. Todas estas acciones son de vital importancia para poder crear territorios más sostenibles y adaptados a los efectos futuros del cambio climático que, en el caso de San Javier, no sólo cabe citar el aumento del nivel del mar o las inundaciones, sino también otros riesgos

como la sequía. Es algo que diferentes autores (PANEQUE & al., 2018) han manifestado en los últimos años, la creación de normativas encaminadas a la adaptación a la sequía y tener en cuenta los escenarios del cambio climático poder reducir la vulnerabilidad del territorio.

6. Referencias bibliográficas

- AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA (AEMET, 2019): *Datos climáticos*. <http://www.aemet.es/es/portada>
- BAER, L. & KAUW, M. (2016): Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. 42, nº 126: 5-25.
- BAÑOS, C. J. & al. (2019): The Hydrosocial Cycle in Coastal Tourist Destinations in Alicante, Spain: Increasing Resilience to Drought. *Sustainability*, vol. 11, nº 4494: 1-20. <https://doi.org/10.3390/su11164494>
- BRESSERS, N. & BRESSERS, H. & LARRUE, C. (2016): Introduction. En H. BRESSERS, N. BRESSERS, & C. LARRUE, C. (Eds.), *Governance for Drought Resilience. Land and Water Drought Management in Europe* (pp. 1-16).
- BURRIEL, E. (2008): La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova*, vol. XII, nº 270 (64). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- CATASTRO (2019): *Sede electrónica del Catastro*. Disponible en: <https://www.sedecatastro.gob.es/>
- CENTRO DE ESTUDIOS HIDROGRÁFICOS (CEDEX) (2017): *Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España*. Estudio del CEDEX para la OECC. 2017. Disponible en: http://www.cedex.es/NR/rdonlyres/3B08CCC1-C252-4AC0-BAF7-1BC27266534B/145732/2017_07_424150001_Evaluaci%C3%B3n_cambio_clim%C3%A1tico_recu.pdf
- DEOREO, W. & MAYER, P. (2012): Insights into declining single-family residential water demands. *Journal-American Water World Association*, vol. 104, nº 6: 383-394.
- DOMENE, E. & SAURÍ, D. (2006): Urbanization and water consumption. Influencing factors in the Metropolitan Region of Barcelona. *Urban Studies*, vol. 43, nº 9: 1.605-1.623.
- FERNÁNDEZ, S. & BARRADO, D. A. (2011): El desarrollo turístico-inmobiliario de la España mediterránea e insular frente a sus referentes internacionales (Florida y la Costa Azul): un análisis comparado. *Cuadernos de Turismo*, nº 27: 373-402.
- FERNÁNDEZ, R. & ORDOVÁS, J. & HERRERA, M. A. (2011): Domestic gardens as water-wise Landscapes: A Case Study in Southwestern Europe. *HorTechnology*, vol. 21, nº 5: 616-623.
- GAJA, F. (2016): Planning and urban growth. What to do with urbanized vacant areas in the land of Valencia?. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, Vol. 11, nº 6: 930-938.
- GALÁN, A. I. (2019): *Transformaciones territoriales en San Javier (Región de Murcia). Riesgo de sequía y adaptación al cambio climático*. Trabajo de Fin de Máster, Alicante, Universidad de Alicante. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/98389>

- GARCÍA, X. (2012): *Nous processos d'urbanització i consum d'aigua per a usos domèstics. Una exploració de relacions a l'àmbit gironí*. Tesis Doctoral, Girona, Universitat de Girona.
- GARCÍA-AYLLÓN, S. (2015): La Manga case study: Consequences from short-term urban planning in tourist mass destiny of the Spanish Mediterranean coast. *Cities*, nº 43: 141-151.
- GARCÍA, F. A. & PERALTA, M. P. (2016): Las urbanizaciones multifamiliares cerradas y su entorno urbano: una nueva geografía simbólica en la ciudad de Cali (Colombia). *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. 43, nº 126: 77-96.
- GIL, E. & BERNABÉ, M. B. & GÓMEZ, J. M. (2019): "Resiliencia ante las sequías en el sureste de España". En AGE y Universidad de Valencia, *Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la Geografía* (pp. 549-567), Valencia, Universidad de Valencia.
- GIL, A. & al. (2015): *Tendencias del consumo de agua potable en la Ciudad de Alicante y Área Metropolitana de Barcelona, 2007-2013*. Alicante, Hidraqua Gestión Integral.
- GÓMEZ, J. M. (2017): *El trasvase Tajo-Segura. Propuestas para su continuidad y futuro*. Saarbrücken, Alemania, Editorial Académica Española.
- HERNÁNDEZ, M. & MORALES, A. & SAURÍ, D. (2015): Ornamental plants and the production of nature(s) in the Spanish real estate and bust: the case of Alicante. *Urban Geography*, vol. 35, nº 1: 71-95. <https://doi.org/10.1080/02723638.2013.871813>
- HIDALGO, R. & ARENAS, F. & SANTANA, D. (2016): Utópolis o distópolis?: producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012). *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, Vol. 42, nº 126: 27-54.
- HOF, A. & WOLF, N. (2014): Estimating potential outdoor water consumption in private urban landscapes by coupling high-resolution image analysis, irrigation water needs and evaporation estimation in Spain. *Landscape and Urban Planning*, nº 123: 61-72.
- HUETE, R. & MANTECÓN, A. (2010): Los límites entre el turismo y la migración residencial. Una tipología. *Papers*, Vol. 95, nº 3: 781-801.
- HURD, B. H. (2006): Water conservation and residential landscape: household preferences, household choices. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, nº 31: 21-32.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2019): *Datos demográficos*. Disponible en: <https://www.ine.es/>
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) (2014): *Publications and data*. Disponible en: https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml.
- INSTITUTO VALENCIANO DE ESTADÍSTICA (IVE) (2020): *Fichas municipales*. <http://www.pegv.gva.es/auto/scpd/web/FITXES/Fichas/03031.pdf>
- JURDAO, F. (1979): *España en venta: compra de sueños por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol*. Madrid, Ayuso.
- LIZARÁN, P. (2019): 2019, el año en el que el Mar Menor dijo 'basta'. Disponible en: <https://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2019/12/31/muerte-masiva-fauna-evidenciocolapso/1079748.html>
- LÓPEZ, D. (2015): Urbanización, inmigración y mercado de trabajo en la Andalucía del primer tercio del siglo XX. *Historia Social*, nº 81: 29-47.
- MARCH, H. & SAURÍ, D. (2016): When sustainable may not mean just: a critical interpretation of urban water consumption decline in Barcelona. *Local Environment*, Vol. 2, nº 5: 523-535. [doi: 10.1080/13549839.2016.1233528](https://doi.org/10.1080/13549839.2016.1233528)
- MARCH, H. & al. (2017): Household smart metering in Spain: insights from the experience of remote meter reading in Alicante. *Sustainability*, Vol. 9, nº 582: 1-18. <https://doi.org/10.3390/su9040582>
- MARTÍN, S. & GONZÁLEZ, E. (2015): *Los efectos del cambio climático sobre el agua en España y la planificación hidrológica*, Ecologistas en Acción, Madrid. Disponible en: <https://spip.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/informe-agua-cc-castellano.pdf>
- MELGAREJO, J. & MOLINA, A. & LÓPEZ, M. I. (2014): El Memorandum sobre el trasvase Tajo-Segura. Modelo de resolución de conflictos hídricos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 29: 1-16.
- MONTANER, E. (1991): El abastecimiento de agua a Murcia. *Papeles de Geografía*, nº 17: 217-225.
- MORALES, A. (1997): *Aspectos geográficos de la horticultura de ciclo manipulado en España*. Alicante, Universidad de Alicante.
- & OLCINA, J. & RICO, A. (2000): Diferentes percepciones de la sequía en España: adaptación, catástrofe e intentos de corrección. *Investigaciones Geográficas*, nº 23: 5-46.
- MOROTE, A. F. (2014): Tipologías urbano-residenciales del litoral de Alicante: Repercusiones territoriales. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XLVI, nº 181: 431-443.
- (2015): *Transformaciones territoriales e intensificación de la demanda de agua urbano-turística en la provincia de Alicante*. Tesis Doctoral, Inédito, Alicante, Universidad de Alicante.
- (2019): Galicia ¿territorio adaptado a la sequía?. *Cuadernos Geográficos*, Vol. 58, nº 2: 6-33. [doi: 10.30827/cuadgeo.v58i2.7627](https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i2.7627).
- & HERNÁNDEZ, M. (2014): Jardines y patrones de ajardinamiento en las urbanizaciones del litoral de Alicante. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 70: 31-56. <https://doi.org/10.21138/bage.2161>
- & HERNÁNDEZ, M. (2016a): Urban sprawl and its effects on water demand: A case study of Alicante, Spain. *Land Use Policy*, nº 50: 352-362. [doi:10.1016/j.landusepol.2015.06.032](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.06.032).
- & HERNÁNDEZ, M. (2016b): Green areas and water management in residential developments in the European Western Mediterranean. A case study of Alicante, Spain. *Danish Journal of Geography*, Vol. 116, nº 2: 190-201. [doi: 10.1080/00167223.2016.1211483](https://doi.org/10.1080/00167223.2016.1211483)
- & HERNÁNDEZ, M. (2017): La expansión urbanística en el Valle del Jálón (Alicante) (1978-2016). Repercusiones socio-territoriales motivadas por la difusión urbana desde el litoral. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 56, nº 2: 200-222.
- & HERNÁNDEZ, M. (2019): La urbanización del litoral alicantino: Un modelo urbano insostenible, vulnerable a la sequía y a los efectos del cambio climático. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 201: 491-510.

- & HERNÁNDEZ, M. & RICO, A. M. (2016): Causes of Domestic Water Consumption Trends in the City of Alicante: Exploring the Links between the Housing Bubble, the Types of Housing and the Socio-Economic Factors. *Water*, Vol. 8, nº 9, 374: 1-18. doi: [10.3390/w8090374](https://doi.org/10.3390/w8090374).
- & HERNÁNDEZ, M. & RICO, A.M. (2018): Patrones de consumo de agua en usos turístico-residenciales en la costa de Alicante (España) (2005-2015). Una tendencia desigual influida por la tipología urbana y grado de ocupación. *Anales de la Geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 38, nº 2: 357-383. <https://doi.org/10.5209/AGUC.62484>
- & RICO, A. M. (2018): Perspectivas de funcionamiento del trasvase Tajo-Segura (España): efectos de las nuevas reglas de explotación e impulso de la desalinización como recurso sustitutivo. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Vol. 79, nº 2754: 1-43. doi: [10.21138/bage.2754](https://doi.org/10.21138/bage.2754).
- & RICO, A. M. & MOLTÓ, E. (2017b): Critical review of desalination in Spain: A resource for the future?. *Geographical Research*, Vol. 55, nº 4: 412-423. doi: [10.1111/1745-5871.12232](https://doi.org/10.1111/1745-5871.12232).
- & SAURÍ, D. & HERNÁNDEZ, M. (2017a): Residential Tourism, Swimming Pools and Water Demand in the Western Mediterranean. *Professional Geographer*, Vol. 69, nº 1: 1-11. <https://doi.org/10.1080/00330124.2015.1135403>
- & OLCINA, J. & HERNÁNDEZ, M. (2019a): The Use of Non-Conventional Water Resources as a Means of Adaptation to Drought and Climate Change in Semi-Arid Regions: South-Eastern Spain. *Water*, Vol. 11, nº 93: 1-19. <https://doi.org/10.3390/w11010093>.
- & OLCINA, J., RICO, A. M. & HERNÁNDEZ, M. (2019b): Water Management in Urban Sprawl Typologies in the City of Alicante (Southern Spain): New Trends and Perception after the Economic Crisis?. *Urban Science*, Vol. 3, nº 7: 1-18. <https://doi.org/10.3390/urbansci3010007>
- OLCINA, J. (2001): Causas de las sequías en España. Aspectos climáticos y geográficos de un fenómeno natural. En A. Gil & A. Morales (Eds.), *Causas y consecuencias de las sequías en España* (pp. 49-109). Alicante, Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante y Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- (2018): "Investigación en aspectos regionales de los efectos futuros del cambio climático sobre la conservación de las masas de agua". En F. La Roca & J. MARTÍNEZ (Coords.), *Informe OPPA 2017. Retos de la planificación y gestión del agua en España* (pp. 39-41).
- & VERA, J. F. (2016): Adaptación del sector turístico al cambio climático en España. La importancia de las acciones a escala local y en empresas turísticas. *Anales de Geografía*, Vol. 36, nº 2: 321-352.
- PANEQUE, P. & LA FUENTE, R. & VARGAS, J. (2018): Public Attitudes toward Water Management Measures and Droughts: A Study in Southern Spain. *Water*, Vol. 10, 369. <https://doi.org/10.3390/w10040369>
- PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN URBANA DE SAN JAVIER (PGMO) (2014): *Estudio de impacto territorial*. Disponible en: <http://www.pgmo.sanjavier.es/textos/05-E%20Impacto%20Territorial%20PGMO-AP%202014.pdf>
- PLAN NACIONAL DE ORTOFOTOGRAFÍA AÉREA (PNOA) (2018): *Bases de datos*. Disponible en: <http://pnoa.ign.es/>.
- RICO, A. M. (2007): Tipologías de consumo de agua en abastecimientos urbano-turísticos de la Comunidad Valenciana. *Investigaciones Geográficas*, nº 42: 5-34.
- ROBBINS, P. (2012): *Lawn People: How Grasses, Weeds, and Chemicals Make Us Who We Are*, Temple University Press.
- RUBIERA, F. & GONZÁLEZ, V. M. & PÉREZ, J. L. (2016): Urban sprawl in Spain: differences among cities and causes. *European Planning Studies*, Vol. 24, nº 1: 207-226.
- SALVADOR, R. & BAUTISTA, C. & PLAYÁN, E. (2011): Irrigation performance in private urban landscapes: A study case in Zaragoza (Spain). *Landscape and Urban Planning*, nº 100: 302-311.
- SALVATI, L. & SABBI, A. (2011): Exploring long term land cover changes in an urban region of Southern Europe. *Int. J. Sustain. Dev. World Ecol.*, Vol. 18, nº 4: 273-282.
- SÁNCHEZ-ESCOLANO, L. M. (2013): Procesos urbanos y desarrollo territorial en el área metropolitana de Almería. *Papeles de Geografía*, nº 57-58: 243-257.
- SERRANO, L. & NOLASCO, A. & MARTÍ, P. (2016): Comparing two residential suburban areas in the Costa Blanca, Spain. *Journal of Urban Research* [online], nº 13. <https://doi.org/10.4000/articulo.2935>
- TROY, P. & HOLOWAY, D. (2004): The use of residential water consumption as an urban planning tool: a pilot study in Adelaide. *Journal of Environmental Planning and Management*, nº 47: 97-114.
- VERA, J. F. (1984): Mutaciones espaciales producidas por el turismo en el municipio de Torre Vieja. *Investigaciones Geográficas*, nº 2: 115-139.
- (1987): *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*. Alicante, Diputación Provincial de Alicante, Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert.
- (2006): Agua y modelo de desarrollo turístico: la necesidad de nuevos criterios para la gestión de los recursos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 42: 155-178.
- & Díez, D. (2016): Espacios y destinos turísticos. *Canelobre*, nº 66: 84-97.
- VIDAL, M. & DOMENE, E. & SAURÍ, D. (2011): Changing geographies of water-related consumption: residential swimming pools in suburban Barcelona. *Area*, Vol. 43, nº 1: 67-75.
- WENTZ, E. & GOBER, P. (2007): Determinants of small-area water consumption for the city of Phoenix, Arizona. *Water Resources Management*, nº 21: 1.849-1.863.

7. Siglas y Abreviaturas

AEMET	Agencia Estatal de Meteorología
ATS	Acueducto Tajo Segura
CEDEX	Centro de Estudios Hidrográficos
CNIG	Centro Nacional de Información Geográfica
CREM	Centro Regional de Estadística de Murcia
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPCC	Intergovernmental Panel On Climate Change
IVE	Instituto Valenciano de Estadística
MCT	Mancomunidad de canales del Taibilla
PEM	Planes de Emergencia para el abastecimiento en municipios de más de 20.000 habitantes
PES	Planes Especiales de Actuación y situación de Alerta y Sequía
PGMO	Plan General Municipal de Ordenación
PNOA	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 421-436

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.08>

CC BY-NC-ND



El Foyer de La Philharmonie de Berlín: un lugar entre cultura y barbarie

Carlos BARBERÁ-PASTOR

Profesor de Composición Arquitectónica en el Grado en Fundamentos de la Arquitectura Universidad de Alicante

RESUMEN: La investigación trata de vincular la Potsdamer Platz, convertida en un campo de matorrales tras la Segunda Guerra Mundial, con la propuesta de la *Philharmonie* de Berlín. La muestra que hacen Wim Wenders y Peter Handke, en la película *El cielo sobre Berlín*, evidencia los enfrentamientos entre la cultura y la barbarie, muestran los rastros de la Guerra que la película expresa, ante la necesidad de construir un espacio arquitectónico para la cultura en el lugar donde el límite del espacio fue destruido. El análisis al vestíbulo de la *Philharmonie* es una investigación sobre la frontera generada por el límite entre Berlín Oriental y Berlín Occidental durante la guerra fría desde los rastros que muestran enfrentamientos y los que cualquier lugar periférico generaría en muchas de las ciudades de occidente. El vestíbulo de la *Philharmonie* es un recinto que nos descubre un nuevo modo para definir un espacio de relación.

PALABRAS CLAVE: Cielo sobre Berlín; Hans Scharoun; Peter Handke; Philharmonie de Berlín; Potsdamer Platz; Wim Wenders.

The foyer of Berlin Philharmonic: a place between culture and brutality

ABSTRACT: The research attempts to link Potsdamer Platz, which was turned into a field of scrubland after the Second World War, with the proposal of the Berlin Philharmonie. Wim Wenders and Peter Handke's film *The Sky over Berlin* shows the clashes between culture and barbarism, showing the traces of the war that the film expresses, in the face of the need to build an architectural space for culture in the place where the limit of space was destroyed. The analysis of the foyer of the Philharmonie is an

Recibido: 04.05.2020; Revisado: 03.12.2020.

Correo electrónico: carlos.barbera@gcloud.ua.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3401-3670>

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

investigation of the border generated by the boundary between East and West Berlin during the Cold War from the traces that show the confrontations and those that any peripheral place would generate in many of the cities of the West. The foyer of the Philharmonie is an enclosure that reveals a new way of defining a space of relation.

KEYWORDS: Der Himmel über Berlin; Hans Scharoun; Peter Handke; Philharmonie in Berlín; Potsdamer Platz; Wim Wenders.

1. Potsdamer Platz

Alguna pared quedaba del hotel *Esplanade* y más bien nada había de la *Potsdamer Bahnhof*. Igual suerte sufrieron los almacenes *Wertheim* en la Leibzinger Strabe o los temples de Schinkel como puertas de la ciudad. De la *Columbus Haus* de Erich Mendelsohn o la *Telschow Haus* de los hermanos Luckhardt permanecía algo más que la estructura que será derruida unos años más tarde tras el final de la guerra¹. La barbarie de la Segunda Guerra Mundial, a través de las fotografías de cientos de edificios derruidos, en la Potsdamer Platz de Berlín y desde la fisonomía de una de las entradas a la ciudad², uno percibe un sufrimiento no vivido. Sus ciudadanos, quienes padecieron y padecen la angustia de los sentimientos que ocasiona la pérdida de sus hogares y sus pertenencias, y que ven como los espacios que recorrían han sido convertidos en lugares estériles, muchas veces alteran el recuerdo para convertirlo en un olvido que no cicatriza nunca. Uno de los medios que hemos tenido en este último siglo para unir un acontecimiento histórico con la memoria y los sentimientos de las personas que lo han sufrido es el cine. Las películas cinematográficas son capaces de transmitir, a través de la imagen, un estremecimiento que es capaz de hacer ver nuevas consecuencias en la comprensión de un hecho que la historia nos ha contado. Aun así, es de reconocer la trascendencia de la literatura que la ha nutrido y

permite otras transversalidades como medio también para investigar e indagar en la disciplina de la arquitectura, que, al fin y al cabo, es quien consiente la reconstrucción de la ciudad tras la barbarie.

“Casi cuarenta años después, Cassiel, un ángel de la película *el Cielo sobre Berlín* de Wim Wenders, que acompaña al poeta anciano que está buscando sin éxito Potsdamer Platz, cruza sólo un terreno baldío cubierto de maleza entre el fatídico muro –que aquí vio su primera línea dibujada en la tierra– y un paso elevado”³ (DE MAIO, 2013)



FIG. 1/ *Potsdamer Platz. 1946.*

Fuente: GARCÍA, C. (2000). *Berlín - Potsdamer Platz. Metrópoli y arquitectura en transición*. BARCELONA: FUNDACIÓN CAJA DE ARQUITECTOS, P. 150.

¹ “El 30 de enero de 1933, el presidente Paul von Hindenburg nombró a Adolf Hitler canciller de Alemania. Ya hemos comentado que los primeros inquilinos de la Columbus Haus fueron las SS, que convirtieron el edificio en la sede de su primera prisión preventiva. Aunque no fueron ellos los únicos que tuvieron la zona de la Potsdamer Platz con los colores nacionalistas: en 1935 se ubicó en la Bellevue Strabe el Volksgerichtshof, una especie de tribunal de justicia en el que trece mil personas serían condenadas a muerte durante la década siguiente.” (...) “Si el miedo al ‘no orden’ del materialismo industrial monopolista desató la primera destrucción de la Potsdamer Platz, la segunda estuvo inducida por el miedo al orden global que pretendía imponer el nacionalsocialismo: la Segunda Guerra Mundial. La tarea destructora de Hitler fue retomada entonces por los bombardeos aliados. El primero de ellos cayó sobre la Potsdamer Platz la noche del 7

al 8 de septiembre de 1941, causando importantes desperfectos en algunos de sus edificios. Pero solo era el principio.” (GARCÍA, 2000, 151, 154).

² La tesis doctoral de Carlos García Vázquez expone un análisis a la Potsdamer Platz, que se inicia en 1871 y finaliza con las actuaciones y los proyectos de Berlín-2000, que actúa como un salvoconducto para poder entrar en la Potsdamer Platz y un medio para conocer mejor la ciudad. (GARCÍA, 2000).

³ Traducción propia de: “Almost forty years later, Cassiel, an angel from *Der Himmel über Berlin* by Wim Wenders, accompanying the elderly poet who is unsuccessfully looking for Potsdamer Platz, crosses a vacant lot overgrown only by the fateful wall – that here saw its first line drawn on the ground – and a flyover.” (DE MAIO, 2013).

que parece trazar un esbozo hacia el olvido de lo que fue la plaza. Hoy, su espacio urbano, ligado a la pretensión de ligarse a la historia de la ciudad, mantiene ese carácter anecdótico por las advertencias que muestra su nombre escrito sobre la entrada a la estación del metro, por el mantenimiento del trazado urbano de la Leibzinger Platz, o por el primer semáforo de Europa de lo que fue “quizá el nudo de tráfico más conflictivo de Berlín” (GARCÍA, 2000, p.124) a principios del XX. El director de cine Wim Wenders, sobre su niñez, dice: “Mis primeros recuerdos son ruinas. Montañas de ruinas” (WENDERS, 2005, 184). Con esto, manifiesta que la presencia de todos estos vestigios tras la guerra le llevaron a tener “la sensación de que mirar hacia atrás era malo”. Quizá, es muy posible que la influencia que pudo tener en cientos de miles de alemanes la presencia de las ruinas y la destrucción de la ciudad, los llevara a estar únicamente ocupados “en la «reconstrucción» y trabajando para el «milagro», ese milagro económico que, a mi parecer, sólo se consiguió gracias a una enorme labor de represión de los sentimientos” (WENDERS, 2005, 188). Muy probablemente, la reconstrucción de la ciudad, muestre la ausencia de los sentimientos a los que alude Wenders, y de ahí que recurra a aquellos más sensibles que plantea la literatura y el cine, o también la arquitectura⁴, que tratan de mostrar que no pueden ser silenciadas las emociones, o más bien, hacen ver que estas pueden perdurar entre generaciones.

La escena de Homer –Curt Bois– saliendo de la biblioteca de Scharoun en la película *El cielo sobre Berlín* (WENDERS & al., 2003), trata de mostrar el significado de la Potsdamer Platz como lugar baldío, donde las construcciones que conformaban el espacio de la plaza, al dejar de existir, convirtieron esta parte de la ciudad en un descampado. El intérprete alemán Curt Bois, un actor de teatro muy conocido en Alemania durante los años 20 y 30, sale de la biblioteca y transita por la antigua plaza desolada (FIG. 2). Aquello que se ve es un lugar arruinado, propio de las periferias urbanas de muchas ciudades. Cuando Homer deja el edificio, tras hojear *El hombre del siglo XX* de Auguste Sander⁵, camina por un lugar abandonado, identificable como

un suburbio. Lo vemos paseando con un andar dificultoso junto al muro de Berlín. Camina apoyándose sobre su paraguas. Al dejar el muro a su derecha, se adentra en un amplio solar tras cruzar la línea aérea de un tren magnético demolido un par de años después de la filmación. El personaje transita solitario, no obstante, el espectador lo ve acompañado. Cassiel, uno de los ángeles protagonistas del film, se apoya en su hombro siguiéndole constantemente. Es su ángel de la guarda. Durante el recorrido, antes de pararse a descansar en un sillón también abandonado entre las hierbas que crecen salvajes, Wenders intercala unas imágenes en las que se ven edificios arruinados por las bombas del ejército aliado durante la Segunda Guerra Mundial. Se puede intuir que las escenas podrían referirse a recuerdos del personaje mientras evoca lo que fue el lugar antes de convertirse en un solar. Pero Wenders, no solo nos muestra una alusión al recuerdo de los edificios derruidos mediante una representación actoral, sino que, de alguna manera, nos expresa lo que realmente estaba recordando Curt Bois durante la filmación. Él, durante los años anteriores a la destrucción, vivía en la propia Potsdamer Platz, el mismo lugar que fue saqueado 40 años antes de las imágenes tomadas para la película. A sus noventa y algo años de edad, el actor, irremediablemente retendría en su memoria algunas imágenes de la Potsdamer Bahnhof o los almacenes Wertheim muy cerca de la plaza. Los rasgos de su cara, los ojos cerrados, y la tristeza que expresan sus gestos, relatan el sentimiento de sus pensamientos mientras recuerdan cómo era el lugar⁶.

El actor Curt Bois no representa un papel, nos muestra sus sentimientos sin necesidad de interpretarlos. A pesar de encontrarse frente a una cámara Curt Bois no actúa. La expresión de sus facciones no responde a las exigencias de una ficción. Esta imagen nos transmite cómo el actor retiene unos recuerdos de cuando vivía en la Potsdamer Platz, bastante antes de exiliarse a Estados Unidos por la amenaza nazi.

Cuando Curt se sienta en el sillón abandonado entre hierbas y matorrales, parece que haya llegado a lo que era su casa,

⁴ Wim Wenders participa en la 64 edición de la Berlinale, en la sección especial, mediante un documental sobre espacios para la cultura en el que presenta la *Philharmonie* de Berlín. Este documental muestra, junto a la filmación de otros directores, numerosos edificios que componen el film titulado *Cathedrals of Culture*.

⁵ Este libro, no solamente aparece en esta película de Wenders, en la película titulada *Apuntes sobre vestidos y ciudades*, de 1989, presenta las vestimentas como

uniformes de trabajo de quienes son fotografiados, y alude, de algún modo, al sufrimiento de los ciudadanos de Tokio tras la guerra. Es un documento más que expone el interés de Wenders sobre la ciudad, como en *Alicia en las ciudades*, *Tokyo-Gã*, *París Texas*, *Lisbon story...* entre otras.

⁶ “...los recuerdos que más nos cuesta evocar son aquellos que solo nos conciernen a nosotros, los que constituyen nuestro bien más exclusivo, ...” (HALBWACHS, 2004, p. 49).



FIG. 2/ Fragmentos de la película *El cielo sobre Berlín* con el octogenario actor de teatro alemán Curt Bois andando por la antigua Potsdamer Platz junto a Otto Sander en su papel de ángel.

Fuente: WENDERS, W. & HANDKE, P. (2003). *El cielo sobre Berlín* Barcelona: Filmax Home Video. DVD.

“...tratando de seguir los movimientos entre historia e Historia, memoria histórica y memoria individual, immanencia y trascendencia, lo visible y lo invisible, presencia y ausencia, historia y experiencia, oralidad y escritura (lectura).”⁷ (MARINIELLO & CISNEROS, 2005, p.173).

Se deja caer agotado, mostrando el cansancio de la búsqueda mental de calles y plazas que rodeaban el lugar donde él vivía. Mientras, una voz en off dice:

“no encuentro la Postdamer Platz.
¿Aquí? No. Imposible.
Porque en la Postdamer Platz
estaba el café Josti, donde por las tardes
iba a charlar, a tomarme un café
y a observar a la gente
después de fumarme un puro
en Löhse und Wolff,
un estanco muy reputado,
justo aquí enfrente.
Esto no puede ser la Potsdamer Platz.
No me cruzo con nadie

a quien pueda preguntar.
La plaza estaba llena de vida:
tranvías, autobuses tirados por caballos,
y dos coches:
el mío, y el de la chocolatería Hamann.
La tienda de Wertheim también estaba aquí.
Y un buen día, de repente,
allí habían colgado las banderas.
Allí...
Por toda la plaza banderas colgando...
la gente dejó de ser amable,
y la policía también.
No pienso abandonar
hasta que haya encontrado
la Potsdamer Platz.
¿Dónde están mis héroes?
¿Dónde estáis, pequeños?
¿Dónde están los míos?
Los duros de mollera,
los originarios de aquí.
Muéstrame, musa, al pobre cantor inmortal
que –abandonado por su público inmortal–
perdió la voz.

⁷ Traducción propia de: “...trying to follow the movements between history and History, historic memory and individual memory, immanence and transcendence, the visible and the

invisible, presence and absence, story and experience, orality and writing (reading).” (MARINIELLO & CISNEROS, 2005, p.173).

Aquel que se transformó
de ángel de la narración,
en organillero arrinconado o escarnecido,
fuera, en el umbral de la tierra de nadie.”
(WENDERS, 2003)

2. Carpas, Carruajes, Roulottes y Chiringuitos

A lo lejos, de fondo, por debajo del tren magnético, unos carruajes circenses subsisten en el lugar convertido en un descampado. Los carruajes estaban allí durante la filmación de la película. No estaba previsto que formaran parte del escenario, sin embargo, no molestaban. Al contrario; las *roulottes*, las carpas, o los puestos de venta ambulante, se presentan en la película continuamente dispersos por la ciudad de Berlín. En unas secuencias previas, la carpa de un circo presenta a Marion, una trapecista que, balanceándose en el interior de la lona iluminada por un foco, da la sensación de volar. La actriz Solveig Dommartin –por aquel entonces novia de Wim Wenders– no se dedicaba al circo, tuvo que aprender a utilizar el trapecio para que pudieran filmarse las imágenes. Al contrario de la escena de Curt, que mediante su rostro nos presenta sus pensamientos, la actriz representa un papel. Hay una interpretación que encarna una trapecista representando a una acróbata mediante el papel que desarrolla la actriz en el interior de la carpa. Esta dualidad entre lo representado y la veracidad de un sentimiento que expone la película, se da de otras maneras en la propia ciudad, también a través de sus arquitecturas que muestran lo efímero de los acontecimientos que suceden en sus espacios.

Tanto los carruajes como la roulotte, las carpas de circo, o los puestos de venta de alimentos en la calle que aparecen en la película, aluden a la ciudad como lugar periférico. Verlos desperdigados en solares, en las aceras, junto a un búnker de la segunda guerra mundial, frente a medianeras que atestiguan parcelas sin construir con paredes repletas de anuncios y muros llenos de grafitis, dan muestra de algunos indicios de una ciudad en desarrollo. Wim Wenders nos presenta estas estructuras transitorias, haciendo ver que Berlín dispone de objetos efímeros en su espacio urbano. En cierta manera, el solar donde se ubica una roulotte es un sitio escogido

para acampar y colonizar lugares descuidados. Son hechos que permiten dotar a estas parcelas de programas imprevistos, que, aunque sean improvisados dan legitimidad al lugar sitiado. Al fin y al cabo, los carruajes o las caravanas convierten una tierra de nadie en estancias que dan vida al espacio baldío.

La película *El cielo sobre Berlín* nos descubre estas situaciones en numerosas escenas (FIG. 3). Exteriorizan la dualidad tan característica de los suburbios, referidos, por un lado, a la transitoriedad de las carpas y, por otro, a la permanencia de unos habitantes por los edificios residenciales. Hay una doble mirada que hace al espectador partícipe del desdoblamiento de las capas que componen la ciudad. Nos presentan distintos modos de entender, sobre todo desde la duplicidad de presentar la mirada de los ángeles enfrentadas a las miradas de los ciudadanos. También, la película, es mostrada a color y en blanco y negro, haciendo de la ciudad una representación de lugares que cambian no solo porque la diversidad pueda mostrar y hacer ver las distinciones que presenta Berlín sino por las condiciones y consecuencias que supone esconder otras realidades. Este modo de mostrar la urbe nos distingue a sus habitantes en esa otra dualidad de habitar la calle o las viviendas, o mediante la confrontación entre los ciudadanos y los ángeles, que vislumbran en el espectador la capacidad de estos para escuchar pensamientos. Al fin y al cabo, muestra la crudeza de la metrópoli cuando la violencia y la nostalgia se juntan para hacer de ella un lugar deprimido. De algún modo, hace partícipe al espectador de la visibilidad y la invisibilidad que caracteriza a cualquier ciudad que, por otro lado, son el medio para hacer ver los dos lados de una cara que evidencia la ocultación de otra de ellas.⁸

Edificaciones consolidadas muestran las discrepancias con las edificaciones en tránsito a las que alude continuamente Wim Wenders. De un modo u otro, mediante los alojamientos, nos descubre la capacidad que tiene la ciudad para absorber y mostrar los diferentes modos de habitar. Al final, el tiempo del acontecimiento marcará el sentido de hacer visible numerosos rastros que coexisten en los bordes periféricos, entre la aparente oposición que supone considerar la transitoriedad de unos ciudadanos y la permanencia de otros. El tiempo de estos es el que hace, de la urbe, un lugar aún más cambiante en todos sus sentidos, capaz de dejar

⁸ “La frontera entre las dos mitades de Berlín era sinónimo de la frontera más vigilada y difícil del mundo.” Traducción propia de: “The border between the two halves of Berlin was

a synonym for the most guarded and difficult to cross border in the world.” (ARANDJELOVIC & BOGUNOVICH, 2014, p.7).



FIG. 3/ Fragmentos de la película *El cielo sobre Berlín* con roulottes, carpas, chiringuitos, carteles y grafitis en solares y muros abandonados de la misma ciudad.

Fuente: WENDERS, W. & HANDKE, P. (2003). *El cielo sobre Berlín* Barcelona: Filmax Home Video. DVD.

constantes huellas que transitan entre distintas condiciones. Esas huellas constituyen el lugar al que Josep Quetglas alude al habitar cuando dice:

“Une maison est une machine à habiter. Leída apresuradamente, la frase afirma que la casa es una máquina que sirve para habitar. Machine ¿Qué es una “máquina”? Es algo que existe en una actualidad sin progreso, una ley sin consciencia, que responde repitiendo idéntico gesto a cada nueva solicitud, cuyo comportamiento solo conoce un posible cambio: la avería. Funciona o no funciona, pero cuando funciona está siempre en un eterno presente. ¿Y qué es por el contrario “habitar”? Walter Benjamin lo ha dejado escrito: habitar es dejar huellas, porque no se habita si no en el pasado, en la costumbre, en el reconocimiento de los lugares y las cosas. La diferencia entre un cuarto de hotel y cualquier habitación es, precisamente, la presencia de una memoria capaz de dar sentido a los objetos, los muebles, el deterioro, las manchas, con las imágenes que el habitante ha ido adquiriendo en su pasado, y asocia

a cada rincón. La habitación es el lugar de la memoria personal, de la presencia del pasado. “Máquina” y “habitar” son, pues, los términos diametralmente opuestos en un activismo amnésico y de una mirada pendiente del pasado ¿Nunca se encontrarán?, ¿es su escisión definitiva? No. Allí donde se resuelva su oposición, allí donde lleguen a coincidir a aquello podremos llamarle casa.” (QUETGLAS, 2009)

Allí donde se pueda resolver la dualidad entre lo permanente y lo perecedero, entre el ángel y el ciudadano, entre lo visible y lo invisible, entre lo que se presenta y se representa, o entre lo construido y lo destruido, quizás, allí, podremos pronunciar la palabra más difícil de pronunciar, la palabra que transmite la literatura o el cine que son capaces de conjugar en un mismo verbo lo exhibido y su opuesto. Así lo define Maurice Blanchot cuando dice:

“Escribir para morir. Morir para escribir, palabras que nos encierran en su exigencia circular, que nos obligan a partir de lo que queremos encontrar, a no buscar sino el punto de partida y hacer

así de ese punto un punto hacia el que sólo nos aproximamos alejándonos, pero que autorizan también esta esperanza: la de asir, la de hacer surgir el término donde se anuncia lo interminable.” (BLANCHOT, 1992, p.85).

Mientras, en esta dualidad, la palabra manifestará la necesidad de declamar el poema, por un lado, y la arquitectura establecerá su contenido en el espacio, por otro. Es el dilema que presenta Wim Wenders cuando nos muestra una ausencia de arquitectura, cuando nos descubre en la ciudad la necesitada presencia de los límites urbanos, aquellos que conformaban el trazado y el espacio de la ciudad. La enunciación que explique un lugar será una búsqueda, será un modo de intentar leer en el tiempo presente los rastros de justamente lo eliminado, de aquello que parece que no se pueda recuperar. De ahí que quede enfrentando la *Philharmonie* a la propia Potsdamer Platz como sucede posteriormente con la escena de Curt Bois. En el enfrentamiento se muestra la destrucción y la construcción como una paradoja que expone el sentido de su enfrentamiento: son contrapuestos para permanecer ocultas aquellas contradicciones que generan uno y otro o, más bien, que no son reveladas para mantener la permanente presencia de posturas enfrentadas.

3. La *Philharmonie* de Berlín. Entre Hans Scharoun, Wim Wenders y Peter Handke

Al igual que Wim Wenders –que plasma mediante la roulotte, los remolques y las carpas, el habitar transitorio en la ciudad– Hans Scharoun, con la *Philharmonie* de Berlín, entiende en cierta manera el sentido de un acontecimiento en el espacio urbano, “tomando como modelo la agrupación circular espontánea de oyentes alrededor de cualquier músico callejero” (GURIDI, 2008, p.690). Comprende el espacio como

lugar de reunión y lo plasma con contundencia en el proyecto⁹. Estas primeras ideas para la propuesta de la *Philharmonie*, debían conjugarse en los largos paseos que Scharoun y su colaborador Edgar Wisniewsky llevaban a cabo para ubicar el edificio “en un lugar al suroeste de la vieja Kemperplatz” (BENEDICTO, 2015, p.55), cerca de la iglesia St. Mathäus reconstruida tras la Segunda Guerra Mundial¹⁰. “El entusiasmo por estos espacios vacíos, expectantes, imprecisos, fluctuantes, es, en clave urbana, la respuesta a nuestra extrañeza delante del mundo, delante de nuestra ciudad, delante de nosotros mismos.” (SOLÁ-MORALES, 1996, p.38). El sitio, entendido como un espacio marginado tras la barbarie, conceptuaba un entorno que, obviamente, influenciaría en la propuesta desde el exterior de la *Philharmonie* en el sentido de entender su figura desde el parecido a una carpa. No es casual que la película *El cielo sobre Berlín*, en un travelling que comienza con las hojas de los árboles temblorosas por el viento tras el vuelo de una bandada de pájaros, descendiendo desde el cielo hasta encuadrar a lo lejos el perfil de la *Philharmonie* (Fig. 9). La filmación del edificio se enfrenta a los carruajes de circo que se veían cuando Homer aparecía junto a Cassiel andando por la Potsdamer Platz sitiada, como se explica en párrafos anteriores. El travelling, tras mostrar fugazmente la *Philharmonie*, acaba filmándolos de nuevo. Homer, varado en esa tierra abandonada, trata de recuperar aquello que le fue extirpado desde “el peligro de ese estado de reflexión, de soledad, de observación, de ‘meditación’, (en el) que uno ya no puede brindarse a otra existencia, a otra persona” (HANDKE, 2003, p.36), donde “en esa dramática confrontación con la historia, hay más que una pista de una épica obra teatral de Brecht”¹¹ (ABBOTT, 2012, p.59).

El actor alemán, deambulando en una constante meditación sobre los rastros de la ciudad, transforma y recita el inicio de la Iliada de Homero¹², justamente en las imágenes que aparecían

⁹ Herbert von Karajan dirá: “De todos los proyectos presentados, uno parece sobresalir por encima de los demás, que se basa en el principio de que los artistas deberían estar en el centro.” Traducción propia de: “Of all the designs submitted, one seems to stand out above the others; which is founded on the principle that the performers should be in the middle.” (BLUNDELL, 1995, p. 177).

¹⁰ “El edificio de la *Philharmonie* se proyecta para el concurso en la Bundesallee, como anexo al Joachimsthalschen Gymnasium, un edificio de composición clásica, para después trasladarse ceca del Spree y del Centro de Congresos del arquitecto norteamericano Hugh Stubbins y seguir moviéndose por el Tiergarten, pasando por el Este de la iglesia de S. Mateo, Matthäikirche, y terminando en su posición actual al Norte de dicha iglesia.” (BENEDICTO, 2015, p.10).

¹¹ Traducción propia de: “In these dramatic confrontations with history, there is more than a hint of Brecht’s epic theatre.” (ABBOTT, 2012, p.59).

¹² “Hay una transformación del comienzo de la Iliada cuando en la película una voz en off dice: “Muéstrame musa, al pobre cantante inmortal que –abandonado por su público mortal– perdió la voz. Aquel que se transformó de ángel de la narración, en organillero arrinconado o escarnecido, fuera, en el umbral de la tierra de nadie.” Traducción propia de: “Homer sucht die Orte der Geschichte seiner Jugend. Dabei wandelt er den Anfang der *Ilias* ab: Nenne mir Muse den armen unsterblichen Sänger, der, von seinen sterblichen Zuhörern verlassen die Stimme verlor. Wie er vom Engel der Erzählung zum unbeachteten oder verlachten Leiermann druben an der Schwelle zum Niemandsland wurde.” (BRAUN, 2019).

anteriormente tras sentarse en el sillón abandonado¹³. Homer nos presenta a Homero¹⁴, el primer ángel, el primer poeta. Es un ángel que se ha convertido en persona y durante sus paseos tratará de transmitir el sentimiento del jugar como necesidad para la humanidad.¹⁵ Homer, sin embargo, en su deambular por los límites de la ciudad nos descubre la carencia del poema. Ante la ausencia de sentimientos, ante la pérdida de la sensibilidad en el espacio cuando este es desahuciado, desde la profundidad de la poesía, nos presenta la esencia más vital de ella cuando una búsqueda no es escuchada¹⁶, cuando él no puede ser escuchado.¹⁷ El personaje se muestra como un vagabundo ante la necesidad de pronunciar el primer poema allí donde el espacio se encuentra entre lo construido y lo destruido.

La imagen de la *Philharmonie* que aparecía antes de volver a mostrar a Homer está tomada desde la Potsdamer Platz. Se muestra como edificio enfrentado a la plaza sitiada. Presenta el edificio relacionándolo con la carpa no por su parecido formal sino por el lugar donde se ubican las carpas circenses. Al situarse en el mismo espacio, entre muebles abandonados rodeados de hierbas que crecen en descampados junto a muros

ruinosos y pintadas propias de los improductivos límites de la ciudad, uno y otro son relacionados. Su figura, a contraluz, podría pasar por un circo (Figs 9 y 10). Sin embargo, la *Philharmonie* no es una lona montada de forma provisional; pero, si al mirar desde el exterior nos lo recuerda, es posible que nos planteemos recordar el lugar donde se ubican y nos lleve a recordar lugares periféricos y solares abandonados también hoy en día. Algunas citas sobre el edificio lo refieren a la carpa como tal, incluso Hans Scharoun lo describe como una tienda de campaña¹⁸, como una figura que acaba siendo parte del paisaje en el horizonte. De alguna manera, ver la *Philharmonie* nos permite leer el edificio como un rastro, en un sentido conceptualizado a la desolación de la ciudad de Berlín durante algo más de 40 años. Wenders decía cuando filmaba la película:

“Berlín está tan dividido como nuestro mundo, como nuestro tiempo, como hombres y mujeres, jóvenes y viejos, como cada una de nuestras experiencias. Muchos dicen que Berlín está jodido. Yo digo: Berlín es más real que todas las demás ciudades. Es un sitio más que una ciudad” (WENDERS, 2003).¹⁹

¹³ “El hombre de Potsdamerplatz sigue la tradición épica del hombre de la Iliada y la Odissea al invocar a las musas. La innovación en la tradición épica afirma la posición de ser el cantante portador de la memoria de la comunidad asumiendo que no estaba allí.” Traducción propia de: “the homer of potsdamerplatz follows the epic tradition of the homer of the iliad and the odyssey by invoking the muses. invocation in the epic tradition affirms the singer’s position to be a carrier of the memory of the community on the assumption that the singer was not there.” (BORDO, 2008, p.107).

¹⁴ Wim Wender hace alusión a Homero, presentado por Curt Bois en su papel de Homer, de ahí el nombre. (BRAUN, 2019).

¹⁵ Esta cuestión de los ángeles que se convierten en personas, la película lo manifiesta con otros personajes. Peter Falk, en su papel de actor cinematográfico, era un antiguo ángel ahora convertido. También Daniel. El ángel protagonizado por Bruno Ganz expone su ansia por convertirse en un mortal al enamorarse de la trapezista –cuestión paradójicamente humana–. Este deseo, curiosamente, lo consigue despertando en el límite de dos ciudades enfrentadas. En la película, la transformación se hace en lugar fronterizo, junto al muro, mostrando esa necesidad de los ángeles de convertirse en personas cuando un lugar es sitiado o, más bien, muestran la necesidad de la humanidad por sentirse arropada con los sentimientos de un ángel en una tierra de nadie. Wenders, en alusión a esta necesidad que tenemos las personas por la existencia de los ángeles, dice: “Por no hablar de «El cielo sobre Berlín»... Es todavía una especie de misterio para mí, saber de dónde vienen. Debo haber recibido mucha ayuda de los ángeles que invocábamos.” (ARMADA, 2014).

¹⁶ “Homer, a diferencia de los ángeles, no es un Flaneur vertical, sino un explorador horizontal, que busca el tiempo perdido, “narrador, auditor, sonda” para las personas que no lo escuchan.” Traducción propia de: “Homer ist, anders als die Engel, kein vertikaler Flaneur, sondern ein horizontaler Erinnerungsforscher, auf der Suche nach der verlorenen Zeit, „Erzähler, Vorsänger, Tonangeber“ für die Menschen, die ihn aber nicht hören.” (BRAUN, 2019, p.6).

¹⁷ “Todo nos lleva en una misma dirección: si la verdad del hombre es pensada como su coincidencia consigo mismo (o, en otras palabras, su identidad), y puesto que la autoexploración nunca dejará de arrojar un saldo negativo (falta de coincidencia, falta de identidad), la intimidad siempre será experimentada como pecado y como maldición (de los que hay que «liberarse» mediante la confesión), como falta y como culpa, dejando aparte que la responsabilidad última de esta culpa haya de recaer sobre la falsaria sociedad que nos obliga a declinar de nuestra identidad o sobre nosotros mismos que, como pecadores, nos apartamos del camino recto seducidos por mezquinos intereses de «brillo social».” (PARDO, 1996, p. 135).

¹⁸ “La cubierta, parecida a una tienda de campaña, encuentra este ‘paisaje’ como un ‘paisaje celeste’.” Traducción propia de: “The ceiling, resembling a tent, encounters this ‘landscape’ like a ‘skyscape’.” (BLUNDELL, 1995, p. 178).

¹⁹ “En la lógica de las imágenes, Wenders cita tres frases cortas de Heiner Müller que, según él, revelan el significado de la película: “Berlín es lo máximo. Todo lo demás es prehistoria. Si la historia ocurre, comenzará en Berlín “. Más un SITIO que una CIUDAD “. Berlín es el lugar de la coexistencia para todo lo que es diferente y está separado bajo el mismo cielo, como la película misma (...) es el lugar de convivencia para los diferentes (y a menudo opuestos) términos de un cuestionamiento que persigue al cine en general y a Wenders en particular.” (MARINIELLO & CISNEROS, 2005). Traducción propia de: “In The Logic of Images Wenders cites three short phrases by Heiner Müller that he claims reveal the film’s meaning: Berlin is the ultimate. Everything else is prehistory. If history occurs, it will begin in Berlin. More a SITE than a CITY. (74), Berlin is the place of coexistence for everything that is different and separate under the same sky,8 just as the film itself (...) is the place of coexistence for the different (and often opposed) terms of a questioning that haunts film in general and Wenders in particular.” (MARINIELLO & CISNEROS, 2005).

Sin embargo, estas afecciones de la construcción de un edificio visto en una película o vivido en la realidad desde experiencias sensibles, es algo tan diferenciado que para pasar al interior de la *Philharmonie* cabría citar al propio Wenders en alusión a la diferencia, entre la mirada a una película de cine y la experiencia de entrar en la arquitectura:

“En todo lo que se edifica y se construye se ha de vivir realmente, mientras que en el cine nada más que se plantean interrogantes que de tanto en tanto se contestan. En arquitectura, la pregunta y la respuesta forman una unidad, donde, puede ser, la respuesta sea una y «para toda la vida». En el cine, gracias a Dios, no es este el caso, podemos salir cuando queramos, Sin embargo, de una casa, una vez construida, la gente ya no puede escapar. Y en la ciudad, una vez estructurada ya sea de una u otra manera, hay cientos de miles de personas que se encuentran atrapadas y que ya no pueden salir. Naturalmente que se vive de una manera muy diferente desde la arquitectura que desde el cine.” (WENDERS & al., 1988)

Esta dualidad sobre las distintas posibilidades de concebir el espacio de la ciudad es la que nos hace ver los enfrentamientos de diferentes concepciones que, por otro lado, nos posiciona también desde una contemplación cargada de incertidumbre, lejos de la concepción del urbanismo controlado y establecido desde un posicionamiento moderno capaz de dar entender su visión del mundo.

“La imaginación romántica que pervive en nuestra sensibilidad contemporánea se nutre de recuerdos y de expectativas. Extranjeros en nuestra patria, extraños en nuestra ciudad, el habitante de la metrópoli siente los espacios no dominados por la arquitectura como un reflejo de su misma inseguridad, de su vagabundeo por espacios sin límites que, en su posición externa al sistema urbano, de poder, de actividad, constituyen a la vez una expresión física de su temor y de su inseguridad, pero también una expectativa del otro, del alternativo, el utópico, el porvenir. Odo Marquand ha caracterizado la situación actual como la época de la extrañeza ante el mundo”. (SOLÁ-MORALES, 1996, p.39).

Ante esta extrañeza, el presente trabajo de investigación trata de enfrentar, desde la concreción de distintos espacios de la ciudad, diferentes imágenes según sus intencionalidades, y desde el entendimiento y la capacidad para transmitir los modos de entenderlas con la destreza que cada uno pueda hacer mental o visualmente. Las confrontaciones entre distintas disciplinas son las que nos permiten desde posiciones concretas ver cómo una imagen tratada mediante el cine puede vincularse con la imagen vivida y experimentada, no como

divergencias sino como distancias que tratan de concebir la ciudad desde, aunque parezca contradictorio, un acercamiento de posiciones. Justamente, desde estos ámbitos diferenciados que nos llevan a concebir la ciudad ya no desde una única posición complaciente sino desde la complejidad, somos capaces de entender posiciones intelectuales que plantean nuevas dudas. Desde ahí podemos entender el espacio desde miradas distintas, transmitidas a través del cine, la escritura y la arquitectura.

4. El Foyer de la *Philharmonie* de Berlín

En el momento que se accede a la *Philharmonie* desde la puerta que da al *Tiergarten* (FIG. 4), la escena que uno se encuentra es la de un espacio que te dirige hacia el centro del edificio, hacia el vestíbulo. Al pasar las taquillas y la guardarrope que se ubican junto a la entrada y dejando las escaleras que quedan a la derecha, se tiende a adentrarse hacia el foyer, en un recorrido que lleva a ubicarse por debajo de la orquesta del auditorio y las gradas principales (FIG. 5). En el movimiento, en la medida que uno se desplaza, las aristas de las jácenas y los soportes van quedando atrás junto a algunos tramos de escaleras que se cruzan por encima de las cabezas hasta el momento de irrumpir en el espacio principal del foyer. Desde la entrada, esta parte, se vislumbra a lo lejos iluminada con la luz de las decenas de lámparas del techo inclinado. Desde que accedemos, este espacio, se va presentando a medida que uno avanza, y en el recorrido van sucediéndose fragmentos conformados por las aristas que definen los paramentos interiores. Una detrás de otra, hasta que se llega al vestíbulo, la sucesión de figuras se nos presenta de forma aleatoria. La cantidad de fragmentos, que se superponen, van a ir relacionando los elementos que conforman su delimitación. El fondo del foyer y la sucesión de perfiles que sobrevienen uno detrás de otro, generan un modo de sentir los límites del espacio antes de llegar. En el recorrido desde la entrada, a pesar de que cada vez estemos más cerca, y aunque parezca contradictorio, da la sensación que el foyer se aleja, como si se expandiera el espacio por la sucesión de fragmentos que nos esconden los fondos. De la misma manera que desde la entrada se percibían unos finales que invitaban a invadirlos, una vez notamos que estamos en el vestíbulo principal se nos presentan otros, justo por debajo del auditorio. La aparición de nuevas escaleras y el final de los forjados de la planta primera, que conforman los corredores de acceso a la sala de audición, permiten



FIG. 4/ **Entrada a la Philharmonie desde el Tiergarten.**

Fuente: Archivo Carlos BARBERÁ PASTOR.



FIG. 5/ **Foyer de la Philharmonie por debajo de la orquesta y las gradas principales del auditorio.**

Fuente: Archivo Carlos BARBERÁ PASTOR.

percibir otros fondos de un espacio que se prolonga por numerosos recovecos entre escalones, aristas, perfiles del techo, vanos, y puertas. Estas, nos muestran la continuidad que marca el espacio hacia la sala de conciertos.

“Los espacios de escucha son parte de culturas distintas de percepción que son específicas geográfica e históricamente, por lo que nos piden que miremos más de cerca las historiografías interconectadas del cuerpo; el reino perceptivo; y las tecnologías, políticas e historias involucradas en la creación de tales espacios” (JASPER, 2019, p. 5).²⁰

El movimiento que se genera, mediante las escaleras y los corredores de las plantas superiores, inician un recorrido en vertical, en sentido centrífugo, y alrededor y por debajo del auditorio, originado en la planta baja hasta llegar a las distintas puertas de acceso de la sala de audición. La circulación que establece la trayectoria que marca cada escalera lleva a acercarse a los límites perimetrales. Los itinerarios succionan al ciudadano hacia los bordes. Mirando los planos, si nos fijamos en el recinto del vestíbulo y viendo las plantas progresivamente en cotas superiores (FIG. 6), la dirección que adoptan las escaleras es hacia el exterior del edificio. Marcan una dirección hacia el límite definido por el muro interior y el techo, en un movimiento en vertical

generado por los escalones y en horizontal por los corredores. La trayectoria que sigue el espacio incita al ocupante a acercarse al borde, prácticamente a tocarlo, a rozarlo, durante un recorrido que es el que uno hace para acceder a la sala de conciertos.

Queda evidente, viendo las plantas dibujadas, que las escaleras quedan relegadas al perímetro del edificio en los niveles superiores. A medida que vamos subiendo, en los planos se ve cómo el foyer va desapareciendo hasta convertirse todo el recinto interior en la sala de audición, con salientes que son justamente las cajas de las escaleras. La direccionalidad del movimiento es hacia el exterior, expulsa al visitante hacia la periferia en las últimas plantas, donde se puede ver que las escaleras se encuentran fuera del perímetro del auditorio. El cambio más rotundo de la percepción espacial se encuentra, justamente, en el momento de entrar al auditorio, al pasar la pequeña puerta desde la zona del vestíbulo donde el espacio de la sala de audición embiste al oyente con mucha intensidad.

Por otro lado, en el segundo nivel, la pasarela que conecta los dos lados del edificio, el de la entrada y su contrario, posibilita atravesar el espacio de un lado a otro a una cota distinta

²⁰ Traducción propia de: “Listening spaces are part of distinctive cultures of perception that are geographically and historically specific, thus asking us to look more closely at

the interconnected historiographies of the body; the perceptual realm; and the technologies, politics, and histories involved in the making of such spaces.” (JASPER, 2019, p. 5).

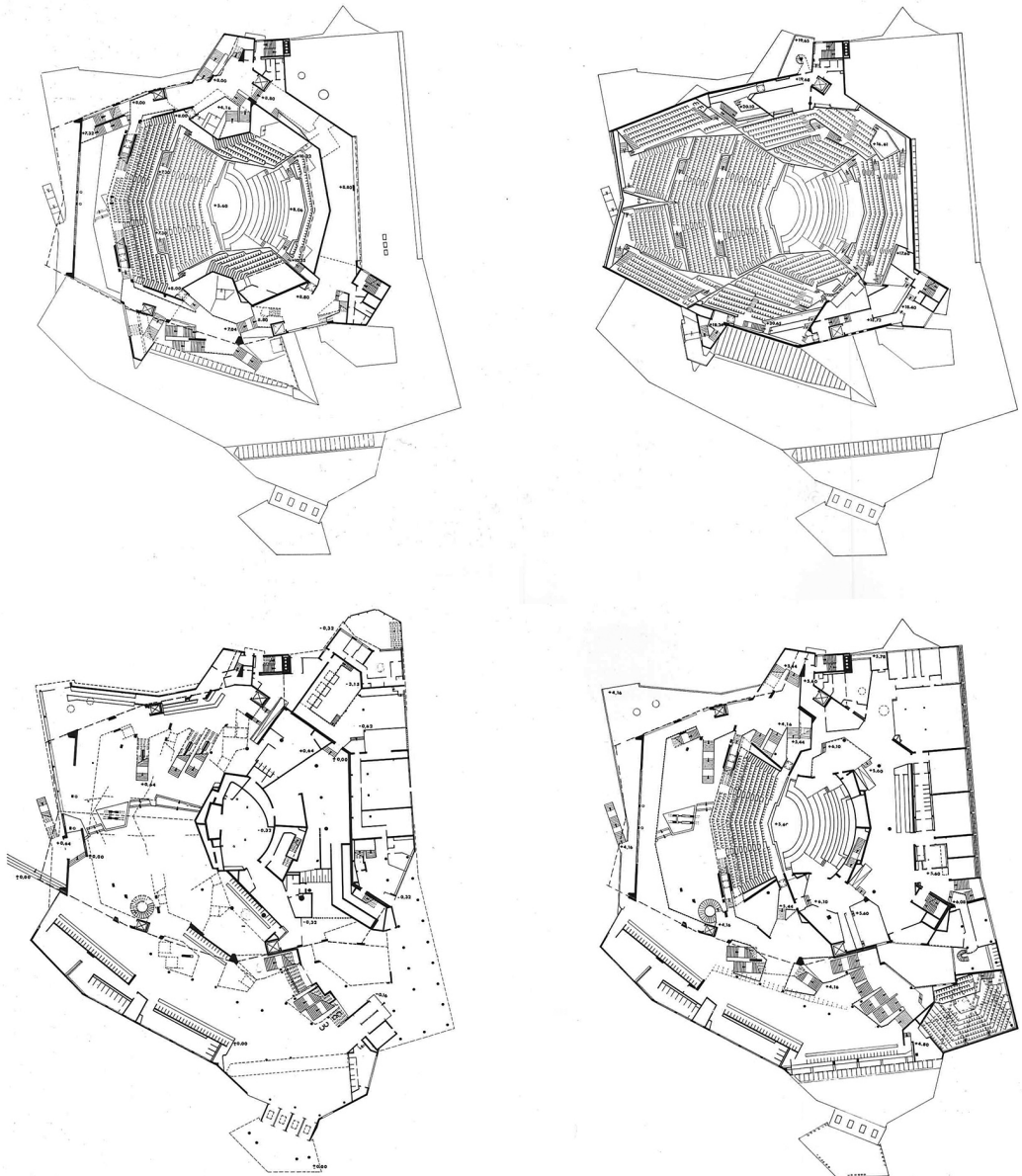


FIG. 6/ Plantas de la *Philharmonie* de Berlín. Las plantas inferiores, en la parte de abajo, y las plantas superiores de acceso a la sala auditorio.

Fuente: BLUNDELL, P. (1995). *Hans Scharoun*, New York: PHAIDON. P. 180.

del suelo de la planta baja. Esto permite una circulación perimetral con vistas hacia el vestíbulo a doble altura y hacia la ciudad de Berlín, mediante los huecos y entradas de luz que se ubican en dirección al Reichstag y la puerta de Brandeburgo. Este sistema de conectar el espacio entre un lado y otro no solo crea una corriente de personas entre las dos partes del eje longitudinal del auditorio, sino que, además,

acentúa una dirección del movimiento hacia los bordes, acercando de nuevo al ocupante hacia los límites. El carácter centrífugo de los recorridos lleva a las personas a situarse literalmente en uno de los extremos del espacio (Fig. 7), acentuando la relación del visitante con las paredes y el techo, cuestión que lleva a presentarnos la condición más significativa del movimiento que genera el foyer.



FIG. 7/ Corredor y pasarela por encima del Foyer principal con el público sentado en el borde durante el descanso del concierto.

Fuente: Archivo Carlos BARBERÁ PASTOR.

La exterioridad²¹ del lugar es el límite del espacio, es exterior a nuestro cuerpo cuando recorremos el interior del vestíbulo. Mediante el movimiento, las circulaciones que nos llevan a acercarnos al límite, nos permiten presenciar la forma espacial. Las piezas, como parcialidades que vemos en la medida que nos distanciamos del suelo de la planta baja, penetran en el interior de nuestro cerebro a través de la percepción visual y nos permiten poder comprobar que no pueden identificarse unidades. Estas divisiones que delimitan el espacio fragmentan el interior del foyer de tal manera que no sólo vamos a percibir que este se define por pedazos, sino que, al no poder identificar ninguna entidad espacial, uno, tiende a construir el espacio desde las fracciones que lo conforman. Esta cuestión se puede también concebir a partir de las distancias. Durante el movimiento van a variar constantemente. En todo momento las piezas enfatizan la separación que hay entre ellas y también con uno mismo.

²¹ "Todo esto tiene que ver con esa exigencia primera que, según hemos señalado, debe ponernos en condiciones de formular la pregunta acerca del espacio, es decir, sentir el espacio como la urgencia de una cuestión que nos es aberrantemente cercana, una cuestión a la que no es preciso llegar, sino en la que estamos ya desde antes. Pero, como

Evidencian una longitud, una división, una diferencia... El ocupante se aproxima o aleja constantemente de los límites que definen el espacio del foyer. Esto, lleva justamente a advertir que las piezas son ajenas, están distanciadas según la posición que uno tenga con ellas. Llegar hasta los límites no es fusionarse con ellos, sino más bien es notar que existe una separación. Cómo uno puede llegar realmente a concebir esto que comentamos es recorriendo el lugar: la figura de un pilar se va a desplazar por delante de todo lo que le rodea, y en ese movimiento, cada instante, va a permitir percibir cómo se alteran. Las imágenes que vamos a ir conformando en cada fracción de tiempo nos van a proporcionar distinguir su condición por el hecho de ver cómo los límites van cambiando. Deja de ser algo inmóvil para convertirse en una serie de piezas que giran y se mueven sobre sí mismas. Es un delirio que nos lleva no solo a relacionar piezas sino también arquitecturas.

hemos visto, en el simple desarrollo de esa cuestión el espacio se aparece al mismo tiempo como algo cabalmente extraño, ajeno, *unheimlich*, porque designa un lugar del que está ausente el sujeto que nosotros cartesianamente, pensamos ser." (PARDO, 1992, p.19).

5. Entre la *Philharmonie* de Berlín y la Potsdamer Platz

El hecho de recorrer el espacio y percibir cómo se transforma el límite supone descifrar, caracterizar, relacionar y concebir un lugar desde los acontecimientos que supone comprender una propuesta de arquitectura, justamente, en el sitio donde el espacio urbano de la ciudad ha sido devastado y mantenido como solar hasta después del final de la guerra fría. La *Philharmonie*, además de concebir un espacio para la cultura, supone concebir una necesidad por entablar una memoria reveladora, teniendo en cuenta el alejamiento que supone evidenciar que el lugar de los alrededores a la Potsdamer Platz han sido olvidados “porque los grupos que conservan sus recuerdos han desaparecido” (HALBWACHS, 2004, p. 84), de ahí también que la entrada se encuentre hacia una parte sin edificar, el Tiergarten, ubicándose desde una intencionalidad por separarse de la ciudad para entablar nuevas relaciones en su espacio interior. Que el foyer sea un lugar conformado para recorrerlo acentúa una de las características más relevantes, ya que va a ser cada cual quien confeccione el espacio desde el movimiento. Percibirlo, referirlo a un tiempo de la experiencia en la arquitectura, caracteriza el sentido de establecer nexos desde la paradoja de ubicarse en un espacio arruinado si atendemos a la concepción de un sistema fronterizo existente en el exterior en el momento que es construida la *Philharmonie*. Esta condición, el hecho de enfrentarse al espacio urbano destruido, vacío y deshabitado²², a través del espacio del vestíbulo de la *Philharmonie*, caracteriza una intencionalidad referida a la percepción y la experiencia como medida para concebir la ciudad. Trata de resolver la oposición y el enfrentamiento de un espacio público destruido, con el espacio público construido, cuando es tratado desde una intencionalidad de percibir los límites. Porque la necesidad de entender el límite a partir de la destrucción de las edificaciones en la propia ciudad, es comprendido, también hoy en día, como la necesidad por establecer un nuevo espacio. Este debe ser elaborado desde la capacidad de

vincular disciplinas que muestran acercamientos de pensamientos tan diferenciados y distanciados como la obra de Scharoun, Wenders y Handke.

Es la razón de un lugar, que ha de ser entendido no solo desde la controversia que supone concebir el límite del vestíbulo de la *Philharmonie* respecto al espacio de la Potsdamer Platz o la Leipziger Platz (Figs. 8, 9 y 10), donde las dos plazas celebran su reconstrucción mediante la recuperación del antiguo trazado, sino desde las relaciones que pueden llevar a plantear unos nuevos modos de entender. Mediante el conocimiento de lo que es, al que únicamente llegamos mediante la razón²³, el ciudadano puede construir ese nuevo espacio en las periferias, en lugares fronterizos, en los límites de cualquier ciudad. Es el momento de repensar nuevos programas para la arquitectura que permitan habitar las fronteras mediante la creación de vínculos entre culturas, sociedades, economías, políticas..., donde

“la afección es lo que hace posible la manifestación; lo que hemos llamado «cosas disímiles» no son sino diferencias, distancias, las distancias que (ahora, en la fase cósmica) permiten distinguir unas cosas compuestas de otras.” (PARDO, 1992, p.314)

El vestíbulo de la *Philharmonie*, mediante la presencia de un lugar que plantea no poder ver los límites desde un único punto de vista, que exige conceptualarlo mediante el movimiento y la capacidad para ver no desde posiciones únicamente fijas, sino también según la posición que adopte su ocupante, hace ver la concepción del espacio desde quien recorre el lugar. El planteamiento lleva a poder cambiar de sitio los fragmentos que vemos y permite concebir que una pieza, que se ubicaba en un sitio y ahora se ubica en otro, pueda cambiar según los puntos de vista para presenciar una comparación y un distanciamiento. Concebir que las cosas que nos rodean pueden plantearse por uno mismo desde el sentido de ubicarse entre fragmentos, parece referirse a una posibilidad muy contemporánea sobre la construcción de un entendimiento

²² “Con la construcción del muro, los espacios que alguna vez fueron el corazón de la ciudad, especialmente las plazas Pariser y Potsdamer diseñados por Gerlach se volvieron completamente vacíos e inactivos. Berlín Este y Oeste en la era del “Muro de la Vergüenza” que duró 28 años, terminó el 9 de noviembre de 1989, cuando fue destruido con un inmenso apoyo público y siguiendo el acuerdo de las autoridades de Alemania occidental y oriental.” Traducción propia de: “With the construction of the wall, spaces that once were the heart of the city, especially the Pariser and Potsdamer Squares designed by Gerlach became completely idle and inactive. East & West Berlin The “Wall of Shame” era that

lasted for 28 years, ended on November 9th, 1989 when the wall was destroyed with an immense public support, following the agreement of the Western and Eastern German authorities.” (TURAN & DINCER, 2018, p. 215).

²³ Y a ese tipo de conocimiento “llegamos, es decir, no estamos nunca de entrada instalados en él. Cuando llegamos, entonces, y por seguir hablando en los términos de Spinoza, conocemos el espacio, la extensión, en su aspecto puramente inteligible, conocemos en suma la esencia de la sustancia o, dicho más claramente, conocemos el ser de lo que es, alcanzamos a comprender su sentido y su verdad.” (PARDO, 1991 p. 106).



FIG. 8/ La Leipziger Platz desde la Potsdamer Platz, ambas reconstruidas.

Fuente: Archivo Carlos BARBERÁ PASTOR.



FIG. 9/ Perfil de la *Philharmonie* en la película *El cielo sobre Berlín* desde la Potsdamer Platz.

Fuente: WENDERS, W. & HANDKE, P. (2003). *El cielo sobre Berlín*
Barcelona: Filmax Home Video. DVD.



FIG. 10/ Perfil de la *Philharmonie* desde la Potsdamer Platz.

Fuente: Archivo Carlos BARBERÁ PASTOR.

arquitectónico, el entendimiento de aquello que no viene dado exclusivamente por la historia, al nunca acabar de expresarse en su totalidad. Por tanto, en este sentido, cabe la posibilidad de conformar una memoria que no venga dada únicamente por los acontecimientos del pasado que continuamente parecen repetirse, sino, más bien, por una conjunción de sentimientos y sensibilidades, memoria e intelectualidad, que permiten

construir nuevas realidades desde la arquitectura. El foyer es hoy un planteamiento que, aunque tenga el fundamento de una reconstrucción de la ciudad, nos acerca al límite y nos hace ver la realidad de lo periférico. Es una periferia que, como acuña Solá-Morales en su *Terrain Vague*, contiene lo social, lo psicológico, lo sensible, lo filosófico, lo político, lo cultural, lo antropológico, ...lo humano; el de las distintas maneras de

ver y de enfrentarse al espacio. La literatura de Handke, el cine de Wenders o la arquitectura de Scharoun son ejemplos por transcribir hechos en los que unos se nutren de otros, no como subjetividades por estar cargados de poéticas, sino desde el acontecimiento concreto, que, aunque queden como hechos efímeros que desaparecen como si de carpas circenses se trataran, de algún modo son parte de la configuración espacial, perduran como hechos sucedidos en instantes que constituyen una memoria encargada de romper con la intencionalidad de unos pocos por mantener una historia que se repite, la de la barbarie. Son un marco cultural que define un estado de entendimiento que sirve para una reconstrucción de sentimientos, justamente cuando han tratado de ser olvidados tras la violencia. Poder relacionar el cine de Wenders con la literatura de Handke o la arquitectura de Scharoun es una manera de entablar una concepción de la ciudad desde situaciones concretas, que aunque sean fragmentos distanciados tienen el carácter de formar parte del conocimiento más puro de la ciudad de Berlín –como el que muestra Curt Bois sin una representación de los pensamientos–, donde “la arquitectura o el urbanismo de entretenimiento: (el de) dejar rastros del pasado como «entretenimiento» o por vergüenza” (WENDERS, 2005, p.131) acaban empequeñeciendo un modo de entender la ciudad, y que justamente, a través de estas obras, la intención no es para “escapar del mundo, sino para remitirnos a él” (WENDERS, 2005, p.133) desde un fundamento y planteamiento desde los hechos que se dan en la ciudad.

Concebir los límites como exterioridad es plan-tear dar forma al espacio mediante la partición, donde los fragmentos son puestos en relación para una nueva construcción de los límites en relación con el mundo. Es construir un espacio de pedazos y fragmentos que definan a quienes habitan las periferias, que tengan en cuenta al tiritero, a la gitana, al payaso, al negro, a la prostituta, al transexual, al feminista, al inmigrante... a quienes ocupan las periferias y los extremos, y, por tanto, de otro modo, también a los extremistas. En este nuevo caso, serán las particiones el medio para permitir definir ese espacio que pueda ser construido por quien ocupa la periferia y donde poder hacer coincidir, ya no solo las oposiciones, sino más bien las divergencias. Todo ello a pesar de que: “en algún lugar situado entremedias de ambas aceras –ese lugar que ahora parece haber sido arrollado por el tráfico– tenía sentido lo que hasta ahora habíamos llamado “política”. Y para eso, honradamente, no creo que ni los de una acera ni los de la otra, ni los viejos filósofos ni los nuevos, tengan alternativas.” (PARDO, 2013, p.405).

6. Bibliografía

- ARANDJELOVIC, B. & BOGUNOVICH, D. (2014): City profile: Berlin. *Cities*, 37, 1-26. Doi:[10.1016/j.cities.2013.10.007](https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.10.007). Retrieved from www.scopus.com
- ARMADA, A. (2014): Wim wenders: «As a photographer, I am alone and I seek the truth in the picture». [Wim Wenders: «Como fotógrafo soy un solitario y busco la verdad en la imagen»] *Revista De Occidente*, (393), 115-125. Retrieved from www.scopus.com
- ABBOTT, S. (2012): Peter Handke and the Language of War. *PAJ: A Journal of Performance and Art*, May 2012 (54) 56-60. Retrieved from www.scopus.com
- BENEDICTO, A. (2015): *Staatsbibliothek zu Berlin*. Un espacio para la democracia. Tesis doctoral. Departamento de Proyectos Arquitectónicos. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- BLANCHOT, M. (1992): *El espacio literario*, Barcelona: Paidós.
- BLUNDELL, P. (1995): *Hans Scharoun*, New York: Phaidon.
- BRAUN, M. (2019): *Der Engel der Erzählung Wim Wenders Der Himmel über Berlin*, <https://www.medienobservationen.de/pdf/20190204braun.pdf>
- BORDO, J. (2008): The homer of potsdamerplatz - walter benjamin in wim wenders's sky over Berlin/ Wings of desire, a critical topography. *Images*, 2(1), 86-109. Doi:[10.1163/187180008X408618](https://doi.org/10.1163/187180008X408618) Retrieved from www.scopus.com
- DE MAIO, F. (2013): The green hills of rubble in black and white. Paper presented at the *WIT Transactions on the Built Environment*, 131 531-541. Doi:[10.2495/STR130441](https://doi.org/10.2495/STR130441) Retrieved from www.scopus.com
- GARCÍA, C. (2000): *Berlín - Potsdamer Platz. Metrópoli y arquitectura en transición*. Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos.
- GURIDI, R. (2008): *Habitar la noche. Hans Scharoun y la casa unifamiliar como vehículo de exploración proyectual en los años del tercer Reich*. Tesis doctoral, Departamento de Proyectos Arquitectónicos, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- HALBWACHS, M. (2004): *La memoria colectiva*: Zaragoza. Prensas universitarias de Zaragoza.
- HANDKE, P. (2003): *El peso del mundo*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- JASPER, S. (2019): *Acoustic Ecologies: Architecture, Nature, and Modernist Experimentation in West Berlin*. [version electronica de Scopus]. Doi:[10.1080/24694452.2019.1673143](https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1673143). Retrieved from www.scopus.com
- MARINIELLO, S. & CISNEROS, J. (2005): *Experience and memory in the films of Wim Wenders. Sub-Stance*, 34(1), 159-179. Doi:[10.1353/sub.2005.0010](https://doi.org/10.1353/sub.2005.0010). Retrieved from www.scopus.com
- MÁRQUEZ-BALLESTEROS & M. J., PURKISS, J. B. & GARCÍA-MORENO, A. E. (2016): *A(T)Las of desire. berlin and the city of the forgotten places. [A(T)Las del Deseo. Berlín y la ciudad de los lugares olvidados]* *Atalante*, 2016 (22), 155-166. Retrieved from www.scopus.com
- MÁRQUEZ, M. J. (2012): Los lugares olvidados. El cielo sobre Berlín, itinerarios de una ciudad en transformación 1987-2012. Tesis doctoral. Escuela Técnica

- Superior de Arquitectura de Málaga. (También de su tesis doctoral)
- SOLÁ-MORALES, I. DE (1996): Terrain Vague. *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme* 1996 (212). 34-43. <https://www.raco.cat/index.php/QuadernsArquitecturaUrbanisme/article/view/234000/337383>
- PARDO, J. L. (1991): *Sobre los espacios pintar, escribir, pensar*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- (1992): *Las formas de la exterioridad*. Valencia: Pre-textos.
- (1996): *La Intimidad*. Valencia: Pre-textos.
- (2013): "Communism", he said. ["Comunismo", dijo él] *Isegoria*, 49, 397-405. Doi:[10.3989/isegoria.2013.049.02](https://doi.org/10.3989/isegoria.2013.049.02). Retrieved from www.scopus.com
- QUETGLAS, J. (2009): *Les Heures Claires*. Sant Cugat del Vallés: Associació d'idees. Centre d'Investigacions Estètiques.
- TURAN, C. & DINCER, E. (2018): *Public places from past to future, berlin: Pariser platz & potsdamer platz istanbul taksim republican square examples*. *Civil Engineering and Architecture*, 6(4), 212-226. Doi:[10.13189/cea.2018.060404](https://doi.org/10.13189/cea.2018.060404). Retrieved from www.scopus.com
- WENDERS, W. (2005): *El acto de ver*. Barcelona: Paidós.
- & KOLLHOFF, H. (1988): La Ciutat. Conversa entre Wim Wenders y Hans Kollhoff. *Quaderns d'Arquitectura i Urbanisme* 1988 (177), 44-79. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/546509>
- & HANDKE, P. (2003): *El cielo sobre Berlín*. Barcelona: Filmax Home Video. DVD.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 437-462

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.09>

CC BY-NC-ND



La conformación de Corredores de Expansión Urbana: el caso de una ciudad media de América Latina

Estefanía SZUPIANY¹

Doctora Arquitecta. Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina

RESUMEN: Los Corredores de Expansión Urbana (CEU) se convirtieron en objeto de esta investigación tras analizar la relación entre las infraestructuras de transporte –particularmente viales– y los procesos de expansión urbana. En el marco de las ciudades medias de América Latina, cuyas problemáticas comunes responden a lógicas específicas de producción y reproducción socio-espacial, el caso de estudio aquí propuesto corresponde al Gran Santa Fe (GSF-Argentina). Con el objetivo de esclarecer el proceso de conformación de los CEU del GSF, se adoptó una metodología mixta –que incluye aproximaciones cuantitativas y cualitativas, y se propuso un abordaje propio del campo de los estudios urbanos, y un enfoque historiográfico de «larga duración». Las conclusiones apuntan a discutir la operatividad de este objeto de estudio, en tanto forma espacial que adquiere cierta entidad en los modos contemporáneos de habitar lo urbano.

PALABRAS CLAVE: Expansión Urbana; Infraestructura de transportes; Carretera; Espacio Urbano; Latinoamérica.

The formation of Urban Expansion Corridors: the case of a Mid-Sized City in Latin America

ABSTRACT: The Urban Expansion Corridors (UEC) became the object of this research after analysing the relationship between transport infrastructures –particularly roads– and urban expansion processes.

Recibido: 18.03.2020; Revisado: 04.07.2020.

Correo electrónico: eszupiany@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5571-7485>

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

¹ Este artículo condensa una serie de resultados alcanzados a partir de la realización de la tesis doctoral de la autora: *La traza y la mancha. Los corredores viales en los procesos de expansión y complejización de la estructura urbana de la ciudad de Santa Fe*, defendida en marzo de 2019 en la Universidad Nacional de Rosario, República Argentina (SZUPIANY, 2019).

Within the framework of Mid-sized cities in Latin America, whose common problems respond to specific logics of production and socio-spatial reproduction, the case study proposed here corresponds to the Greater Santa Fe (GSF-Argentina). To clarify the formation process of the GSF's UEC, we have adopted a mixed methodology –which includes both quantitative and qualitative approximations, and have proposed an approach typical of the field of urban studies, and a «long term» historiographic perspective. The conclusions aim to discuss the operability of this object of study, as a spatial form that acquires a certain entity in contemporary modes of urban living.

KEYWORDS: Urban development; Transport infrastructure; Roads; Urban spaces; Latin America.

1. Introducción

A lo largo del siglo XX, las ciudades experimentaron cambios notables en su fisonomía –entre ellos, hacia formas lineales de crecimiento–, estableciendo nuevos modos de interacción entre los distintos elementos que componen la estructura urbana y, por lo tanto, la organizan socio-espacialmente. En efecto, la ocupación continua y compacta del territorio en torno al núcleo urbano tradicional fue cediendo lugar a una lógica diferente; a una urbanización fundada en la proximidad a las principales vías de comunicación vehicular. En este sentido, es posible afirmar que el creciente volumen de los desplazamientos cotidianos –promovidos por el aumento progresivo de la automovilidad– se convirtió en un mecanismo determinante del cambio espacial. No obstante, insistir en el «efecto estructurante» y en la centralidad que asumen las infraestructuras de transporte en los diversos procesos de urbanización sería casi una trivialidad. Por tal motivo, el tema aquí propuesto, es decir, la relación entre las Infraestructuras de Transporte Viales (ITV) y los Procesos de Expansión Urbana (PEU), intenta ir más allá de aquella afirmación, buscando ensayar algunas respuestas alternativas a las ya esbozadas por interpretaciones de tipo causal, reduccionista y con cierto grado de determinismo tecnológico. Por el contrario, aproximaciones relacionales y asociativas entre ambas dimensiones parecen orientar la indagación hacia un abordaje diferente de los fenómenos urbanos emergentes; en este caso, la conformación de Corredores de Expansión Urbana (CEU) en tanto formas espaciales que adquieren cierta entidad en los modos contemporáneos de habitar lo urbano.

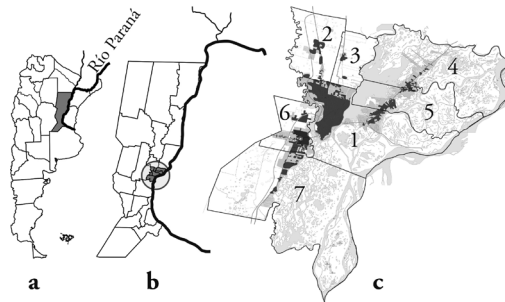
La consolidación de los CEU es una característica que trasciende diversos contextos y

distintas escalas geográficas; sin embargo, interesan aquí aquellos corredores que se desarrollaron en el ámbito de las ciudades medias de América Latina. En particular, porque las problemáticas comunes que atañen a este tipo de conformaciones urbanas responden a lógicas específicas de producción y reproducción socio-espacial, donde las tendencias actuales de expansión y fragmentación se materializan en procesos de desconexión física y discontinuidades morfológicas. El modelo de ciudad fragmentada cobró impulso en América Latina a partir de la década de 1980, en el marco de una fuerte reestructuración económica y política que replanteó el posicionamiento de las principales ciudades latinoamericanas frente al fenómeno global². No obstante, en este marco de redefinición se mantuvieron vigentes dos patrones tradicionales que estructuraron los antiguos modelos de crecimiento. Se trata de un modo de expansión urbana que combina elementos radiales y sectoriales: por un lado, el desarrollo de infraestructuras viales se superpone a la vieja traza ferroviaria, convirtiéndose en un factor determinante de la producción y rentabilidad del suelo urbano; por el otro, la generalización de una pauta de crecimiento insular, primero propia de la localización periférica de las clases populares y luego extendida a la construcción general del espacio residencial.

En este contexto, se inserta el caso de estudio aquí propuesto: la ciudad de Santa Fe (Argentina) y su territorio de expansión, o Gran Santa Fe (GSF) (Fig. 1). Un caso de estudio que, si bien presenta problemáticas comunes a otras conformaciones urbanas de escala media, posee también una particularidad, fundamentalmente por su condición fluvial, es decir, por el alto grado de complejidad hídrica en el que se halla inmersa su extensión³. En efecto, los

² La década de 1980, en efecto, representa un punto de inflexión en la coyuntura posmodernista, postdesarrollista o postindustrial, iniciando un período –que aún continúa– en el que el discurso de la fragmentación socio-espacial se instala en los marcos teóricos de los estudios urbanos (SZUPIANY, 2018b).

³ El municipio de Santa Fe posee una superficie de 26.800 Ha. De ese total, el 78.2% está ocupado por ríos, lagunas, islas y bañados, por lo que solo el 21.8% restante (5.860 Ha.) corresponde a la zona de interfluvios en donde se asienta la ciudad propiamente dicha.



a. Provincia de Santa Fe en Argentina (división provincial); b. Gran Santa Fe en provincia de Santa Fe (división departamental); c. Localidades que integran el Gran Santa Fe: Ciudad central Santa Fe (1) – Recreo (2) – Monte Vera (3) – Arroyo Leyes (4) – San José del Rincón (5) – Santo Tomé (6) – Sauce Viejo (7).

FIG. 1/ Ubicación geográfica del caso de estudio – Gran Santa Fe (GSF).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la IDESF (Infraestructura de Datos Espaciales de la provincia de Santa Fe).

cursos naturales de los ríos Paraná y Salado fueron sometidos a un extenso proceso de antropización a partir del cual el recurso acuífero se transformó en peligro y amenaza. Pues, lejos de planificar el crecimiento urbano en función de las complejas condiciones naturales preexistentes, las políticas urbanas o, más bien, la ausencia de ellas, consolidó un modelo de adaptación del medio a los procesos de ocupación, legitimando su accionar en la construcción de un imaginario colectivo fundado en la sensación de una seguridad relativa a partir de la construcción de infraestructuras de defensa y movilidad. Al mismo tiempo, se registran procesos de expulsión impulsados por la dinámica mercantilista del suelo; en un primer momento hacia la ribera oeste de la ciudad, y en un segundo momento hacia los ejes viales de conexión regional. De allí que la relación entre las ITV, los PEU del GSF y el curso natural de los ríos Paraná y Salado, derivó en la conformación de CEU en distintas direcciones.

Con el objetivo de esclarecer estos procesos urbanos-territoriales, el presente artículo se organiza en tres apartados. En primer lugar, se expone la metodología adoptada; allí se indican las coordenadas teóricas desde las cuáles fue posible conceptualizar el objeto de estudio y construir el problema, y las herramientas metodológicas empleadas para alcanzar los objetivos de la investigación. En segundo lugar, se exponen los resultados –a partir de un enfoque historiográfico de «larga duración»– en función de los tres momentos centrales identificados en el proceso de conformación de los CEU del GSF.

Por último, se desarrollan algunas discusiones en torno a la operatividad del objeto de estudio, tanto en el ámbito local como en el de las ciudades medias latinoamericanas.

2. Metodología

En este primer apartado, se realiza una reconstrucción de las primeras etapas de la investigación, haciendo foco en el rol que asumió la teoría tanto en la formulación de los objetivos como en la selección de una metodología válida para alcanzar esos objetivos (SAUTU, 2005). Para ello, se presentan, en primer lugar, las coordenadas teóricas –antecedentes y marco teórico– desde las cuales fue posible conceptualizar el objeto de estudio: los CEU. En segundo lugar, se detalla la construcción del problema –interrogantes y objetivos–, lo que derivó en la definición de una periodización: los momentos centrales en el proceso de conformación de los CEU del GSF, a partir de la cual se organizaron los resultados de la investigación. En tercer lugar, se reconstruye la metodología: variables de análisis, fuentes, recorte temporal y recorte espacial; herramientas organizadas a partir de una metodología mixta, que incluye aproximaciones cuantitativas y cualitativas.

2.1. Coordenadas teóricas

El análisis de las principales posiciones teóricas se organizó en torno a tres conceptos claves: espacio urbano, movilidad y corredores urbanos regionales y/o territoriales; y se ensayó una aproximación de tipo relacional, enmarcada en el amplio campo de los estudios urbanos, prestando especial atención a aquellos trabajos ubicados entre la historia y la geografía urbana, entre el urbanismo y la planificación urbana y territorial. Posteriormente, la reposición y sistematización de esos antecedentes derivó en la construcción del marco teórico en función de tres proposiciones teóricas iniciales.

2.1.1. Antecedentes en torno a la relación entre las ITV y los PEU

Una primera aproximación al estudio de los CEU orientó la indagación hacia aportes teóricos que abordan la noción de «espacio urbano» desde aproximaciones alternativas a los enfoques dualistas: CRAWFORD (2014[1999]), SOJA (1996, 2010[1999]), NEUMAN (2005). El segundo

concepto clave giró en torno a la noción contemporánea de «movilidad», entendida desde un plano teórico donde se superponen transportes, infraestructuras y flujos. Por un lado, se retomaron aquellos aportes que analizan la relación entre transporte, ciudad y territorio: OFFNER (1993), OFFNER & al. (2014), MIRALLES-GUASCH (2002), BLANCO (2004, 2012, 2016), VIDAL-KOPPMANN (2007); por otro, trabajos de investigación que se enmarcan dentro de los estudios culturales asociados a la emergencia del nuevo paradigma de la movilidad, o *mobility turn*: URRY (2000), SELLER & URRY (2006), ZUNINO SINGH (2015), BALLENT (2005, 2008). Por último, se exploraron trabajos centrados en la conformación de «corredores urbanos, regionales y/o territoriales» en distintos ámbitos geográficos. Se trata de indagaciones empíricas que operativizan la noción de corredor vinculada a procesos lineales de urbanización y a la generación de nuevas centralidades, destacando la relevancia del eje vial en la estructuración de la trama regional: MANERO MIGUEL (1989, 1996), ÁLVAREZ MORA & DE LA RIVAS & PARIS (2013), MIKKELSEN & SAGUA & LIMA (2014), COLLADO (2012), VECSLIR (2005) y DOMINGUES (2010, 2014).

2.1.2. Marco teórico y proposiciones iniciales

De la selección y el análisis de estos antecedentes, y a partir de su sistematización en función de los conceptos clave que orientaron la indagación (espacio, movilidad, corredor), se derivaron las siguientes proposiciones teóricas iniciales:

- a) Los CEU como unidades espaciales de un *continuum* urbano-rural

Los enfoques de clasificación dualista, tales como: urbano-rural, público-privado, primer espacio (percibido)-segundo espacio (concebido), ciudad compacta-ciudad difusa, ofrecen categorías un tanto obsoletas para el estudio de los CEU. Por el contrario, de acuerdo a los antecedentes arriba señalados, los corredores han sido interpretados como una realidad autónoma e independiente de la red estatal de transporte centralizada, con personalidad territorial propia y potencialidad evidente (ÁLVAREZ MORA & DE LA RIVAS & PARIS, 2013); en tanto construcción de base territorial que trasciende la aparente linealidad de sus expresiones (MIKKELSEN & SAGUA & LIMA, 2014); como una «red de localidades» (COLLADO, 2012); como espacios de nueva centralidad en el «espesor de la carretera» (VECSLIR, 2005); como una

«Calle de la Carretera» que se convierte en un espacio de reflexión sobre lo que cambia, como un rizoma que organiza la urbanización extensiva (DOMINGUES, 2014). Más allá de los diversos contextos geográficos y de los distintos enfoques disciplinares, estas definiciones confirman la emergencia de abordajes renovados en el modo de entender el crecimiento de las ciudades. Por otra parte, con el propósito de superar aproximaciones dicotómicas y taxonomías excluyentes, el espacio urbano de los corredores fue entendido como un «espacio público cotidiano», en donde la movilidad es el elemento definitorio (CRAWFORD, 2014[1999]); como la superposición de los espacios percibidos, concebidos y vividos, es decir, ya no solo como un espacio material y de representación, sino también como un espacio con posibilidades de nuevos significados activados por medio de la acción y la imaginación social (SOJA, 2010[1999]); como un resultado procesual de la urbanización y no como una forma acabada, estrictamente compacta o difusa (NEUMAN, 2005). En este marco alternativo, puede afirmarse que los CEU emergen como unidades espaciales de un *continuum* rural-urbano, en tanto objetos de estudio para la investigación histórica y prospectiva en el amplio campo de los estudios urbanos, desde la historia y geografía urbana, hasta el urbanismo y la planificación urbana y territorial.

- b) Los CEU como entramados de movilidades diversas

Si la proposición anterior presentó un modo de abordaje alternativo a los enfoques dicotómicos, dualistas o binarios, esta segunda proposición teórica apuesta a la superación de perspectivas reduccionistas, basadas en esquemas de causalidad-determinista. Siguiendo este paradigma, los CEU no serían más que formas urbanas resultantes de la extensión de infraestructuras ferro-viales, o un resultado de los «efectos estructurantes del transporte» (OFFNER, 1993). Por el contrario, los CEU fueron aquí interpretados más allá de la lógica determinista entre causa y efecto, en el marco de relaciones a las que podría definirse como «dialécticas-asociativas». En una palabra, se trata de relaciones de mutua dependencia funcional y estructural entre las ITV y los PEU, cuyo análisis dependerá de una profunda comprensión de las dinámicas territoriales en las que se insertan los medios de transporte (MIRALLES-GUASCH, 2002). Asimismo, esta interacción compleja y dialéctica entre los elementos constitutivos de los CEU, implicó un giro teórico-metodológico desde los estudios tradicionales del transporte hacia los estudios de la movilidad. Este giro, denominado

mobility turn (URRY, 2000), alienta a entender a la movilidad como una práctica socio-espacial donde los objetos de estudio son abordados como un ensamble de movimiento, tecnologías y significados (ZUNINO SINGH, 2015). Por lo tanto, con el objetivo de examinar los procesos que dieron lugar a la conformación de los CEU del GSF, se asumió una aproximación historiográfica asociada a este nuevo paradigma de la movilidad, así como también a estudios vinculados con la historia cultural y social. Este posicionamiento supone analizar los CEU no solo desde su conformación técnica y política, sino también desde otras miradas de la sociedad que operaron en la construcción de sus significados (BALLENT, 2005). Asimismo, permite comprenderlos como entramados de materialidades y movilidades, donde el paso a través de lugares aparentemente singulares se convierte en una interacción compleja.

- c) Los CEU como escenarios de la interacción entre la técnica, el Estado y el espacio urbano

Definido el posicionamiento teórico y epistemológico respecto del objeto de estudio, la tercera proposición teórica reivindica a los CEU como escenarios de interacción entre la técnica (ITV); el Estado, a través de la planificación urbana y las políticas de desarrollo vial; y el espacio urbano. En tal sentido, siguiendo la perspectiva desarrollada por BALLENT (2005, 2008), se trata de analizar los CEU no solo desde sus aspectos técnicos y políticos, sino incorporando también la dimensión cultural a través de representaciones urbanas. En este caso, representaciones de la movilidad que varían de acuerdo al modo en el que las infraestructuras viales se insertan, transforman e interactúan en el espacio de las expansiones urbanas.

2.2. La construcción del problema

A partir de la reconstrucción teórica y conceptual detallada más arriba, surgieron los siguientes interrogantes: ¿cómo se relacionan los procesos de expansión urbana con el trazado y la configuración de las redes viales? ¿Cómo es que dicha interacción ha devenido en un modo particular de habitar lo urbano, que se manifiesta en la conformación de un *continuum* urbano-rural y en entramados de movilidades diversas? ¿Cómo han incidido los distintos modelos urbanos –insertos en determinados paradigmas políticos y económicos predominantes en el contexto nacional– en el proceso de conformación de los CEU del GSF? ¿Cómo han ido variando las

representaciones de aquellos espacios urbanos condicionados por la movilidad?

Para dar respuesta a esas preguntas, el objetivo general de la investigación ha consistido en esclarecer la complejidad inherente a la relación entre las ITV y los PEU, de cuya reciprocidad emerge un modo particular de habitar lo urbano: los CEU. Asimismo, se ha buscado establecer cómo los distintos modelos urbanos –insertos a su vez en determinados paradigmas políticos y económicos, y materializados, sobre todo, en la concreción de obras de infraestructura vial– han incidido en el proceso de conformación de los CEU. Por otro parte, se procuró comprender cómo han ido variando a lo largo del tiempo las representaciones de aquellos espacios condicionados por la movilidad. Todo esto, prestando especial atención al caso del GSF. Finalmente, a partir de la concreción de estos objetivos, y teniendo en cuenta el caso de estudio propuesto, se ha pretendido realizar un aporte al conocimiento de los nuevos modos de habitar lo urbano en los territorios de expansión de ciudades medias latinoamericanas.

A partir de allí, fue posible establecer una periodización en el proceso de conformación de los CEU del GSF en función de tres momentos centrales:

1. Los CEU como territorios de exploración, apertura y marcación en la «prehistoria» del camino: entre movilidades fluviales y ferroviarias (1573-1930).
2. Los CEU como soportes del progreso y desarrollo nacional: del camino pavimentado a las grandes infraestructuras (1930-1980).
3. Los CEU como escenarios de movilidades en conflicto: entre autovías y calles urbanas (1980-2018).

2.3. Coordenadas metodológicas

Con el objetivo de esclarecer el proceso de conformación de los CEU del GSF, se propuso una metodología mixta, que incluye aproximaciones de tipo cuantitativas y cualitativas. En términos cuantitativos, vinculados a aquellos elementos más inmediatos y tangibles (la infraestructura de movilidad y la expansión del tejido urbano), se ha recurrido, fundamentalmente, al análisis estadístico de los censos de población y hogares, y a la observación de los relevamientos fotogramétricos realizados por diversos organismos públicos y empresas privadas. En términos cualitativos, vinculados a aquellos elementos más

mediatos (contextos y representaciones), se ha recurrido a herramientas de abordaje provenientes de la historia urbana y de los estudios urbanos y culturales; en particular, de la geografía urbana crítica y de la historia cultural⁴. Dicho esto, se adoptaron cuatro variables de análisis; mientras que las dos primeras se vinculan a los aspectos más inmediatos, las dos segundas lo hacen con aquellos factores más mediatos⁵:

- Las políticas vinculadas a la movilidad urbana y territorial, sobre todo vial, y su materialización a través de la concreción de obras de infraestructura de transporte.
- La expansión del tejido urbano y la dinámica demográfica: crecimiento y distribución poblacional.
- Los modelos urbanos insertos en determinados paradigmas político-económicos prevalentes en el contexto nacional y regional.
- Las representaciones construidas en torno a los CEU, en tanto unidades espaciales condicionadas por la movilidad.

Para llevar a cabo esta aproximación, se recurrió a diversas fuentes: documentación y fotografía histórica de la obra vial; censos nacionales, provinciales y municipales; documentación cartográfica histórica y contemporánea; estudios académicos vinculados al caso del GSF; estudios especializados en historia política y económica del país y la región; prensa escrita y artículos de divulgación; documentos de urbanismo y planificación territorial: planes urbanos, regionales y territoriales; documentación legal y normativa: ordenanzas, leyes y decretos; y observación directa del fenómeno con recorridos fotográficos.

Por otra parte, en cuanto al recorte temporal, cabe señalar que se ha adoptado un análisis de «larga duración» (BRAUDEL, 1968), dado que dicho modo de abordaje es capaz de dar cuenta del proceso por el cual los CEU llegaron a conformarse como unidades espaciales de un *continuum* urbano-rural y como entramados de movilidades diversas, desde

la «prehistoria» del camino hasta la actualidad. En definitiva, se trata de reconstruir la genealogía de estos corredores, intentando advertir las continuidades y las rupturas, las pervivencias y mutaciones, desde su génesis más remota, como medios suplementarios de exploración del territorio, atravesando el período de su institucionalización y definición, hasta llegar a su configuración y consolidación actual, como escenarios de un nuevo modo de habitar lo urbano donde las altas velocidades de la movilidad regional, nacional e internacional conviven con la movilidad urbana cotidiana del tejido en expansión.

Finalmente, el recorte espacial gira en torno a la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, la cual se encuentra ubicada en la región Centro-Este de la República Argentina. Esta ciudad representa el centro administrativo, funcional y de servicios con mayor jerarquía del *continuum* urbano denominado GSF. Con una población de 501.166 habitantes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, su crecimiento se originó desde el extremo sureste, en vinculación con el trazado fundacional y el curso de la Laguna Setúbal, hacia el norte y el oeste. En relación con esta última direccionalidad, la mancha urbana avanzó a lo largo del siglo XX sobre terrenos anegadizos pertenecientes a los bañados del Río Salado, provocando una creciente vulnerabilidad social y espacial que se ha visto profundizada en las últimas décadas. Por otro lado, un mismo patrón territorial de crecimiento responde a la prolongación de vías circulatorias en distintas direcciones, incluyendo en su extensión a las localidades vecinas de Monte Vera y Recreo al norte; Santo Tomé y Sauce Viejo al suroeste; San José del Rincón y Arroyo Leyes al este. En función de ambos patrones de crecimiento, se definieron los cuatro CEU que representan la delimitación del caso de estudio (FIG. 3):

- Corredor Litoral de Borde (CLB): a lo largo de las costas este, sur y oeste de la ciudad de Santa Fe.

⁴ Este posicionamiento metodológico intentó ofrecer un análisis alternativo al de aquellas aproximaciones basadas en categorías de análisis dicotómicas y causales; por caso, la del «efecto estructurante» de los transportes y las infraestructuras. En este sentido, la propia construcción del objeto de estudio pretendió dar cuenta de cómo los CEU, en tanto un nuevo modo de habitar lo urbano, pueden ser comprendidos como unidades espaciales que emergen de la interacción compleja entre factores mediatos e inmediatos. En otras palabras, que una explicación más o menos acabada de estos fenómenos no puede ser

realizada solo a partir del trazado de una ruta o de la simple conformación de un loteo, sino que también debe involucrar el universo político, económico y cultural en el que se desarrollan.

⁵ En su conjunto, estas variables proponen una aproximación a la dimensión cultural de los CEU, en alusión a la «trialectica de la espacialidad» conformada por la interacción del espacio percibido, concebido y vivido (SOJA, 2010[1999]). Para fundamentar este modo alternativo de investigación espacial, SoJA retomó la noción de *espace vécu* (espacio vivido) de Henri LEFEBVRE (1991[1974]).

- Corredor Litoral Este (CLE): integrado por los barrios de La Guardia y Colastiné (ciudad de Santa Fe), la ciudad de San José del Rincón y el pueblo de Arroyo Leyes.
- Corredor Litoral Sur (CLS): integrado por la ciudad de Santo Tomé y el pueblo de Sauce Viejo.
- Corredores Interiores Norte (CIN): correspondientes a los dos ejes de crecimiento hacia el norte de la ciudad de Santa Fe. Uno está integrado por la ciudad de Recreo (CIN-Recreo); el otro, por el pueblo de Monte Vera (CIN-Monte Vera).

En términos estadísticos, el crecimiento poblacional de cada CEU puede observarse en los datos censales registrados en la FIG. 2.

CEU	Localidad	Población del GSF, por distritos y corredores (1895-2018)									
		1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010	2018*
CLB	Santa Fe (ciudad central)	22.685	59.574	168.791	208.900	244.655	287.240	349.323	369.589	391.231	423.212
	S. J. del Rincón	2.734	2.979	1.162	1.307	2.367	3.193	5.355	8.503	10.178	12.024
CLE	Arroyo Leyes							1.599	2.241	3.012	3.866
	Total CLE	2.734	2.979	1.162	1.307	2.367	3.193	6.954	10.744	13.190	15.890
CLS	Santo Tomé			4.446	17.400	23.572	35.363	44.533	59.072	66.133	74.468
	Sauce Viejo	1.317	2.432	164	197	813	2.617	3.631	6.825	8.123	9.557
	Total CLS	1.317	2.432	4.610	17.597	24.385	37.980	48.164	65.897	74.256	84.025
CIN	Recreo		1.971	598	1.095	2.046	3.517	9.801	12.798	14.205	15.897
	Monte Vera	1.174	847	529	1.998	1.357	2.657	5.583	7.068	8.284	9.640
	Total CIN	1.174	2.818	1.127	3.093	3.403	6.174	15.384	19.866	22.489	25.537
Total GSF		27.910	67.803	175.690	230.897	274.810	334.587	419.825	466.096	501.166	548.664

FIG. 2/ Población del GSF, por distritos y corredores (1895-2018).

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales (1895-2010) / (*) Estimación al 30/06/2018 - IPEC, Santa Fe.

En relación con los antecedentes del caso de estudio propuesto, se ha verificado que las investigaciones enfocadas en el análisis socio espacial –urbano y territorial– ofrecen diversas perspectivas dentro del campo de los estudios urbanos, desde aproximaciones vinculadas a la historia urbana hasta aquellas más cercanas al campo de la planificación urbana y territorial. A partir de su lectura y análisis, puede decirse que la presente investigación intentó completar un «vacío» hallado en los estudios dirigidos a la comprensión de las dinámicas socio-espaciales del GSF. Precisamente, se pretendió establecer una mirada integral –tanto espacial como temporal– de los procesos de conformación del GSF, en un momento en el que, a pesar de haberse extendido la teoría acerca de la gobernabilidad «metropolitana» y el abordaje de los territorios de acuerdo a su extensión física real, las políticas urbanas del ámbito local aún se

enfrentan a los obstáculos que representan las divisiones jurisdiccionales.

3. Resultados

A continuación, se exponen los resultados de la investigación en función de los tres momentos centrales identificados en el proceso de conformación de los CEU del GSF. Asimismo, cada período se encuentra subdividido en dos secciones: la primera está destinada a ofrecer una reconstrucción esquemática de los distintos modelos urbanos –insertos en los paradigmas políticos y económicos dominantes en cada uno de los períodos identificados–, y su incidencia sobre la construcción del espacio urbano nacional, regional y local. En la segunda sección, se ofrece un estudio pormenorizado del caso,

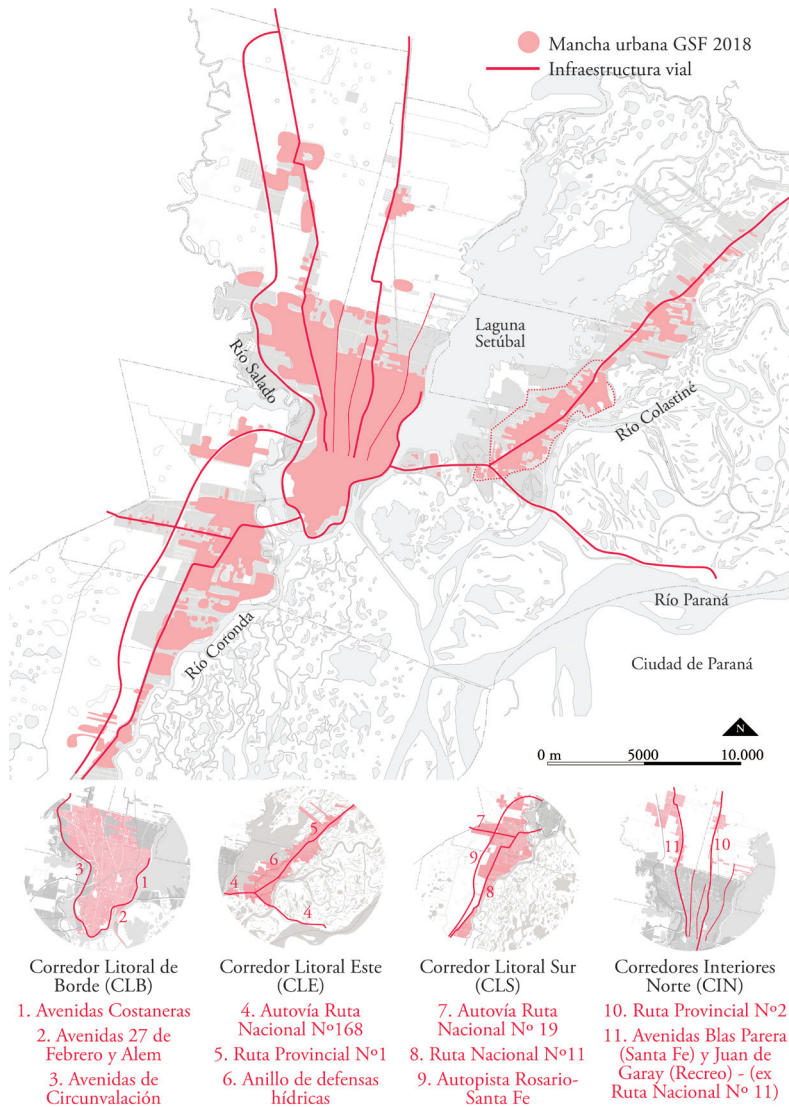


Fig. 3/ Delimitación del caso de estudio – Corredores de Expansión Urbana (CEU) del GSF.

Fuente: Elaboración propia.

prestando especial atención a cada uno de los cuatro CEU: CLB, CLE, CLS y CIN. Como ya se ha dicho, a partir del abordaje simultáneo de sus conformaciones, se planteó una aproximación integral al proceso general de expansión de la ciudad de Santa Fe. Un proceso que se reconstruye en la parte final de este apartado a partir de las cuatro variables de análisis establecidas: infraestructura de transporte vial; expansión urbana y dinámica demográfica; contextos; y representaciones (Fig. 12). Asimismo, una síntesis gráfica de ese proceso se condensa en las figuras 5, 8 y 11.

3.1. Los CEU como territorios de exploración, apertura y marcación en la «prehistoria» del camino: entre movi­lidades fluviales y ferroviarias (1573-1930)

3.1.1. Ríos, rieles y caminos

Entre la colonización española del siglo XVI y el establecimiento de colonias agrícolas –que se vio acompañada por la inmigración europea– en

el siglo XIX, un entramado de movi­lidades orien­tó la exploración del territorio y trazó las direc­cionalidades dominantes, en el marco de un proceso colonial que imaginó su imperio como una «red de ciudades» (ROMERO, 2010[1976]) e impuso nuevas formas de ordenamiento territorial, propias de la cultura occidental. De los diversos cruces entre las vías navegables y las rutas terrestres surgieron las ciudades del Litoral, en tanto enclaves del proceso de coloni­zación del Río de la Plata iniciado en las expe­diciones de Juan Díaz de Solís. De este modo, la mancha urbana de las ciudades litoraleñas emergió de esta coyuntura, entre una movilidad fluvial dominante y una movilidad terrestre que resultaba complementaria, ya que la obra cami­nera se concebía como un sistema subsidiario a las vías navegables.

Entre dichas ciudades, se destaca Santa Fe. Surgida a partir de una «encrucijada de vías fluviales y terrestres» (CALVO, 2012:295), y evocada como la primera ciudad del Litoral, su fundación representó un punto de inflexión en el proceso de colonización del territorio del Río de la Plata. Tras el surgimiento del fuerte de Asunción, en 1537, y su posterior consolidación como centro urbano y cabecera del gobierno del Paraguay, la creación de Santa Fe respondió a un objetivo claro: «abrir puertas a la tierra» para resolver el aislamiento que experimentaba Asunción respecto del resto de los asentamientos de la colonia, comunicando a Paraguay con la salida al Atlántico –a través del Río de la Plata– y con los caminos que se dirigían hacia el Alto Perú, a través de Santiago del Estero y Tucumán. Las expediciones previas, que marcharon desde Asunción en dirección transver­sal y directa hacia el oeste, se vieron frustradas al evidenciar serias dificultades naturales. Ante ese panorama, la búsqueda de una ruta alter­nativa implicó la combinación de vías fluviales y terrestres, y el establecimiento de un nudo articu­lador entre ambos sistemas de comunica­ción en un punto intermedio del Río Paraná, y a mitad del camino hacia el Río de la Plata (Fig. 4, izquierda). De estas expediciones, resultó la fundación de Santa Fe en 1573, impulsando un proceso de ocupación del Litoral con la funda­ción de otras ciudades sobre el mismo eje fluvial del Paraná: Buenos Aires (1580) y Corrientes (1588). A pesar del desarrollo urbano alcanzado tras la fundación, menos de un siglo más tarde, diversos factores motivaron el traslado de la ciudad Santa Fe hasta su emplazamiento actual, 80 km. al sur, sobre el cauce del Río Paraná.

Hacia mediados del siglo XIX, en el ciclo de expansión que los ferrocarriles argentinos ex­perimentaron durante el auge del modelo

agroexportador, la implantación de esta nueva tecnología de transporte trajo consigo una pro­funda reestructuración del territorio nacional, al tiempo que impulsó transformaciones signifi­cativas en los núcleos urbanos existentes y en sus áreas de influencia. En este período, el desa­rrollo de la obra caminera aún resultaba un sis­tema de movilidad complementario, esta vez, de la infraestructura ferropor­tuaria. En efecto, la incapacidad del sistema ferroviario para lle­gar a todos los centros de producción agrícola fue resuelta con la incorporación de una nueva tecnología que, desde 1910, había comenzado a ser utilizada en otras regiones del mundo: el motor a explosión en vehículos para el transpor­te. No obstante, la obra vial se convirtió en una variable central del proyecto de modernización urbana al que adhirieron algunas ciudades ar­gentinas, en el marco de un proceso de apro­piación o «traductibilidad» (COLLADO, 2007:16) de ciertos modelos e ideales urbanísticos pro­venientes de Europa y de los Estados Unidos.

En ese marco, Santa Fe volvió a convertirse en un nudo de especial importancia para la comu­nicación y el intercambio de los productos de la región. Sobre todo, a partir de 1856, año en el que comenzó –con la fundación de Esperanza– la instalación de una vasta red de colonias agrí­colas; colonias que en menos de medio siglo produjeron un «crecimiento explosivo» de la po­blación y de la producción en el centro del terri­torio de la provincia de Santa Fe. A ello se sumó, con la aparición y llegada del ferrocarril, una mo­dificación sustancial en los sistemas de trans­porte. En este contexto, en 1886 se inauguró un puerto sobre el Río Colastiné junto al ramal del Ferrocarril Central Santa Fe (FCSF), que co­municaba la ciudad con las colonias. En direc­ta vinculación con esa infraestructura portuaria, también se multiplicaron las líneas ferroviarias que llegaban hasta la ciudad: en 1891 llegó la línea Ferrocarril Central Argentino (FCCA) desde Buenos Aires y Rosario, y en 1905 la del Ferrocarril Central Norte Argentino (FCCNA), lo que derivó en la construcción de tres estacio­nes ferroviarias en la ciudad de Santa Fe, y en una amplia infraestructura ligada a ellas (Fig. 4, derecha).

3.1.2. La génesis de los Corredores de Expansión Urbana del GSF

a) Corredor Litoral de Borde (CLB)

En función de la manera en la que el proceso de urbanización de la ciudad de Santa Fe se vinculó con sus bordes litorales, en las últimas

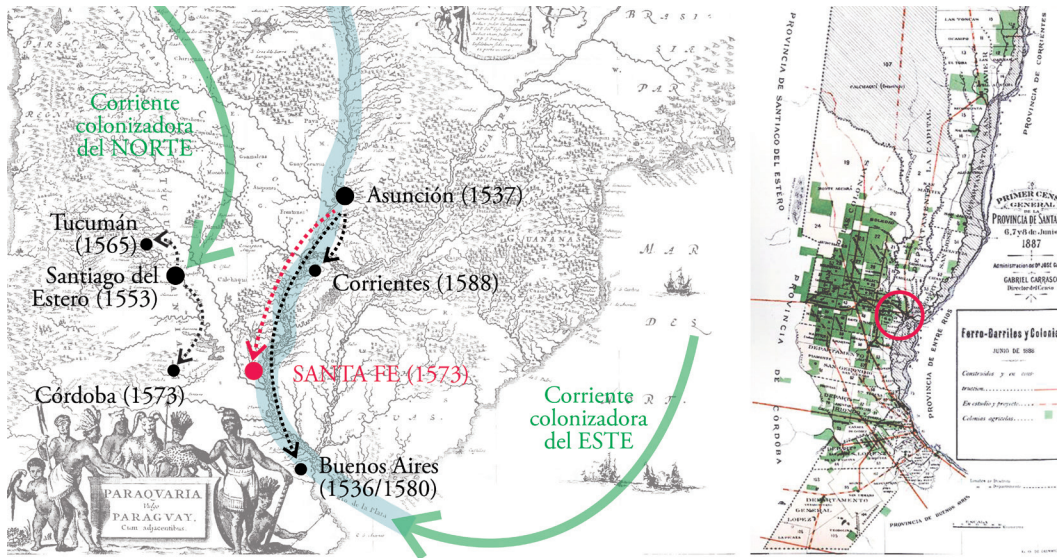


FIG. 4/ Santa Fe «nudo de comunicaciones» entre movi­lidades fluviales (izq.) y ferroportuarias (der.).

Fuente: (Izq.) Intervención propia sobre mapa de las regiones del Paraguay, compuesto por el padre jesuita Luis ERNOT en 1632 (FURLONG, 1936); (der.) Ferrocarriles y Colonias (CARRASCO, 1888).

décadas del siglo XIX comenzaron a delinear-se las diferencias socio-espaciales que hoy se experimentan a lo largo del CLB. Se trata de una construcción social y espacial indisoluble del modo en el que, aludiendo a la tríada lefebvriana, fueron concebidas, percibidas y vividas las cuencas del Río Salado y del Río Paraná. En otras palabras, consiste en el *degradé* socio-espacial que se evidencia entre el borde este de la ciudad, caracterizado por la apertura del tejido urbano hacia la Laguna Setúbal; y el borde oeste, determinado, por el contrario, por la «clausura» respecto del Río Salado. La genealogía de una representación denostada del oeste puede trazarse desde las descripciones de aquellos viajeros que exploraron el territorio a mediados del siglo XIX, quienes no hallaron en los bañados del Salado el mismo atractivo que en el sistema del Río Paraná (COLLADO, 2007:39-45). Esta zona de arrabales, como la denominaron algunos de aquellos exploradores, se mantuvo alejada del proceso de urbanización hasta la segunda década del siglo XX, quedando exenta del proyecto modernizador que «abrió» la ciudad hacia la Setúbal.

Durante este período, se trazó el primer tramo del CLB: la Avenida Costanera «Siete Jefes» (1901-1903) sobre la Laguna Setúbal y su posterior reconfiguración junto a la concreción de obras de defensas hídricas (1928). Al mismo tiempo, el terraplén construido para el ramal del FCCA (1911-1912) estableció un «cierre» al

crecimiento de la mancha urbana que avanzaba, por aquel entonces, hacia el oeste del trazo fundacional y en dirección a los bañados del Río Salado (FIG. 5).

b) Corredor Litoral Este (CLE)

La expansión hacia el este de la planta urbana de Santa Fe tiene sus orígenes en la formación del Camino de la Costa, extendido entre el viejo y el nuevo asentamiento de la ciudad. A lo largo de su trazado se instalaron una serie de colonias agrícolas y, entre los parajes más cercanos a Santa Fe, se formó el primer poblado de la Costa: el pueblo de San José del Rincón, originado a partir del fuerte construido en los albores del siglo XVIII. A partir de estas primeras tensiones, la instalación del Puerto de Colastiné, ya a finales del siglo XIX, junto a los primeros tendidos del FCSF y los sucesivos puentes ferroviarios sobre la Laguna Setúbal, impulsaron nuevas vinculaciones con la periferia este de Santa Fe. No obstante, hacia finales de la década de 1920, la construcción de una conexión vial a través del «Puente Colgante» (1924-1928) inauguró un nuevo período en la movilidad territorial del CLE (FIG. 5).

c) Corredor Litoral Sur (CLS)

La expansión hacia el sur de la planta urbana de Santa Fe tiene sus orígenes en el trazado de los caminos hacia Córdoba y Buenos Aires, cuya

necesidad de vadear el Río Salado dio lugar a la formación de los primeros asentamientos en lo que originalmente fue conocido como «El Paso». Su emplazamiento respecto de la ciudad de Santa Fe, y la configuración geográfica del entorno, propiciaron la formación del futuro núcleo urbano de Santo Tomé. El posterior tendido de los ramales del FCSF y del FCCA no implicaron cambios sustanciales en el desarrollo del poblado. No obstante, la conexión ferroviaria de Santa Fe con los centros productivos del sur –Rosario y Buenos Aires– precisó, nuevamente, atravesar el Salado a través de «El Paso». En ese marco, se construyó la

estación del FCCA en 1889, impulsando en sus alrededores un nuevo foco de crecimiento en la ciudad de Santo Tomé. Posteriormente, se extendió el ramal del FCSF, cuyo trazado y estación actuaron de barreras para el desarrollo del tejido urbano antes mencionado. Sobre las vías de este último ramal, aproximadamente 15 km. al sur de la estación Santo Tomé, se instaló la estación Sauce Viejo (1891). Tal como ocurrió con las estaciones de las localidades de Recreo y Monte Vera, como se indica a continuación, el movimiento generado en torno a la estación Sauce Viejo definió la existencia del nuevo poblado (Fig. 5).

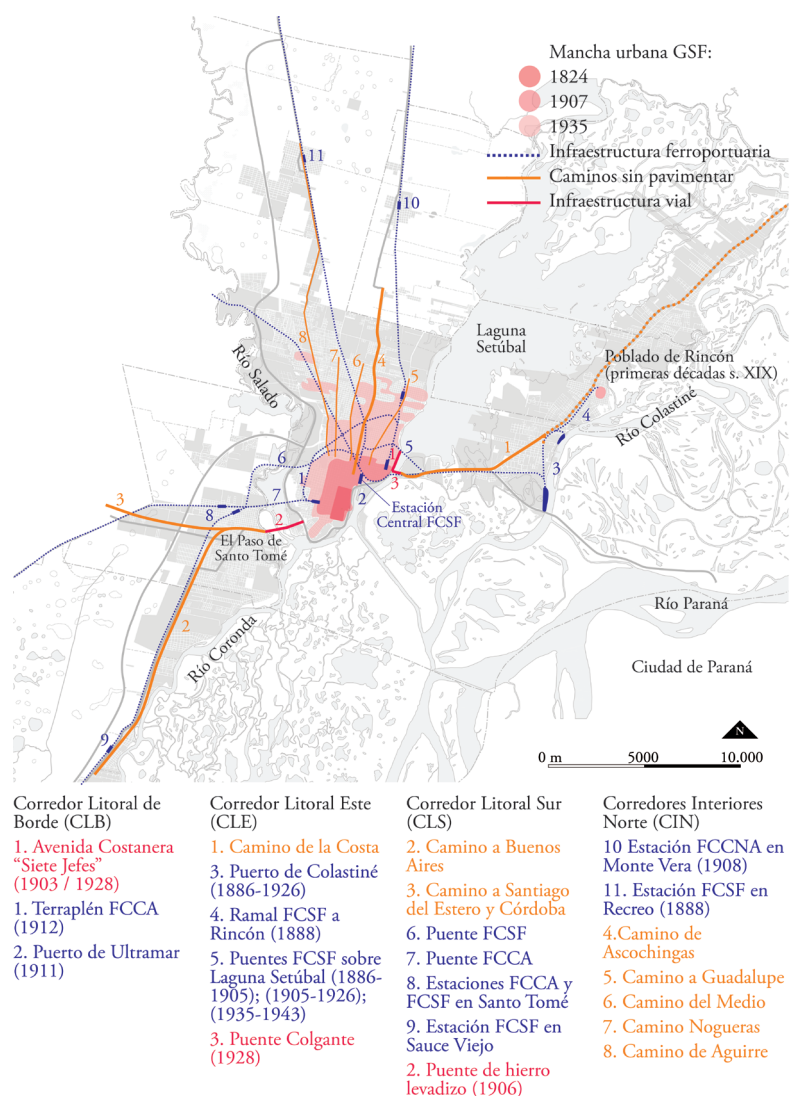


FIG. 5/ Proceso de conformación de los CEU del GSF (1573-1930).

Fuente: Elaboración propia con asistencia de cartografía histórica (BERTUZZI & COLLADO, 1995).

d) *Corredores Interiores Norte (CIN)*

Hacia el norte del trazado de la ciudad trasladada, en la única dirección exenta de bordes fluviales, el territorio fue fraccionado en lonjas, y destinado a las tierras de labor agropecuaria conocidas como chacras. Allí se trazó el primer camino rural, denominado más tarde como camino de «Ascochingas». En dirección a este eje, y más allá del límite norte del espacio rural, nació el actual pueblo de Monte Vera. Tres siglos y medio más tarde, el acceso al pueblo desde la ciudad de Santa Fe mantiene la misma condición territorial que le dio origen: el camino de Ascochingas, hoy avenida Aristóbulo del Valle. A principios del siglo XIX, a medida que el tejido urbano de Santa Fe avanzaba en torno a la cuadrícula fundacional, se sumaron otros tres caminos de dirección norte-sur: el camino de Aguirre, el de Noguera y el camino Público o del Medio (hoy avenidas Blas Parera, López y Planes y Facundo Zuviria, respectivamente). Hacia finales del mismo siglo, el plano del agrimensor B.N. de Llano, de 1884, revela la existencia de un cuarto eje: el camino a Guadalupe, hoy avenida General Paz.

Entre los núcleos urbanos que integran el territorio del GSF, la ciudad de Recreo y los pueblos de Monte Vera y de Sauce Viejo se originaron a partir de la distribución de estaciones secundarias en el entramado de las redes ferroviarias. Si bien el surgimiento de Recreo se vinculó con la fundación de colonias agrícolas en las cercanías de la ciudad de Santa Fe, no fue sino a partir de la extensión de un ramal del FCSF a Colonia San Justo, en 1888, que se consolidó su núcleo poblacional. Por su parte, el poblado de Monte Vera nació a partir de la extensión de un ramal del FCCNA desde la ciudad de Santa Fe hasta la Colonia San Cristóbal, en 1908. Ambas estaciones ferroviarias se ubicaron a unos 18 km. al norte de la estación central del FCSF (Fig. 5).

3.2. Los CEU como soportes del progreso y desarrollo nacional: del camino pavimentado a las grandes infraestructuras (1930-1980)

3.2.1. Industrias, autos y autovías

Entre la crisis del modelo agroexportador y el inicio de un período en el que el terrorismo de

Estado (1976-1983) se vio acompañado por la implantación de un paradigma neoliberal, fue predominante un esquema en el cual el Estado de Bienestar adquirió un papel preponderante en la vida política, económica y urbano-territorial de la Argentina. La primera etapa de este período se ubica entre el año 1930 y el año 1955, momento en el que el uso del automóvil experimentó un importante crecimiento. En este escenario, la sanción de la Ley Nacional de Vialidad N° 11.658/1932, primera en la legislación vial argentina, dio inicio a la ejecución de las obras viales más importantes del país, en una suerte de «era dorada de la vialidad» (DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIONES, ESTADÍSTICAS Y CENSOS 1948:340). Entre las nuevas disposiciones de dicha Ley, se creó la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) como un ente administrativo autárquico, encargado de proyectar, construir y conservar la red vial ya existente.

Por su parte, la provincia de Santa Fe adhirió al sistema de coparticipación federal instituido por la mencionada Ley Nacional y creó la Dirección de Obras Públicas como un ente autárquico. En este contexto, se aprobó un plan de obras viales que consistía en la construcción de 1.040 km. de rutas pavimentadas, cuyo objetivo consistía en unir las cabeceras de los 19 departamentos de la provincia con las ciudades de Santa Fe y Rosario, así como también con las rutas nacionales que comunicaban a dichas ciudades con el resto del país. Entre las primeras obras proyectadas, se propuso también dotar a los dos centros urbanos más importantes de la provincia con grandes y cómodas avenidas de acceso (DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD, 1988) (Fig. 6).

La segunda etapa transcurrió entre los años 1958 y 1976, en el marco de las políticas desarrollistas implementadas en el país⁶. Dada la especial importancia que el desarrollismo otorgaba a la construcción de grandes obras de infraestructura —pues las concebía como el soporte necesario del progreso económico y la modernización que el país necesitaba—, en este segundo ciclo no solo se produjo una nueva expansión de las rutas argentinas, sino que también se construyeron las primeras autovías a lo largo y a lo ancho del país. La implantación de esta nueva tecnología de movilidad y transporte, si bien no implicó cambios significativos en el modo en el que se vio estructurado el territorio nacional —dado que el trazado troncal mantuvo cierto esquema radial

⁶ El desarrollismo es una corriente del pensamiento económico que se constituyó en base al enfoque estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de

la ONU, con el objetivo de impulsar la industrialización de los países periféricos productores de materias primas.

y concéntrico en derredor de la ciudad de Buenos Aires—, si impulsó transformaciones significativas en los núcleos urbanos existentes y en sus áreas

de influencia; en particular, en los distintos caminos de acceso a las principales ciudades, tales como Rosario y Santa Fe.

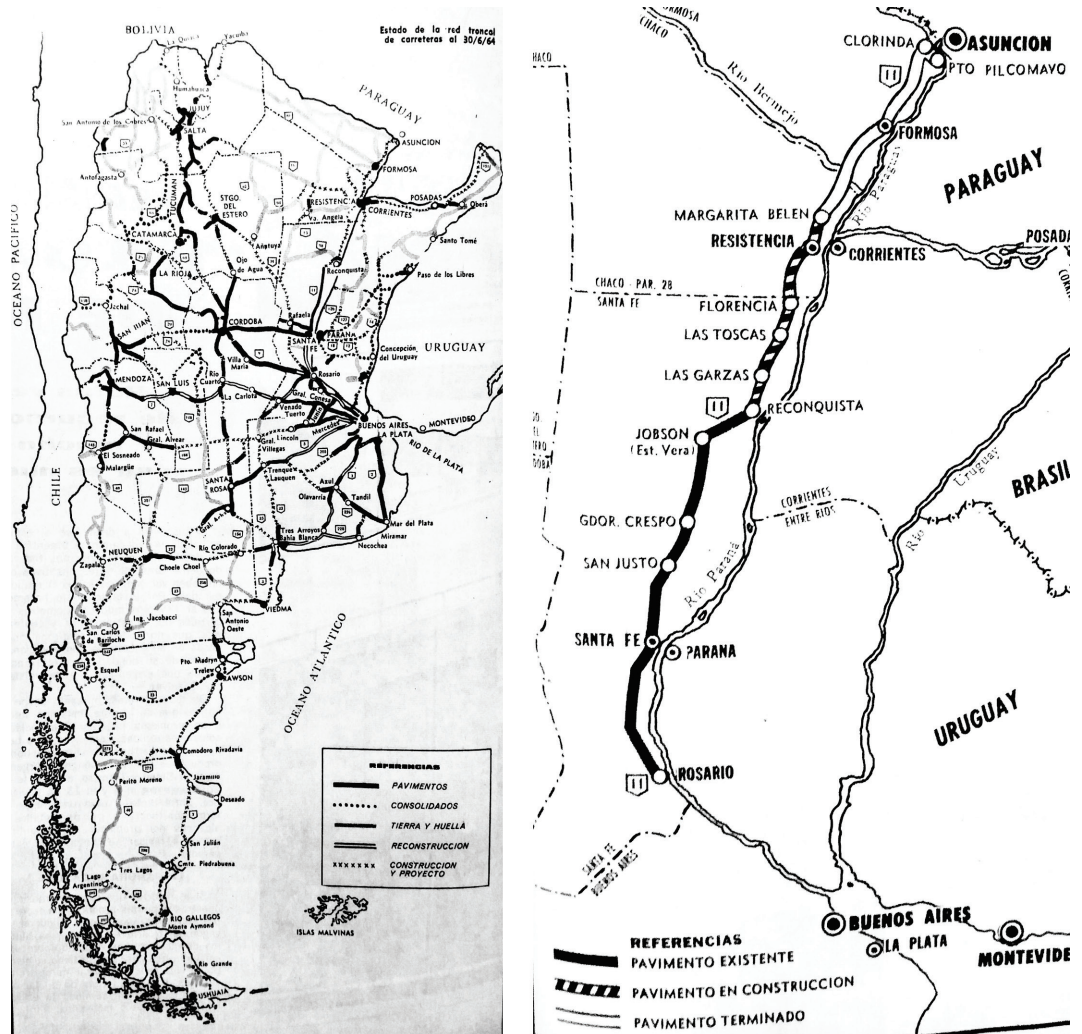


FIG. 6/ (Izq.) Red troncal de carreteras nacionales; (der.) Trazado de la Ruta Nacional N° 11.

Fuente: (Izq.) REVISTA PARABRISAS, no 48 (1964:78); (der.) REVISTA PARABRISAS, n°45 (1964:51).

En línea con el impulso desarrollista, en 1958, la provincia de Santa Fe creó la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) como un ente autárquico y puso en marcha un vasto plan de obras con el fin de construir y/o ampliar diversas rutas, y ejecutar una serie de enlaces estratégicos. Entre ellos, se encaró una de las obras más importantes y emblemáticas que se han realizado en la región Litoral: el Túnel Subfluvial entre las

ciudades de Santa Fe y Paraná sobre el lecho del Río Paraná. Esta obra, junto a la Autopista Rosario-Santa Fe, la Avenida de Circunvalación, el Puente Oroño y el Puente Colastiné, representaban las piezas centrales de un renovado sistema vial que comunicaría a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos; o, en términos regionales, a la Pampa, el Litoral y la Mesopotamia (FIG. 7).

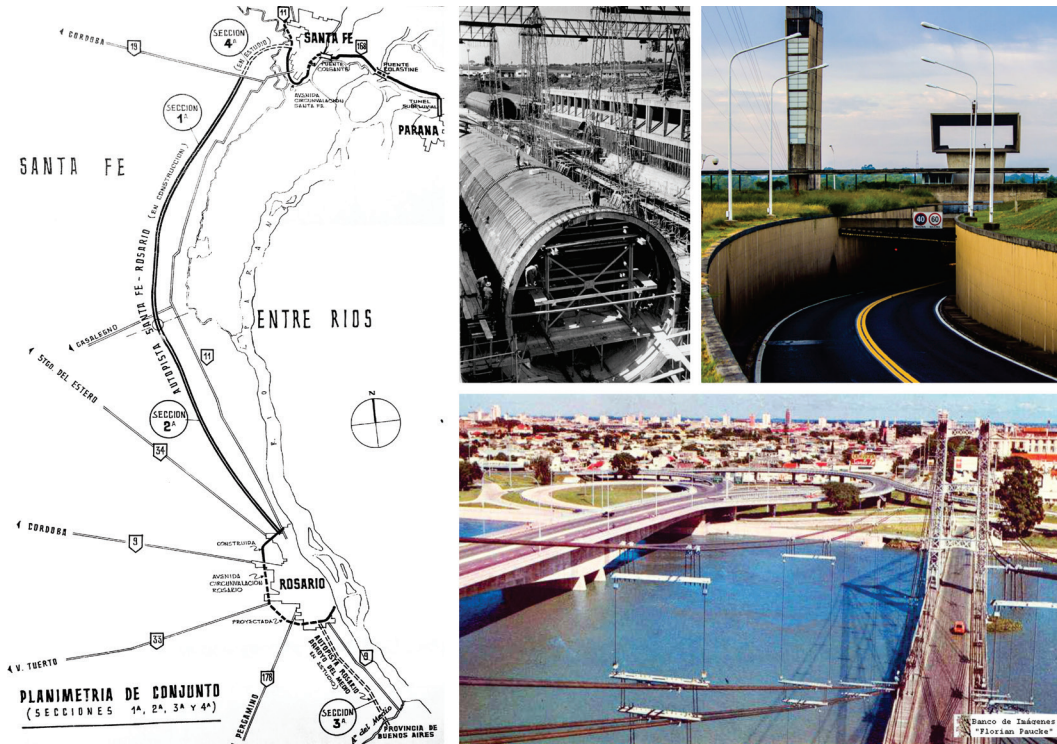


FIG. 7/ Infraestructuras de transporte ejecutadas durante el período desarrollista: (izq.) Autopista Provincial Santa Fe-Rosario; (der. -arriba) Túnel Subfluvial; (der. -abajo) Puente y Viaducto Nicasio Oroño.

Fuente: (Izq.) DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD (1968); (der. -arriba) ENTE INTERPROVINCIAL TÚNEL SUBFLUVIAL (s/f); (der. -abajo) BANCO DE IMÁGENES FLORIÁN PAUCKE.

3.2.2. La definición de los Corredores de Expansión Urbana del GSF

a) Corredor Litoral de Borde (CLB)

Retomando lo dicho en relación con la incipiente consolidación de los bordes urbanos de la ciudad de Santa Fe, las infraestructuras viales construidas durante este período tendieron a profundizar aquella suerte de *degradé* socio-espacial entre las riberas este y oeste. Sin lugar a dudas, hacia 1940, el borde este ya representaba el espacio urbano de la modernización y del progreso de la ciudad, tal como se registra en una publicación local bajo el título «Vista aero-fotográfica de la zona del puerto, rincón generoso, donde germina la futura grandeza de nuestra urbe» (SÍNTESIS, REVISTA LITERARIA E INFORMATIVA, 1940).

En el marco de las acciones destinadas a impulsar la obra pública en la provincia y, particularmente, en la ciudad de Santa Fe, la gobernación

de Manuel Iriondo decidió intervenir sobre los bordes urbanos a través de dos proyectos claramente diferenciados respecto de su vinculación con los frentes fluviales: la prolongación de la Avenida Costanera «Almirante Brown» sobre la Laguna Setúbal (1949-1960), y el Terraplén Yrigoyen junto al saneamiento de los bañados del Río Salado (1938-1953). Asimismo, durante la década de 1950 comenzó a idearse la Avenida de Circunvalación —o anillo de cierre— para la planta urbana de Santa Fe, en el marco del plan de mejora de los accesos impulsado por la DPV, tanto para la capital provincial como para la ciudad de Rosario. No obstante, si bien esta avenida fue proyectada en su totalidad, en este período solo se concretó el tramo sur (1963-1969).

Por otra parte, observando el crecimiento de la mancha urbana en las fotografías aéreas de los años 1954-1955, registradas tras la finalización del Terraplén Yrigoyen y durante la construcción de la Avenida Costanera, y las obtenidas entre los años 1973-1974, se verifica el avance de la cuadrícula urbana hacia el oeste del terraplén

del FCCA, con una ocupación paulatina de los terrenos saneados y rellenados del Río Salado. Al mismo tiempo, en ambos registros fotográficos se observa la consolidación y densificación de la mancha urbana sobre el borde este de la ciudad, entre las vías del FCCA y el trazado de la Avenida Costanera. En tal sentido, cabe

señalar que las políticas urbanas de este período, sobre todo en lo que refiere a materia vial y de ordenación del suelo, tendieron a profundizar las diferencias entre un borde valorado y otro denostado; en otras palabras, entre el «frente» y el «contrafrente» de la ciudad de Santa Fe (Fig. 8).

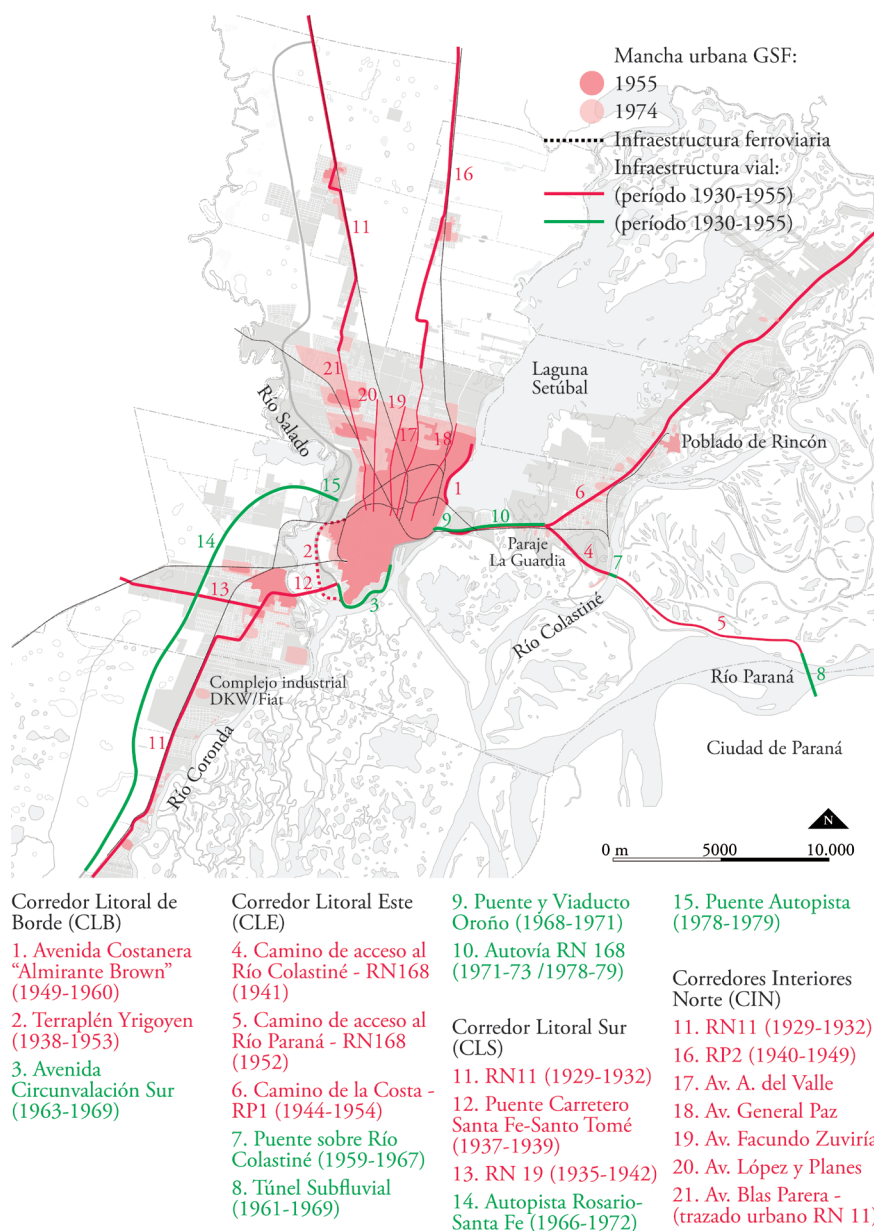


FIG. 8/ Proceso de conformación de los CEU del GSF (1930-1980).

Fuente: Elaboración propia con asistencia de relevamientos fotogramétricos (Instituto Geográfico Nacional, Fuerza Aérea de Paraná).

b) Corredor Litoral Este (CLE)

Tras el desmantelamiento y el cierre definitivo del Puerto de Colastiné, en 1926, año en el que colapsó el segundo puente ferroviario construido sobre la Laguna Setúbal, la habilitación al tránsito vial sobre el Puente Colgante, en 1928, inauguró un nuevo período en la movilidad territorial del CLE. En efecto, al mismo tiempo que culminaban las obras sobre este nuevo puente, se completó el Camino de la Costa desde el extremo este del Colgante hasta el poblado de San José del Rincón, concretándose de este modo la continuidad vial entre aquella villa litoral y la ciudad de Santa Fe. Inicialmente designado como camino de jurisdicción nacional, el Camino de la Costa integró la Ruta Nacional N°168, vía que se extendía entre Santa Fe y Helvecia; más tarde, su jurisdicción quedó a cargo de la DPV, pasando a conformar la Ruta Provincial N°1. Al mismo tiempo, aquel camino nacional incluía el tramo desde el paraje La Guardia hasta el servicio de balsas dispuesto sobre el Río Colastiné para el cruce a la ciudad de Paraná, bifurcación que todavía mantiene su designación como RN168.

Durante los «gloriosos» años de la vialidad nacional, más precisamente, entre 1932 y 1946, los caminos que integraban el CLE quedaron excluidos de los planes destinados al sistema troncal de caminos nacionales. Las primeras intervenciones, conseguidas luego de insistentes reclamos y la elevación de diversos petitorios por parte de la comunidad local, consistieron en la pavimentación del Camino de la Costa –RP1 «Teófilo Madrejón» (1944-1954), en la construcción y pavimentación del camino de acceso al Río Colastiné (1941) y, más tarde, en la prolongación de este último hasta el Río Paraná (1952). Sin embargo, el CLE, fundamentalmente en el tramo de la RN168, asumió un rol central durante la década de 1960, en el marco de los gobiernos desarrollistas de Sylvestre Begnis y Aldo Tessio, a través de la concreción del puente y viaducto «Nicasio Oroño» sobre la Laguna Setúbal (1968-1971), de la transformación del primer tramo de la RN168 en autovía (1971-1973 y 1978-1979), del Puente sobre el Río Colastiné (1959-1967), y del Túnel Subfluvial (1961-1969) (Figs. 7 y 8).

c) Corredor Litoral Sur (CLS)

Tras la formación de un incipiente núcleo urbano en torno a las estaciones ferroviarias de Santo Tomé, el CLS experimentó un fuerte impulso vinculado al trazado de nuevas conexiones regionales. En el marco de la primera etapa de construcción de caminos pavimentados en el territorio nacional, las manchas urbanas de los

pueblos de Santo Tomé y Sauce Viejo comenzaron a transformarse a partir de la puesta en funcionamiento de la RN11 (1929-1932), extendida en forma paralela a las vías del FCSF a Rosario (Fig. 6). Al mismo tiempo, en tanto eslabón clave del trazado de esta ruta nacional, se construyó un nuevo puente carretero sobre el Río Salado (1937-1939), el cual permanece operativo al día de hoy. Por otra parte, el viejo camino que unía la ciudad de Santa Fe con la ciudad de Córdoba y el oeste del país a través de «El Paso», se convirtió en la actual RN19 (1935-1942), cuyos primeros 136 km. se extienden desde su intersección con la RN11, al sur del núcleo urbano de Santo Tomé, hasta San Francisco, en la provincia de Córdoba. En función de estas nuevas infraestructuras, el crecimiento de la mancha urbana de Santo Tomé se expandió hacia el sur, en torno al trazado de la RN11, alejándose de modo paulatino de las estaciones ferroviarias.

En las décadas siguientes, la última obra de infraestructura de este período corresponde a la construcción de la Autopista Rosario-Santa Fe (1966-1972). Como puede observarse en la Fig. 8, la mancha urbana siguió extendiéndose hacia el suroeste, en torno a la RN11, verificándose un proceso gradual de urbanización en el que el eje de aquella ruta troncal se convertirá, más tarde, en la centralidad dominante de la planta urbana de Santo Tomé. Esta misma condición central se extendió hacia la localidad de Sauce Viejo, donde puede observarse, hacia la década de 1970, el trazado de nuevos loteos en la franja comprendida entre la RN11 y el Río Coronda.

Ahora bien, es preciso señalar que el desarrollo urbano registrado en la década de 1960 se desplegó en el marco de las políticas desarrollistas que, precisamente, se materializaron de un modo particular en el CLS respecto de los demás corredores del GSF. En efecto, las conexiones que propiciaban las rutas nacionales 11 y 19, fundamentalmente con los centros productivos del sur (Rosario y Buenos Aires) y del oeste (Córdoba) del país, impulsaron la radicación de diversos talleres e industrias en las localidades de Santo Tomé y Sauce Viejo. En este marco de incipiente industrialización, se destaca el desarrollo de la industria automotriz a través de la radicación de las empresas DKW y FIAT en la jurisdicción de Sauce Viejo, en un período que se extiende entre 1959 y 1981 (SZUPIANY, 2018a).

d) Corredores Interiores Norte (CIN)

A partir de la década de 1930, las mejoras en materia de conexión vial comenzaron a materializarse hacia el interior del Municipio de Santa Fe. Entre las obras viales ejecutadas,

la pavimentación de las avenidas Blas Parera, Facundo Zuviria y Aristóbulo del Valle –antiguos caminos de Aguirre, del Medio y de Ascochingas, respectivamente– permitió dividir en tres las corrientes de tránsito que se dirigían hacia el norte de la provincia. Este tránsito no solo se había visto incrementado de manera significativa a partir del crecimiento del parque automotor, sino también a partir de la construcción de la RN11 (1929-1932), el Puente Carretero entre Santa Fe y Santo Tomé (1937-1939), y la RP2 (década de 1940). A partir de la pavimentación de dichas avenidas, el crecimiento de la mancha urbana de Santa Fe comenzó a expandirse en torno a estas vías de penetración urbana, como puede observarse en la FIG 8. Por su parte, las manchas urbanas de Recreo y Monte Vera no experimentaron, a lo largo de este mismo período, un crecimiento significativo respecto de su trazado inicial en torno a las estaciones ferroviarias.

3.3. Los CEU como escenarios de movi­lidades en conflicto: entre autovías y calles urbanas (1980-2018)

3.3.1. Mercado, áreas de expansión y corredores urbanos

Durante la hegemonía casi indiscutida del modelo neoliberal (1976-2001), la desregulación del Mercado y la paulatina desarticulación del Estado de Bienestar se vieron acompañadas por diversos procesos, como el de la construcción de autopistas urbanas, el de la multiplicación de los barrios cerrados en las zonas periurbanas y el de la creciente consolidación de las Áreas de Expansión Urbana (AEU), incluso en las ciudades medias. Tras la crisis que sufrió Argentina en el año 2001, se intentó reconfigurar alguna de las herencias neoliberales a partir de medidas «nekeynesianas», como el Plan Pro.Cre.Ar⁷, pero en la que los procesos urbanos iniciados en los años anteriores no parecen haber experimentado significativas variaciones. En efecto, la expansión y la fragmentación de las ciudades, con la consolidación de vías de circulación rápida, de AEU y de estos espacios superpuestos y mixturados (los *continuum* urbanos-rurales) a los aquí se denomina CEU, parecen ser todo un signo de nuestros tiempos.

⁷ Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, lanzado en el año 2011 por el gobierno nacional.

⁸ En este contexto de expansión, luego de las inundaciones ocurridas en la década de 1980 y de otra crecida de gran magnitud que experimentó el Río Paraná en 1992, se

Al igual que otras ciudades argentinas, Santa Fe había comenzado a experimentar –ya desde la década del '60– una expansión de la mancha urbana, consolidada por su función como capital del Estado Provincial. Ahora bien, este crecimiento no solo se ramificó a través de los distintos corredores, sino que también continuó con su tendencia de expansión sobre las tierras ubicadas al oeste y al norte del casco histórico; por lo general, en áreas bajas, con riesgo hídrico, y desprovistas de una adecuada infraestructura de servicios. Además, la inversión inmobiliaria privada dio lugar a distintos fenómenos urbanos: por un lado, la expansión del mercado de los edificios en altura produjo un aumento en la densidad del área central y pericentral de la ciudad; por el otro, se produjo una creciente conversión de las tierras ubicadas al norte de la mancha urbana ya existente, antes destinadas a la horticultura, y poco a poco anexadas a la ciudad a partir de diferentes loteos. Lo que dio origen a una ciudad más expandida y fragmentada, de carácter extensivo y discontinuo (CIN). En tercer lugar, se dio inicio a la construcción y paulatina consolidación de diversos *countries*; urbanizaciones cerradas en conexión directa con las principales vías de acceso a la ciudad, sobre todo ubicados en los márgenes de la Autopista Rosario-Santa Fe (CLS) (FIG. 10). Finalmente, se produjo la expansión suburbana de la ciudad hacia el este, precisamente en el distrito de La Costa, en los terrenos ahora protegidos por las defensas hídricas⁸ (CLE) (FIG. 9).

3.3.2. La consolidación de los Corredores de Expansión Urbana del GSF

a) Corredor Litoral de Borde (CLB)

De acuerdo a lo examinado en los períodos anteriores, se puso en evidencia cómo las políticas urbanas –dirigidas a la concreción de infraestructuras viales y defensas hídricas– tendieron a profundizar aquella suerte de *degradé* socioespacial entre las riberas este y oeste. A lo largo de este período, estas tendencias se incrementaron, fundamentalmente a partir del crecimiento de la mancha urbana hacia el noroeste de la ciudad (Figs. 11 y 13). Tal como se ha indicado más arriba, durante las últimas décadas del

iniciaron importantes obras de infraestructura que fueron convirtiendo a Santa Fe en una «ciudad anillada» (GIORIA, 2009:92), dado que estas defensas no se ubicaron solo en los distintos bordes de la ciudad central (CLB), sobre las tierras bajas a la vera del Río Salado, sino también en el área de expansión sobre el valle de inundación del Paraná (CLE).

siglo XX se verificaron en la ciudad de Santa Fe movimientos internos que impulsaron una mayor ocupación de los terrenos emplazados en las cercanías de los bañados del Río Salado. De las 20.000 personas que se sumaron a la ciudad en el período 1991-2001, alrededor de 18.000 se radicaron sobre el borde oeste, manteniendo una tendencia iniciada en la década anterior (GIORIA, 2009:144-145). Esto profundizó un estado de vulnerabilidad ante la escasez de servicios urbanos, con nulas restricciones de ocupación, y la reproducción de condiciones marginales.

Entre las obras que integran el CLB, el borde este cobró un nuevo impulso a partir de la reconstrucción de las avenidas costaneras «Siete Jefes» (1994-1996) y «Almirante G. Brown» (2001-2004). Por otra parte, el CLB, en su tramo de conexión con la Mesopotamia, quedó concluido con la remodelación y ensanche de las avenidas «Leandro Alem» y «27 de febrero» (2004-2005). Finalmente, con la concreción de los tramos I y II (1994-1997) y del tramo III (2004-2012) de la Avenida de Circunvalación Oeste, se completó el anillo de cierre para la planta urbana de Santa Fe, planteado allá por los años '60 en el marco del plan de mejoras de accesos impulsado por la DPV (Fig. 11).

b) Corredor Litoral Este (CLE)

Durante este último período, la expansión de la ciudad de Santa Fe hacia el este de su planta urbana experimentó un proceso de transformación sin precedentes. En el primer tramo de la RN168, entre el Puente Colgante y el intercambiador de la RP1, se asistió –desde la década de 1960– a un proceso de antropización de los suelos inundables y la consiguiente instalación de nuevos equipamientos urbanos. Entre las principales obras de infraestructura, la construcción de la Avenida Costanera Este (1999), la reconstrucción del Puente Colgante (2000-2002) –tras su derrumbe en 1983– y el trazado de una colectora paralela a la RN168 (2002), representaron un nuevo impulso para la dinámica urbana de este vasto sector «ganado» al río. En el segundo tramo de la RN168, entre el intercambiador de la RP1 y el Túnel Subfluvial, su definitiva transformación en Autovía (2007-2011) materializó el eslabón pendiente de un proyecto anunciado casi cincuenta años antes, en el marco de un sistema vial dirigido a conectar la Mesopotamia con el resto del país y, en el ámbito local, a mejorar las comunicaciones entre las ciudades de Santa Fe y Paraná. Por su parte, el proceso de expansión urbana a lo largo de la RP1, entre los barrios de La Guardia y Colastiné y las localidades de San José del

Rincón y Arroyo Leyes, se aceleró tras la concreción del «anillo» defensivo a mediados de la década de 1990. En este contexto de crecimiento, la reconversión de la RP1 (2014-2017) en una vía rápida de cuatro carriles representa la ausencia de perspectivas integrales en el modo de concebir la movilidad junto al desarrollo urbano (Figs. 9 y 11).

c) Corredor Litoral Sur (CLS)

Durante esta última etapa, la expansión de Santa Fe hacia el sur de su planta urbana, sobre las localidades de Santo Tomé y Sauce Viejo, también experimentó un proceso de transformación muy significativa. Por una parte, la dinámica demográfica evidenciada en la mancha del CLS, derivó en la consolidación de un *continuum* urbano-rural entre la ciudad de Santo Tomé y la comuna de Sauce Viejo. Por otra parte, tras la reconversión en Autovía de la RN19 (2008-2011), se consolidó un espacio de usos mixtos a lo largo de sus primeros 3 km. (en el tramo de acceso a la ciudad de Santo Tomé), donde el emplazamiento de algunas pocas viviendas convive con hoteles de paso, galpones e industrias. Finalmente, el CLS fue testigo del proceso de consolidación de urbanizaciones cerradas a la vera de la Autopista Rosario-Santa Fe, en jurisdicción de Santo Tomé. Si bien los barrios cerrados que se instalaron en esa área se originaron en la década de 1970, como «clubes de campo», no fue sino hasta los años noventa que se produjo una ocupación acelerada de esos terrenos; una tendencia que ha mantenido su impulso hasta la actualidad (Figs. 10 y 11).

d) Corredores Interiores Norte (CIN)

Durante las últimas cuatro décadas, la expansión de la ciudad de Santa Fe hacia el norte de su planta urbana, en dirección a las localidades de Recreo y Monte Vera, también resultó muy significativa. Como muestra de ello, sería posible señalar sobre todo dos fenómenos: el primero, vinculado al crecimiento de la mancha urbana, refiere a la notable dinámica demográfica de esa área del GSF, que no solo posibilitó que Recreo se convirtiera en la tercera localidad del aglomerado urbano en adquirir el título de ciudad, sino que también ha dejado a Monte Vera a un paso de seguir el mismo destino. El segundo, vinculado a la infraestructura vial, refiere a la construcción del tercer tramo de la Avenida Circunvalación Oeste, y a la reconversión de la RN11 en una avenida interjurisdiccional (2012), hecho que promovió la consolidación de nuevo suelo urbano sobre el CIN-Recreo (Fig. 11).

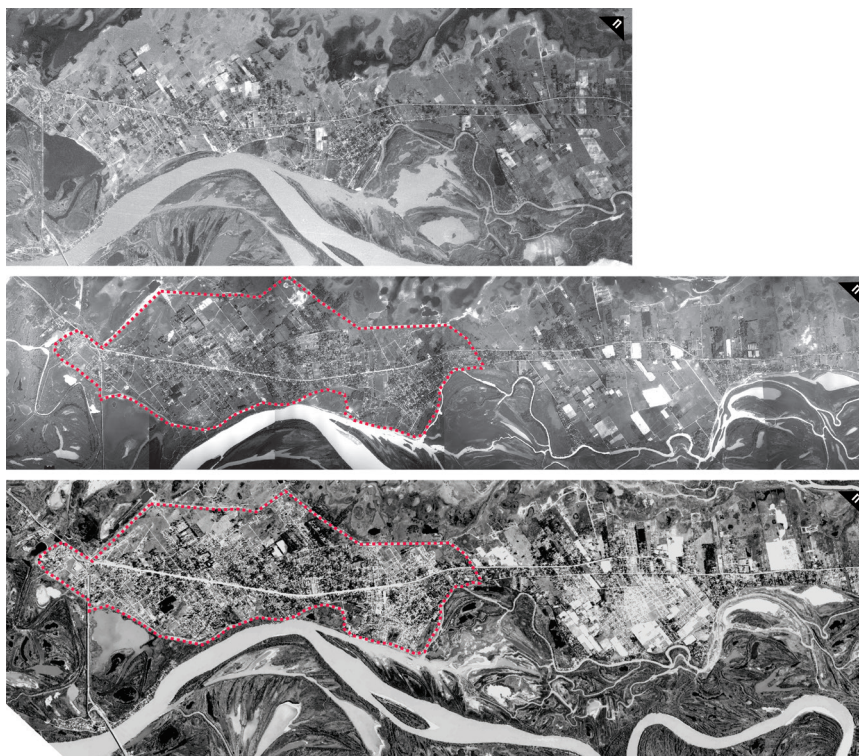


FIG. 9/ Proceso de expansión a lo largo de la Ruta Provincial No1 (CLE): (arriba) relevamiento fotogramétrico año 1988; (medio) relevamiento fotogramétrico año 2000; (abajo) Imagen satelital año 2018. En línea punteada, trazo de defensas hídricas o “anillo de defensas”.

Fuente: (Izq.) (arriba y medio) Fuerza Aérea de Paraná; (abajo) Google Earth.

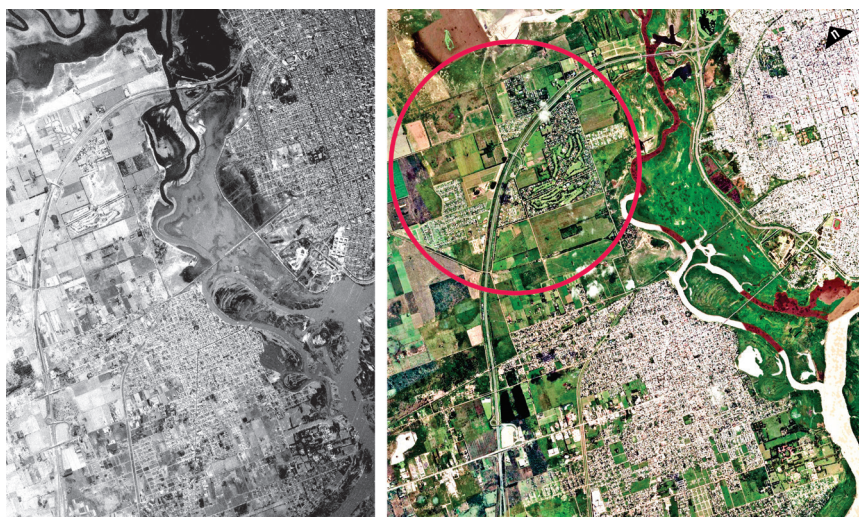
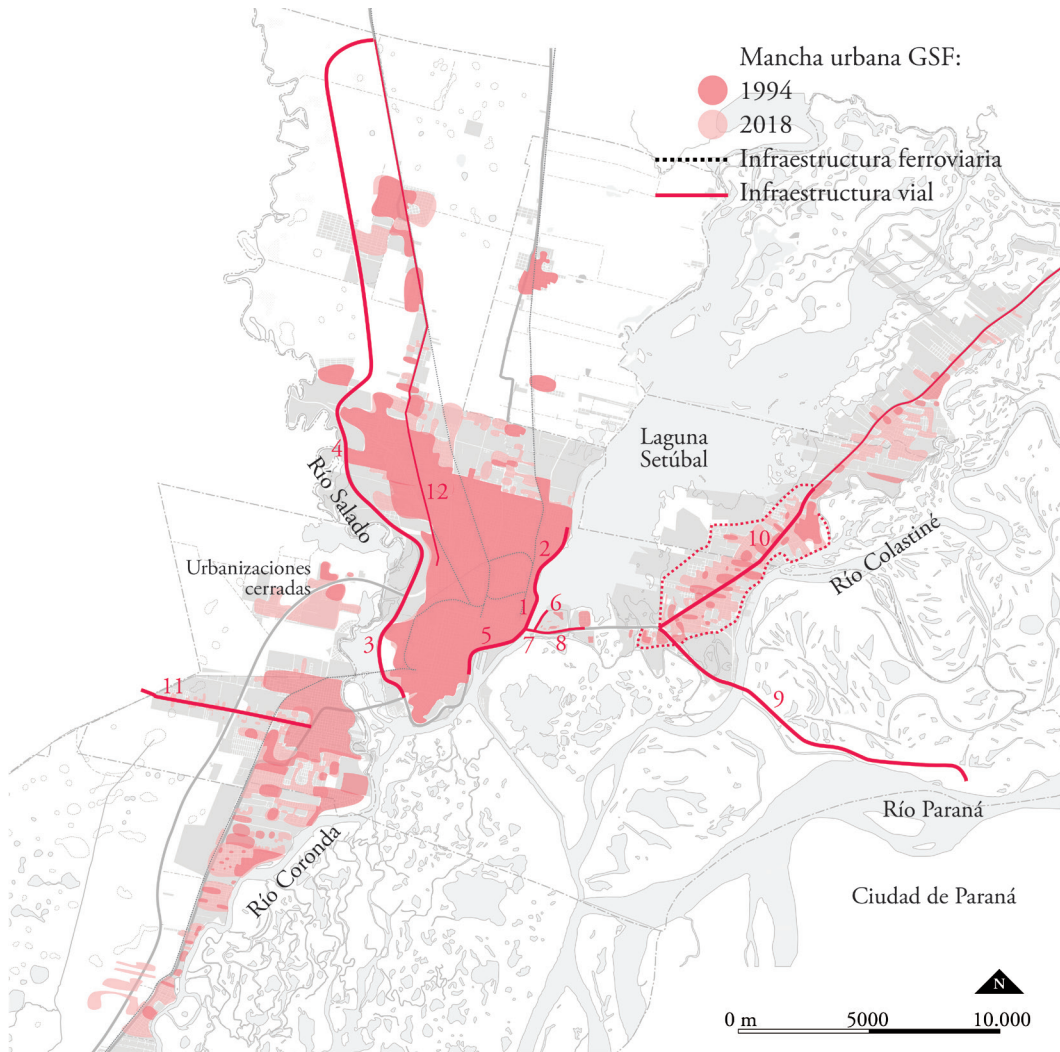


FIG. 10/ Proceso de consolidación de urbanizaciones cerradas en torno a la Autopista Santa Fe-Rosario (CLS): (izq.) relevamiento fotogramétrico año 1988; (der.) imagen satelital año 2020.

Fuente: (izq.) Fuerza Aérea de Paraná; (der.) Google Earth.



Corredor Litoral de Borde (CLB)	Corredor Litoral Este (CLE)	Corredor Litoral Sur (CLS)	Corredores Interiores Norte (CIN)
1. Av. Costanera “Siete Jefes” (1994-1996)	6. Avenida Costanera Este (1999)	11. Autovía RN 19 (2008-2011)	12. Avenida interjurisdiccional (ex Ruta Nacional N°11) (2015)
2. Av. Costanera “Almirante Brown” (2001-2004)	7. Reconstrucción Puente Colgante (2000-2002)		
3. Av. Circunvalación Oeste - tramos I y II (1994-1997)	8. Colectora RN 168 (2002)		
4. Av. Circunvalación Oeste - tramo III (2004-2012)	9. Autovía RN 168 (2007-2011)		
5. Av. 27 de Febrero y Alem (2004-2005)	10. RP 1 (2014-2017)		
 Anillo de defensas (1993-1994)		

FIG. 11/ Proceso de conformación de los CEU del GSF (1980-2018).

Fuente: Elaboración propia con asistencia de relevamientos fotogramétricos (Instituto Geográfico Nacional, Fuerza Aérea de Paraná, Google Earth).

Los CEU como territorios de exploración, apertura y marcación en la «prehistoria» del camino: entre movilidades fluviales y ferroviarias (1573-1930)

<i>Infraestructura de transporte vial</i>	<i>Tejido urbano y dinámica demográfica</i>	<i>Representaciones</i>	<i>Contextos</i>
<p>Los primeros caminos no solo se mostraron como infraestructuras subsidiarias –primero de los ríos, más tarde de los rieles–, sino que también se vieron condicionados en su dirección por la condición fluvial del GSF. Asimismo, como ya comenzó a evidenciarse hacia las primeras décadas del siglo XX, la creciente competencia entre los rieles y las rutas fue un fenómeno que adquirió cada vez mayor relevancia, y que en el caso del GSF se materializó en dos hechos puntuales: el trazado de la primera carretera entre Santa Fe y Rosario, en paralelo a las vías del ferrocarril, y la construcción de la primera conexión vial sobre la Laguna Setúbal, con la consecuente declinación de las conexiones ferroviarias que conducían hacia el ya desmantelado Puerto de Colastiné.</p>	<p>Luego del traslado de Santa Fe a su ubicación actual, las localidades aledañas que experimentaron un mayor crecimiento fueron las de Santo Tomé (CLS) y San José del Rincón (CLE). La primera, como un paso obligado hacia las colonias ubicadas al oeste de la provincia y hacia los caminos que conectaban a la ciudad central con Rosario, Buenos Aires y Córdoba. La segunda, no solo por la belleza paisajística que ya comenzaba a ser admirada en esa zona, o por la conexión con las colonias agrícolas ubicadas a orillas del Río San Javier, sino también por su cercanía al Puerto de Colastiné.</p>	<p>En relación con el crecimiento urbano en los bordes de la ciudad central (CLB), en esta época ya comenzó a evidenciarse una ocupación diferenciada, con un borde (este) valorado y embellecido a partir de diversas intervenciones urbanísticas, como la construcción del primer tramo de la Avenida Costanera sobre la Laguna Setúbal; y otro borde (oeste) denigrado y destinado a usos urbanos «indeseables». En cuanto a los corredores que ofrecían una conexión con los territorios ubicados al norte de la ciudad central (CIN), cabe señalar que el incipiente desarrollo del «camino a las chacras» se encontró fuertemente vinculado a la agricultura frutihortícola; un perfil que, sobre todo en el caso de Monte Vera, se mantiene todavía vigente.</p>	<p>Caben señalar dos momentos específicos: el primero, durante la época de exploración y consolidación de la unidad nacional, en la que la ciudad de Santa Fe fue concebida como un «nudo de comunicaciones» fluviales y terrestres, como un punto arquimédico en el triángulo conformado por Buenos Aires, Asunción y el Alto Perú. Más tarde, con la consolidación del modelo agroexportador, la implantación de colonias agrícolas y el desarrollo de los caminos de hierro, Santa Fe se convirtió en un enclave importante, en directa relación con las colonias que se ubicaron al oeste, y a partir de una creciente infraestructura ferroviaria y portuaria; una infraestructura respecto de la cual los caminos todavía mostraban un carácter subsidiario.</p>

**Los CEU como soportes del progreso y desarrollo nacional:
del camino pavimentado a las grandes infraestructuras (1930-1980)**

Infraestructura de transporte vial	Tejido urbano y dinámica demográfica	Representaciones	Contextos
<p>Las carreteras abandonaron su carácter subsidiario respecto de ríos y rieles, asumiendo un rol protagónico en la escena urbana. En el caso específico del GSF, los diversos CEU definieron su perfil y su forma definitiva, dando paso a nuevas relaciones territoriales. Durante la primera etapa de este período (1930-1943), momento clave de la vialidad argentina, el trazado de las rutas troncales por parte de la DNV se materializó en el GSF a través de la construcción de la RN11 (CLS, CIN-Recreo), la RN19 (CLS), la RN168 y la RP1 (CLE), y la RP2 (CIN-Monte Vera). Por otra parte, el impulso de la obra vial fue secundado por las autoridades locales, materializándose en la prolongación de la Avenida Costanera y en la construcción del Terraplén Irigoyen (CLB). En la segunda etapa (entre 1958 y fines de los '60), momento clave del desarrollismo, la movilidad regional y nacional ocupó un lugar central en la redefinición de los CEU del GSF. Sobre todo, a partir de la concreción de un sistema vial que comunicó al Litoral con la Mesopotamia a través de una serie de grandes obras de infraestructura: la Autopista Rosario-Santa Fe (CLS), la Avenida de Circunvalación Sureste (CLB), el Viaducto Oroño, la Autovía 168, el Puente sobre el Colastiné y el Túnel Subfluvial (CLE).</p>	<p>La mancha urbana del GSF inició un proceso de expansión que definió las características dominantes de cada uno de los CEU. Así, el carácter diferencial otorgado a las obras de defensa ejecutadas sobre los dos bordes de la ciudad de Santa Fe (CLB), ampliaron la brecha –o <i>degradé</i> socio-espacial– entre el borde este, valorado estética y paisajísticamente, y el borde sudoeste, denostado y concebido como «contrafrente» de la ciudad. Por su parte, en el tramo de la RP1, el CLE se consolidó cada vez más como un eje turístico y recreativo, donde el paisaje costero se convirtió en el recurso de una amplia representatividad cultural. Al mismo tiempo, el CLS, en vinculación con los centros productivos de Córdoba y Rosario a través de la RN19 y la RN11, condensó a lo largo de su desarrollo la actividad industrial del GSF, con el emblema de la FIAT a la cabeza. Finalmente, los CIN (Recreo y Monte Vera) comenzaron a consolidarse como un <i>contignum</i> urbano-rural donde la mancha proveniente del «sur urbano» comenzó a expandirse sobre las antiguas lonjas que antes habían sido destinadas a chacras y estancias.</p>	<p>Los CEU dejaron de ser concebidos como territorios de exploración y apertura, como medios para develar, conquistar y organizar un territorio inhóspito, y comenzaron a ser pensados bajo otras categorías: en particular, como soportes del progreso nacional. En otras palabras, como rasgos de modernidad y desarrollo. Dos rasgos que coinciden, a su vez, con los dos momentos identificados en el período estudiado. En efecto, la etapa histórica que transcurre entre los inicios de la década de 1930 y mediados de la del '70, puede ser reconocida como una etapa crucial en la Argentina; como una etapa central en el trazado y la configuración de la red vial del país. Una etapa en la que, por un lado, se llevó a cabo un proceso de «modernización», con la creación de la DNV y la construcción de las primeras rutas nacionales y provinciales. Y en la que, por el otro, se implementó una serie de políticas de «desarrollo», concretadas a través de importantes obras de infraestructura vial: puentes, túneles y autopistas.</p>	<p>El desarrollo y la expansión del GSF evidenciaron una notable incidencia de cada uno de los dos períodos: primero, a partir de la creación de la DNV, cuando el camino pavimentado comenzó a ser concebido como un signo del progreso técnico y económico. Más tarde, en tiempos de Arturo Frondizi, Sylvestre Begnis y Tessio, cuando las grandes obras de infraestructura pasaron a ser consideradas como el soporte indispensable para el desarrollo económico que debía promoverse en los países periféricos.</p>

**Los CEU como escenarios de movilidades en conflicto:
entre autopistas y calles urbanas (1980-2018)**

Infraestructura de transporte vial	Tejido urbano y dinámica demográfica	Representaciones	Contextos
<p>Las obras de defensa hídrica ocuparon un lugar central en las políticas urbanas del GSF, sobre todo, tras las inundaciones que afectaron a la ciudad y a su área de expansión entre principios de la década de 1980 y el año 2007. En el CLB, estas intervenciones se materializaron a través de la reconstrucción de la Avenida Costanera sobre la Laguna Setúbal y de la Avenida Circunvalación Oeste, sobre el Río Salado. Estas dos obras profundizaron aún más las diferencias históricas entre el «frente y contrafrente» de la ciudad de Santa Fe, consolidando, también, un crecimiento cada vez más sostenido de la mancha urbana sobre aquellas zonas más desfavorecidas, vulnerables y desprovistas de servicios. En el CLE, estas obras dieron paso a la concreción de los anillos de defensa hídrica que impulsaron la posterior ocupación –ya no esporádica, de «fin de semana», sino permanente– de las áreas ubicadas sobre el lecho del Río Paraná. Al mismo tiempo, se concretaron algunas obras pendientes, cuya proyección y anuncio había sido realizada durante las décadas anteriores: el ensanche de las avenidas «Leandro Alem» y «27 de febrero» (CLB-Este), la finalización de la Autovía 168 (CLE) y la conversión en Autovía de la RN19 (CLS). Todas ellas se vinculan a un sistema vial dirigido a conectar a la Mesopotamia con el resto del país; sobre todo, a partir de la incorporación del GSF en el trazado del Corredor Bioceánico Central.</p>	<p>Una serie de intervenciones urbanas fueron dirigidas a resolver la conflictividad emergente entre la expansión de la mancha urbana y la creciente movilidad vehicular. Entre estas obras, pueden incluirse, por un lado, la reconstrucción del Puente Colgante, el trazado de la colectora paralela a la Autovía 168 y la reconversión de la RP1 (CLE), que se constituyó en una nueva centralidad para las localidades de San José del Rincón y Arroyo Leyes. Por el otro, la conversión de la RN11 en avenida –en el tramo comprendido entre el norte de Santa Fe y la ciudad de Recreo– (CIN), y la finalización del tercer tramo de la Avenida Circunvalación Oeste, mejoraron la vinculación de Recreo con los centros urbanos de Santa Fe y Santo Tomé e incentivaron un fuerte crecimiento demográfico en el norte del GSF. Ahora bien, estas intervenciones, ya poco vinculadas con las acciones y políticas dirigidas a la concreción de obras de infraestructura vial, se justifican a partir de la expansión del tejido urbano. Una expansión a partir de la cual la traza fue quedando cada vez más superpuesta con la mancha en cada uno de los CEU.</p>	<p>Los CEU dejaron de ser concebidos como soportes del progreso, o como signos de modernidad y desarrollo, para convertirse en algo diferente: en espacios ambivalentes y complejos, con dos caras. Por un lado, por la cara de la vialidad, comenzaron a ser presentados como escenarios de movilidades contrapuestas, de movilidades en conflicto, en los que conviven las vías rápidas y las calles urbanas; en otros términos, los camiones, los automóviles de 6 velocidades, las bicicletas y los peatones. Por el otro, por la cara del crecimiento urbano, comenzaron a pensarse y a materializarse como espacios superpuestos y mixturados (como <i>continuum</i> urbano-rurales), en donde las distintas infraestructuras viales dieron lugar a nuevas centralidades –lineales– en territorios cada vez más extensos y fraccionados, en áreas urbanas caracterizadas por la «expansión» y la «fragmentación». En definitiva, los diversos CEU, que ya habían comenzado a adquirir características específicas durante el período anterior, exhibieron nuevas transformaciones en las últimas cuatro décadas. Los segmentos seleccionados en la FIG. 13 intentan revelar el carácter diferencial que asumieron los cuatro CEU, cuyas particularidades se mixturaron con la expansión del tejido residencial.</p>	<p>Las obras ejecutadas para enfrentar los problemas derivados de la creciente automovilidad se realizaron en un marco de creciente descrédito de la acción del Estado, al margen de planes integrales de reconversión urbana, cuya planificación fue casi exclusivamente dejada en manos del mercado y la especulación inmobiliaria. En este sentido, es notable la incidencia del contexto sobre las características adoptadas durante estos años por los CEU del GSF, sobre su expansión y fragmentación. En primer lugar, durante la hegemonía neoliberal (1976-2001), en donde la confianza en las bondades del Mercado se vio acompañada por la importancia que adquirieron las vías rápidas de circulación, por la multiplicación de los <i>countries</i> en zonas periurbanas (en el caso del GSF, sobre el CLS-Santo Tomé), y por la creciente consolidación de AEU, incluso entre las ciudades medias. En segundo lugar, tras la crisis del neoliberalismo (2001-2015), durante las gestiones en las que se buscó transitar un camino alternativo en base a algunas medidas un tanto alejadas de la ortodoxia, pero en la que los procesos iniciados tras el golpe de Estado de 1976 no parecen haber exhibido cambios rotundos.</p>

FIG. 12/ **Reconstrucción del proceso de conformación de los CEU del GSF.**

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 13/ Expansión del tejido residencial y características específicas de cada CEU: perfil productivo – frutihortícola (CIN) e industrial (CLS)–; perfil turístico y recreativo (CLE); reproducción de condiciones marginales (CLB-Oeste).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de imágenes satelitales Google Earth.

4. Consideraciones finales

Las inquietudes que motivaron el presente trabajo pueden hallarse en la experiencia vital que implica habitar en una ciudad en expansión, en la que las vías de circulación y el automóvil se han convertido, sobre todo en los últimos años, en personajes insoslayables. Como se ha dicho, la primera etapa de

la investigación consistió en conceptualizar el objeto de estudio, los CEU, haciendo foco en el rol que asumió la teoría a través de los antecedentes y la construcción del marco teórico. Posteriormente, a partir de una serie de interrogantes, y con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, se estableció una periodización en el proceso de conformación de los CEU del GSF; una periodización concebida en función

de los tres momentos centrales de la relación entre las ITV y los PEU. Por otra parte, se establecieron cuatro variables de análisis: dos de ellas vinculadas a los aspectos más inmediatos y tangibles, las infraestructuras viales y la expansión urbana; y dos referidas a factores más mediatos o menos tangibles: el vínculo entre los modelos urbanos y las representaciones. En función de estas cuatro variables, hacia el final se ofreció una esquemática reconstrucción del proceso de conformación de los CEU del GSF. En su conjunto, estas variables propusieron una aproximación a la dimensión cultural de los CEU, en alusión a la «trialéctica de la espacialidad» propuesta por Edward SOJA, la cual se encuentra conformada por la interacción del espacio percibido, concebido y vivido.

Convertir a los CEU en objeto de estudio implicó atender a su doble operatividad: por un lado, como unidades espaciales de investigación histórica, para lograr una mayor y mejor comprensión de los procesos de expansión urbana; por el otro, como unidades espaciales de intervención, con el fin de proveer mejores herramientas para llevar adelante la planificación urbana y territorial. Al mismo tiempo, los CEU, en tanto objeto de estudio, permiten abordar la extensión real de los territorios contemporáneos, cuyas dinámicas y patrones urbanos exceden los límites jurisdiccionales y administrativos de las distintas ciudades y localidades. En este sentido, los CEU también se convierten en instrumentos a partir de los cuáles es posible analizar el rol del Estado en la construcción del espacio urbano a través de las diferentes escalas gubernamentales que participan en la conformación de un mismo sistema territorial. En particular, su intervención sobre el territorio a través de la implementación de políticas de desarrollo vial y de la ejecución de infraestructuras de movilidad. En suma, la expansión y la fragmentación de las ciudades, con la consolidación de las autopistas, de AEU y de estos espacios superpuestos y mixturados (o *continuum* urbanos-rurales) a los que se ha denominado CEU, parecen ser todo un signo de este tiempo. Un nuevo modo de vivir en la ciudad.

5. Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, A. & DE LAS RIVAS, J. L. & PARIS, M. (2013): El corredor industrial Valladolid-Palencia. Conurbación emergente entre dos polos urbanos consolidados. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (176), 363-378.
- BALLENT, A. (2005): Kilómetro cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, 3(27), 107-137.
- (2008): Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 15(3), 827-847.
- BANCO DE IMÁGENES FLORIÁN PAUCKE, (S/F): Archivo General de la Provincia de Santa Fe, Argentina.
- BERTUZZI, M. L. & COLLADO, A. (1995): *Santa Fe 1880-1940. Cartografía y expansión del trazado. Documento de trabajo N° 4*. Santa Fe, Argentina: PEHIS-CEDEHIS-UNL.
- BLANCO, J. (2004): De la noción de impacto a la de procesos asociados. Reflexiones a partir de la relación autopistas-urbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *VI Jornadas Nacionales de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- & SAN CRISTÓBAL, D. (2012): Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 73-88.
- (2016): Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil-intensivo. *Revista Transporte y Territorio*, (15), 96-113.
- BRAUDEL, F. (1968): *La historia y las ciencias sociales*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- CALVO, L. M. (2012): «La ciudad en la conquista del litoral fluvial del Paraná: Santa Fe la Vieja, 1573-1660». En AAVV. *Ciudades y territorio en América del Sur del siglo XV al VII* (pp. 265-302). La Plata, Argentina: Nobuko.
- CARRASCO, G. (1888): *Primer Censo General de la Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires, Argentina: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.
- COLLADO, A. (2007): *Modernización urbana en ciudades provincianas de Argentina. Teorías, modelos y prácticas, 1887-1944* (Tesis doctoral). Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España.
- (Comp.) (2012): *El Corredor de la Costa. Conformación del paisaje y reconocimiento de sus recursos culturales*. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- CRAWFORD, M. (2014): «Difuminando los límites: espacio público y vida privada». En A. Martín Ramos (Ed.), *La calle moderna en 30 autores contemporáneos y un pionero* (pp. 123-130). Barcelona, España: Universitat Politècnica de Catalunya [1999].
- DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIONES, ESTADÍSTICAS Y CENSOS (septiembre de 1948): *Boletín Oficial*, 19. Santa Fe, Argentina: Secretaría Técnica de la Gobernación.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD (1968): *Autopista Rosario-Santa Fe-A° del Medio*. Santa Fe, Argentina: Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- (1988): *Evolución histórica de la vialidad provincial*. Santa Fe, Argentina: Ministerio de Obras,

- Servicios Públicos y Vivienda. Gobierno de Santa Fe.
- DOMINGUES, A. (2010): *A Rua da Estrada. O problema é fazê-los parar*. Oporto, Portugal: Dafne Editora.
- (2014): «La Calle de la Carretera. El exotismo en el viejo Portugal». En A. MARTÍN RAMOS (Ed.), *La calle moderna en 30 autores contemporáneos y un pionero* (pp. 261-270). Barcelona, España: Universitat Politècnica de Catalunya.
- ENTE INTERPROVINCIAL TÚNEL SUBFLUVIAL (s/f): *Túnel Subfluvial "Raúl Uranga-Carlos Sylvestre Begnis"*. Santa Fe-Paraná. Recuperado de <http://www.tunelsubfluvial.gov.ar/>
- FURLONG, G. (1936): *Cartografía jesuítica del Río de la Plata*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- GIORIA, B. (2009): *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Santa Fe, Argentina: Ministerio de Innovación y Cultura, Gobierno de Santa Fe.
- LEFEBVRE, H. (1991): *The Production of Space*. Oxford: Blackwell [1974].
- MANERO MIGUEL, F. (1989): «Le couloir Valladolid-Palencia: un axe d'activités concurrentes en Vieille Castille». En: F. FOURNEAU y M. VALENZUELA (Coords.), *Géographie d'une Espagne en mutation* (pp.199-220). Madrid, España: Casa de Velázquez.
- (1996): Centralidad urbana y difusión lineal del crecimiento. En L. LÓPEZ TRIGAL (Dr.), *Ciudad y Alfoz. Jornadas de estudio y debate urbanos* (pp. 89-106). León, España: Universidad de León.
- MIKKELSEN, C. & SAGUA, M. & LIMA, L. (2014): El concepto de corredor como aporte a la comprensión del territorio. *Geografia em Questão*, 7(1), 203-222.
- MIRALLES-GUASCH, C. (2002): *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*. Barcelona, España: Ariel.
- NEUMAN, M. (2005): The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, (25), 11-26.
- SOJA, E. (1996): *Thirdspace*. Malden, Estados Unidos: Blackwell.
- (2010): «Tercer Espacio: extendiendo el alcance de la imaginación geográfica». En N. Benach & A. Albet, *Edward W. Soja. La perspectiva post-moderna de un geógrafo radical* (pp. 181-209). Barcelona, España: Icaria editorial [1999].
- OFFNER, J. M. (1993): Les «effets structurants» du transport: mythe politique, mystification scientifique. *L'Espace géographique*, 22(3), 233-242.
- & al. (2014): Les effets structurants des infrastructures de transport. *L'Espace géographique*, 43(1), 51-67.
- REVISTA PARABRISAS, n° 45 (1964): Buenos Aires, Argentina.
- n° 48 (1964): Buenos Aires, Argentina.
- ROMERO, J. L. (2010[1976]): *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- SAUTU, R. (2005): *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Lumiere.
- SHELLER, M. & URRY, J. (2006): The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38(2), 207-226.
- Síntesis. Revista literaria e informativa, n°1 (1940): Santa Fe.
- SZUPIANY, E. (2018a): Territorialidades latentes Auto Unión DKW y Fiat en la construcción del corredor Santa Fe - Santo Tomé - Sauce Viejo. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, (19), 99-116.
- (2018b): La ciudad fragmentada. Una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano. *Revista Transporte y Territorio*, (18), 310-327.
- (2019): *La traza y la mancha. Los corredores viales en los procesos de expansión y complejización de la estructura urbana de la ciudad de Santa Fe* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- URRY, J. (2000): *Sociology beyond Societies. Mobilities for the twenty-first century*. London and New York: Routledge.
- VECLIR PERI, L. (2005): *Paisajes de la nueva centralidad. Infraestructuras arteriales y polarización del crecimiento en la Región Metropolitana de Barcelona* (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España.
- VIDAL-KOPPMANN, S. (2007): *Transformaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia* (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.
- ZUNINO SINGH, D. (2015): Historia de la movilidad en América Latina: espacios, artefactos, prácticas y sentido. Dossier. *Programa Interuniversitario de Historia Política*, (57).

6. Listado de Siglas y Abreviaturas

- AEU: Áreas de Expansión Urbana
 CEU: Corredores de Expansión Urbana
 CIN: Corredores Interiores Norte
 CLB: Corredor Litoral de Borde
 CLE: Corredor Litoral Este
 CLS: Corredor Litoral Sur
 DNV: Dirección Nacional de Vialidad (Argentina)
 DPV: Dirección Provincial de Vialidad (Santa Fe, Argentina)
 FCCA: Ferrocarril Central Argentino
 FCCNA: Ferrocarril Central Norte Argentino
 FCSF: Ferrocarril Central Santa Fe a las Colonias
 GSF: Gran Santa Fe
 IDESF: Infraestructura de Datos Espaciales de la provincia de Santa Fe
 IGN: Instituto Geográfico Nacional (Argentina)
 ITV: Infraestructuras de Transporte Vial
 PEU: Procesos de Expansión Urbana
 RN: Ruta Nacional
 RP: Ruta Provincial

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 463-480

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.10>

CC BY-NC-ND



Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina

VALERIA PÉREZ^(a)
JULIETA FREDIANI^(b)
DANIELA CORTIZO^(c)

^(a)Becaria doctoral del CONICET^(a)

^(b)Dra. Investigadora del CONICET

^(c)Dra. Becaria posdoctoral del CONICET

RESUMEN: Los procesos de urbanización de las últimas décadas en el Partido de La Plata se han caracterizado por una fuerte valorización diferencial de tierras. Esto conlleva a que las áreas urbanas se definan mayoritariamente por las diferentes posibilidades de acceso al suelo de la población, siendo éste, la base material fundamental para la reproducción de la vida urbana. Ante este escenario, el objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica de precios del suelo y la posibilidad de acceder al mismo, en un contexto de crecimiento urbano difuso del Partido durante esta última década. La investigación permite reconocer que el acceso a la tierra en La Plata se halla definido principalmente por su precio, las políticas implementadas –o la ausencia de ellas– para regular el mercado de tierras y por un mercado que destina distintas áreas de la ciudad a los diversos sectores sociales.

PALABRAS CLAVE: Precio del suelo; Acceso a la tierra; Mercado de suelo; Valorización diferencial del territorio.

Recibido: 14.05.2020; Revisado: 13.10.2020.

Correo electrónico: perez.valeria56@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6982-1726>

Correo electrónico: jfrediani@yahoo.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7238-1979>

Correo electrónico: cortizodaniela@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8953-3978>

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

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

Land-price dynamics and access to land in La Plata District, Argentina

ABSTRACT: The urbanization processes of the last decades in La Plata district have been characterized by a strong differential valuation of land. This problem leads to the situation where urban areas are mostly defined by the different possibilities of access of the population to urban land, this being, the fundamental material basis for the reproduction of urban life. Faced to this scenario, the aim of this paper is to analyze the dynamics of land prices and the possibility of access to it, in a context of a diffuse urban growth process in La Plata throughout this last decade. As a result of this investigation, it has been recognized that the access to land in La Plata is mainly defined by the price of land, by the policies implemented –or the absence of them– to regulate the land market and by a market that adjudicates different segments of the city to the diverse social sectors.

KEYWORDS: Land price; Access to land; Land market; Differential valuation of land.

1. Introducción

Las ciudades latinoamericanas comparten rasgos muy particulares producto de su sistema de acumulación capitalista de carácter periférico, que afectan directa o indirectamente en la propiedad de la tierra. Estos rasgos o características comunes son recurrentes y están vinculados con la estructura social de estas ciudades que, a través del funcionamiento del mercado de suelo, se plasman en el territorio. A este contexto se le adiciona una debilidad estatal tanto en su recaudación fiscal y la consecuente provisión de bienes y servicios colectivos, como en su capacidad reguladora, dotando al mercado inmobiliario de gran dinamismo para intervenir en la urbanización de la ciudad (JARAMILLO, 2008).

En relación a este último aspecto, ABRAMO (2011) hace referencia al papel de los mercados de suelo e inmobiliario (formal e informal) en la construcción de la estructura urbana latinoamericana. En este sentido, reconoce dos importantes formas urbanas que se asocian a las tradiciones culturales y urbanísticas de las sociedades modernas occidentales. Por un lado, una tipología de ciudad compacta que se caracteriza por un uso intensivo del suelo. Y por el otro, una forma urbana tradicional como es la ciudad difusa, que se caracteriza por un uso del suelo extensivo con bajas densidades y dejando espacios intersticiales sin ocupar.

En estos dos modelos urbanos dicotómicos, el mercado inmobiliario promueve una estructura de uso de suelo de características híbridas, tanto en relación a las formas urbanas compactas y difusas como en los usos formales e informales en ciudades con formas urbanas particulares, dando como resultado una forma urbana única, lo que el autor denomina como ciudad *com-fusa* (ABRAMO, 2011). Una de las explicaciones principales a estas formas urbanas, tiene que ver con el funcionamiento del mercado de suelo e inmobiliario en tanto que, cuando éste produce una ciudad difusa, genera costos de desplazamiento y crea demandas de centralidad. De la misma manera, cuando el mercado produce una ciudad compacta, aumenta densidades y los costos para vivir en la aglomeración, por lo tanto, genera la demanda por una ciudad difusa. Esta situación se produce bajo un circuito inmobiliario que se auto-regula siguiendo una lógica de valorización-desvalorización constante de las diferentes áreas y materialidades de la ciudad (ABRAMO, 2011).

En este marco, Argentina es uno de los países latinoamericanos de más antigua urbanización. Sin embargo, se caracteriza por no articular una política urbana a nivel nacional, ni contar con una ley de suelo y ordenamiento territorial², como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal. Sólo se cuenta con instrumentos que inciden de manera sectorial e indirecta la gestión del territorio (CATENAZZI & RESSE, 2010)

² En el año 2012 se impulsó desde el gobierno nacional un Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, con el objetivo de "regular las facultades concurrentes del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, armónico, equilibrado y responsable en todo el Territorio de la República Argentina", como norma marco

para garantizar condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas y el manejo sustentable del uso del suelo, sea éste urbano o rural. Sin embargo, este anteproyecto no prosperó y todavía se encuentra sin efecto en la actualidad

En este punto, es importante mencionar que las áreas urbanas se definen –aunque no exclusivamente– por los diferentes modos de acceso de la población al suelo urbano. Estas formas distintas de acceso están definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas y políticas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras. Todo esto, a su vez, incide en la definición de los precios del suelo, constituyéndose en un factor explicativo de la localización residencial de la población según su ingreso o condición socioeconómica.

Las posibilidades de acceso al suelo por parte de los sectores populares a través del mercado formal han sido mínimas en las últimas décadas, incrementándose así los procesos de informalidad urbana. La falta de empleo, y/o las precarias condiciones del mismo, los bajos o nulos

ingresos sumado a la falta de políticas públicas tendientes a favorecer el acceso al suelo, trae aparejado un fuerte incremento en el número de habitantes que no puede acceder al mercado formal o “legal” de tierras (CLICHEVSKY, 2012).

Asimismo, y como señala GARGANTINI & al. (2014), el aumento del 500% en el precio del suelo en casi todas las ciudades de Argentina, agravan aún más esta situación. Sin embargo, SMOLKA (2017) señala que el verdadero problema no es el acceso al suelo sino el acceso al suelo servido, como consecuencia de su baja oferta y de su alto precio (Fig. 1). Al respecto, BAER & KAUW (2016) señalan que el problema habitacional y de acceso al suelo formal, bien ubicado, con buenos servicios y ambientalmente seguro, se ha agravado incluso en un contexto de crecimiento económico como el del período 2003-2013.

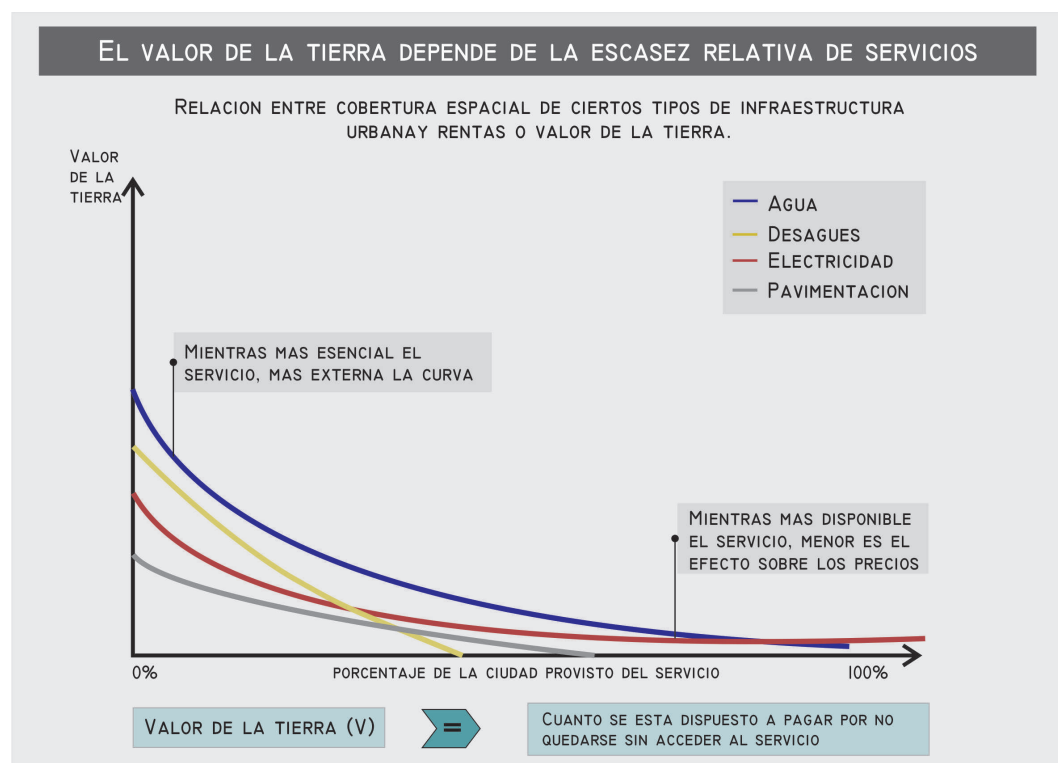


FIG. 1/ **Relación entre la cobertura espacial de infraestructura urbana y rentas o valor de la tierra.**

Fuente: Elaboración propia a partir de SMOLKA (2017).

En relación al caso de estudio, el Partido de La Plata, localizado a 56 kilómetros en dirección sudeste de la Ciudad de Buenos Aires (capital de la República Argentina), no está exento de las características antes mencionadas que

hacen a la urbanización latinoamericana y a la debilidad estatal en la gestión del territorio. La ciudad de La Plata se ha caracterizado por contar con un crecimiento urbano difuso en las periferias con un tejido de bajas densidades, que

a su vez contrasta con áreas centrales consolidadas. Los diferentes sectores de la ciudad se producen bajo la lógica de valorización-desvalorización de áreas, generando una competencia de los diferentes actores por obtener la propiedad de una parte de ese territorio. Es así que se generan en el proceso de urbanización, “áreas residuales”, sin interés para el capital, y “áreas estratégicas”, sectores en donde se concentran las inversiones (FREDIANI, 2014). Este proceso puede entenderse mejor si se tiene en cuenta cómo funciona la formación de precios del suelo a través de la capitalización de la renta urbana, y cómo funciona el mercado inmobiliario.

Cabe destacar que la ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), cuenta al año 2020 con una población de 713.947 habitantes –según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y

Censos– INDEC del año 2015– en una superficie de 942,23 km², y se encuentra disociado morfológicamente del Área Metropolitana de Buenos Aires por el Parque Pereyra Iraola (FIG. 2). Actualmente, La Plata constituye el centro administrativo de la provincia, sede universitaria y se encuentra próxima a las instalaciones del complejo portuario-industrial y de la zona franca de Ensenada, desde donde parten buques de gran calado, en especial petroleros. En la ciudad se distinguen dos áreas principales, por un lado el casco urbano fundacional, que fue diseñado y planificado a través de las ideas del movimiento higienista hace más de un siglo, el cual representa para el mundo entero un modelo de planificación urbana. Por otro lado, la ciudad creció más allá de esos límites establecidos, conformando distintas periferias, con características muy diferentes unas de las otras.

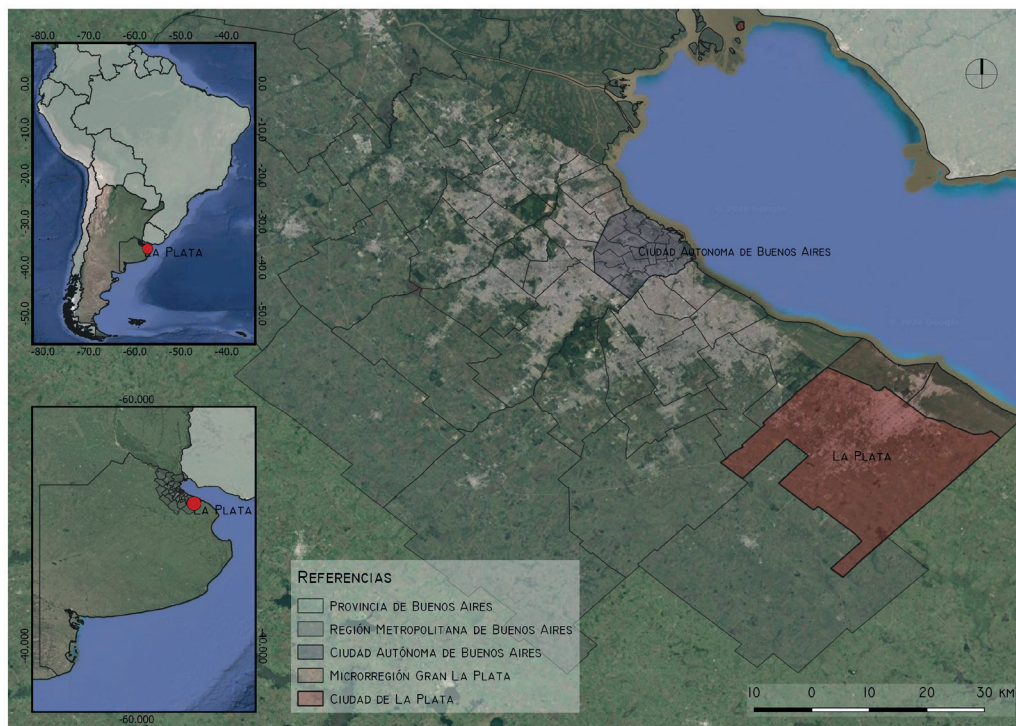


FIG. 2/ Localización del Partido de La Plata al interior de la Provincia de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración Propia mediante QGIS 3.3.

En el Partido de La Plata, la dificultad de acceso al suelo se ve representada fundamentalmente a través de la ocupación del espacio urbano a partir de la modalidad informal, la cual responde a una lógica de la necesidad, producto del crecimiento de las dificultades socio-económicas,

el desempleo y la exclusión social. Esta lógica no es acompañada por una política del Estado que oriente la localización de estos sectores de la población de bajos recursos, lo cual trae aparejado el emplazamiento de los asentamientos en terrenos periféricos –predios fiscales y/o

particulares desocupados—, muchas veces no aptos para el asentamiento humano, con riesgos sanitarios y de salud.

En La Plata, se registra en la actualidad un total de 128 urbanizaciones informales —entre villas³ (22.5%), asentamientos informales⁴ (69%) y otros tipos de hábitats precarios⁵ (8.5%) (RPPVAP, 2015)— que se asientan generalmente en áreas de fragilidad socio-ambiental de la periferia urbana, en tierras tanto de propiedad privada como fiscal. Dichas familias recurren, frente a la imposibilidad de acceso al mercado formal, a la toma organizada de tierras y a la autoconstrucción, como modo de satisfacer la necesidad de acceder a una vivienda.

En este marco, el objetivo del artículo consiste en analizar la dinámica de los precios del suelo y su relación con la posibilidad de acceder al mismo en el marco de un proceso de crecimiento urbano difuso en el Partido de La Plata a lo largo de esta última década.

2. Valorización diferencial del suelo urbano y derecho a la ciudad

Cuando la producción de las ciudades está liberada al accionar del mercado inmobiliario de suelo, y/o la planificación urbana genera efectos tendientes a favorecer a los actores que se mueven a partir de lógicas mercantiles, se revalorizan determinadas áreas urbanas y se desvalorizan otras, generando una limitación en los sectores populares para ejercer su derecho a la ciudad. Éste último es definido como el derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos el cual depende de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización en el contexto capitalista (HARVEY, 2012; LEFEBVRE, 1967).

El problema del acceso a la tierra representa un elemento de desigualdad en el ejercicio del

derecho a la ciudad y es un flagelo que se extiende en toda Latinoamérica, lo cual afecta no sólo a los sectores populares sino también a los sectores de ingresos medios de la población.

Esta compleja problemática genera una mayor segregación residencial⁶, en otras palabras, espacios de desigualdad. Asimismo, las diferentes posibilidades de acceso a oportunidades económicas y/o a la satisfacción de necesidades que se puedan realizar a partir de la localización de un inmueble, generan una valorización diferencial del suelo urbano. De esta manera, en los procesos de urbanización hay una tendencia general a la ocupación y rápida valorización de aquellas tierras cuya localización resulte más privilegiada en términos de oportunidades económicas y acceso a bienes y servicios. Una vez ocupado un determinado espacio, la demanda de suelo se desplaza hacia zonas cada vez más alejadas extendiendo el perímetro urbano y generando periferias dispersas.

En ese acelerado crecimiento urbano, la ocupación del espacio se genera de manera desfasada con la correspondiente provisión de infraestructura y servicios públicos. Al interior de las periferias de las ciudades latinoamericanas se observan áreas desprovistas de servicios básicos e infraestructura con la excepción de ciertos barrios residenciales o áreas urbanas más privilegiadas. Es así que, en las periferias de las ciudades latinoamericanas, suelen encontrarse zonas contaminadas, basurales a cielo abierto, cavas y población expuesta a situaciones de riesgo hídrico. A esto suele sumarse, la falta de infraestructura, conectividad y accesibilidad del transporte público para llegar al centro de la ciudad. De este modo, la forma de ocupación del espacio tiende a reflejar la estructura social: los sectores de mayores ingresos ocupan las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a bienes y servicios, mientras que las clases populares se concentran en zonas urbanas más marginales, generalmente asentados

³ Se entiende por villa a las urbanizaciones o auto urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares (organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista.

⁴ Se entiende por asentamiento precario a los barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas.

⁵ En la categoría otros tipos de hábitat precarios se incluyen otros barrios con situaciones particulares que conforman parte de la misma problemática, como por ejemplo un barrio que presente mixtura entre villa y asentamiento.

⁶ Se entiende por segregación residencial a las formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio que se manifiestan de diferentes maneras, como: (a) la proximidad física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales; (b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad; y (c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad. Puede definirse como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades (RODRIGUEZ & ARRIAGADA, 2004).

sobre áreas anegables y desprovistas de servicios básicos (OSZLAK, 1983).

Según MORALES (2005) una de las explicaciones a este contexto está vinculada a las reglas con las que juega la propiedad en la asignación de usos del suelo, al proveer servicios e infraestructura, y al dejar el suelo al libre juego del mercado. Con respecto a esta última premisa, es importante aclarar que el suelo no tiene el mismo comportamiento que cualquier mercancía de producción y consumo competitivo, sino que el mercado de suelo actúa como un mercado de competencia imperfecta. El suelo urbano presenta características que lo hacen un bien que se comporta de manera muy diferente a otros dentro del mercado. Entre ellas se puede mencionar las características propias del terreno —como dimensiones, forma— pero principalmente las características extrínsecas —como la ubicación relativa del mismo en la planta urbana y con respecto a otros terrenos— (BAER, 2013). Es así que el suelo es una mercancía única, ya que cada terreno tiene una ubicación exclusiva, y por lo tanto es irreproducible. Por este motivo, los propietarios del terreno poseen una mercancía única que conforma un mercado segmentado y con precios diferenciados. Cuando los productos poseen mayor heterogeneidad, existe una mayor libertad para fijar el precio de cada uno de ellos, siendo ésta una de las principales características que genera que el mercado de suelo sea un mercado imperfecto. De la misma manera, la heterogeneidad del producto también puede vincularse a la escasez o inelasticidad de la oferta ante el aumento de la demanda en el corto o mediano plazo (BAER, 2013). Es decir que, aunque aumente la demanda de terrenos, la cantidad se mantiene fija y el precio tiende a aumentar en mayor escala que si se tratara de un mercado de competencia perfecta.

A su vez, al interior del proceso de revalorización del suelo, el accionar del sector privado —más precisamente del sector inmobiliario— se orienta fundamentalmente a satisfacer las demandas de viviendas de los grupos sociales de ingresos altos y medio-altos, aprovechando un nicho de mercado donde poder obtener el máximo beneficio económico. Guiado por esta lógica, y bajo el fuerte convencimiento de que el problema del acceso a la vivienda de una parte importante de la población debe ser atendido fundamentalmente por el Estado, y el sector inmobiliario no se interesa en proporcionar espacios residenciales para los grupos sociales de menores ingresos, contribuye a la expansión de los mercados inmobiliarios informales, y a una fuerte división del territorio entre espacios

estratégicos (de fuerte concentración de inversiones) y espacios residuales (sin interés para el capital).

Este proceso de valorización diferencial puede entenderse mejor si se considera que el suelo, como se mencionó anteriormente, no se comporta como un bien de consumo tradicional, dado que su consumo no implica la extinción del mismo. Las áreas urbanas se definen —aunque no exclusivamente— por los diferentes modos de acceso de la población al suelo urbano. Estas formas distintas de acceso están definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas y políticas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras, tendiente a garantizar el derecho a la ciudad para toda la ciudadanía, entendido éste como un derecho colectivo (FREDIANI, 2012).

2.1. Mercado de suelo desregulado y dinámicas de precios del suelo

Para entender el aumento de precios del suelo a lo largo de esta década es necesario realizar algunas aclaraciones sobre los mecanismos de captación de la renta urbana. Como se mencionó anteriormente, la tierra en la sociedad capitalista opera como una mercancía. De este modo, el precio del suelo se puede explicar a partir de la teoría de la renta. Es decir, que el precio se “construye” a través de un mecanismo que se denomina capitalización de la renta, que se puede obtener del suelo o en términos nominales, estaríamos hablando de “plusvalías” referido a los incrementos del precio producto del proceso de urbanización (JARAMILLO, 2003; MORALES, 2005).

Por su parte, SMOLKA (2013) define que el precio del suelo se constituye de incrementos de valor acumulados en el tiempo o capitalizaciones en el presente del potencial de plusvalías que se espera captar en el futuro (FIG. 3). Es decir que se toma el concepto del precio del suelo como un valor de naturaleza residual, ya que no depende de un costo de producción por parte de la sociedad como en cualquier otra mercancía, el suelo no puede producirse en serie sino por la conformación misma de la urbanización. Y eso es lo que le aporta la singularidad a cada terreno, ya que no existen parcelas totalmente idénticas y cada una tiene una localización exclusiva. Es así que, el precio se forma por el tirón de la demanda (lo que no le implica ningún costo al propietario en las ventajas de localización de su terreno) que se ejerce

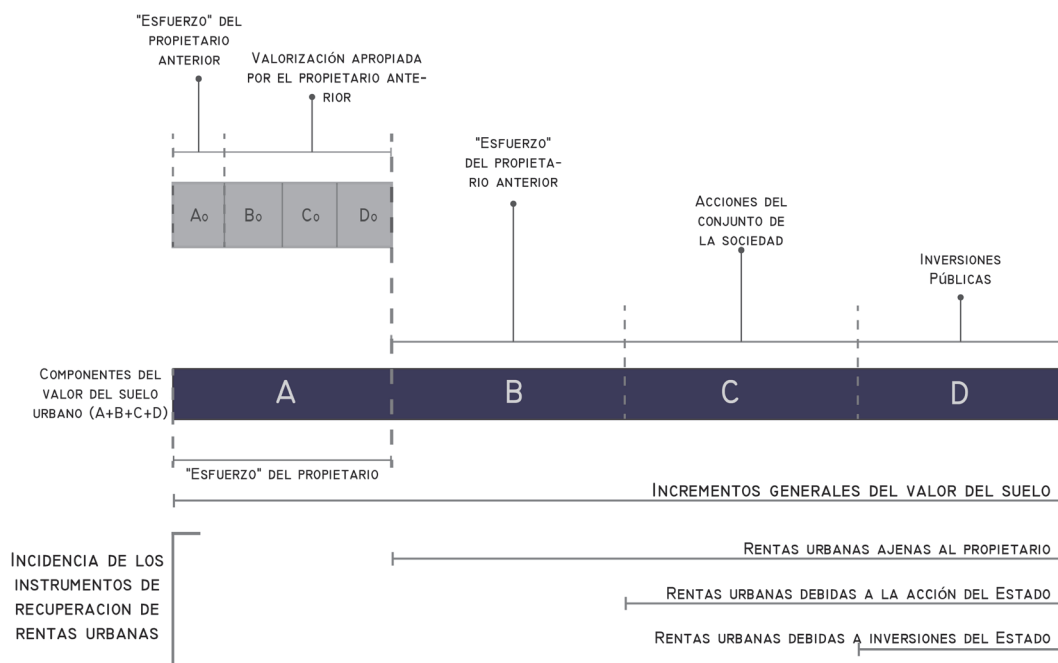


FIG. 3/ Componentes del Valor del Suelo Urbano.

Fuente: Elaboración propia en base a SMOLKA (2013) y FURTADO (2003).

para acceder a diferentes tipos de localizaciones (MORALES, 2005).

Asimismo, el suelo no se destruye ni se deprecia con el pasar del tiempo, por lo tanto, posibilita la acumulación de riqueza y es visto como uno de los activos más importantes para preservar o incrementar el valor patrimonial, especialmente en países con economías débiles, a la vez que es una mercancía cara, siendo una de las mercancías que más presiona sobre la estructura de gastos de las personas (BAER, 2013). El suelo vale por la actividad urbana que éste pueda dar soporte. La demanda compite en relación a las ventajas que se pueda obtener en el uso de un terreno con respecto a otros, por su valor potencial relacionado al beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno (SMOLKA & FURTADO, 2001). De la misma manera, otros autores le llaman a esta particularidad como "mayor y mejor uso", tanto en términos económicos como en lo que refiere a normativa urbana (MORALES, 2005).

A su vez, en el mercado de suelo –entendido como un mercado de localizaciones en donde el precio está condicionado por lo que sucede en el entorno inmediato y mediato (REESE, 2005)–, intervienen diferentes agentes que tienen incidencia en la formación de precios. Dentro de la

oferta, se puede incluir a los desarrolladores inmobiliarios y propietarios de la tierra. Los desarrolladores inmobiliarios son los encargados de comprar, acondicionar y edificar el terreno para luego venderlo, y son los intermediarios entre los propietarios originales y los finales, por lo que conformarían lo que se denomina como demanda derivada de suelo urbano (BAER, 2013).

El valor de la tierra urbana, como se ha mencionado anteriormente, tiene que ver con su característica de ser soporte de las actividades urbanas. Para que estas actividades puedan realizarse se necesita de un agente que pueda construir la edificación o inmueble. La tierra urbana toma contacto entonces con otra actividad que se basa en la lógica capitalista que es la construcción y de la cual surgen otros conjuntos de rentas. Allí se encuentra el agente constructor y la mercancía (que es el inmueble o el espacio construido). La relación que se da entre la tierra urbana y el producto que allí se produce es muy particular ya que el bien producido es inmóvil. Es decir que el producto se consume en el mismo lugar que se produjo. Sumado a esto, la vinculación que tienen la tierra urbana con la construcción –inmueble– no se reduce sólo al período de su producción, sino que se extiende al período de circulación y consumo del bien.

3. Metodología

El presente trabajo se realizó a partir de dos relevamientos de precios del suelo del Partido de La Plata, teniendo en cuenta la oferta de terrenos en dólares perteneciente al buscador Sistema Inmobiliario de Oferta por Computación (en adelante, SIOC). Estos relevamientos se realizaron en el año 2010 y 2018 respectivamente. La elección de este recorte temporal se debe a la sanción en el año 2010 de la Ordenanza 10.703/10 que establece un nuevo Código de Ordenamiento Urbano para el Partido de La Plata en el que se aumentan considerablemente los indicadores de densificación y se produce una ampliación en las zonas urbanas y zonas para barrios cerrados, *countries* y clubes de campo. Por este motivo también se pretende ver la relación entre los datos recopilados antes y después de la aplicación de esta ordenanza.

Se recopilaron 190 casos de terrenos categorizados como vacantes en el partido de La Plata para el año 2018 y 265 en el año 2010 lo que permitió hacer un informe comparativo entre ambos años. Los datos recabados se analizaron a través de una constante confrontación con el marco teórico-conceptual, revalorizando el abordaje dialéctico y la problematización teórica-empírica de lo que se pretende indagar, en pos de cumplimentar los objetivos propuestos en este trabajo.

En este marco, se verificó que los terrenos relevados estuvieran vacantes, si bien los mismos contaban con pequeñas construcciones deterioradas. En estos últimos casos se tomaron esos terrenos como parte de la oferta siendo que su potencial para construir era mucho mayor que el costo de demolición de la superficie construida. Esta situación se tuvo en cuenta principalmente en el casco urbano donde es más difícil encontrar terrenos sin ningún tipo de construcción y donde generalmente los terrenos se destinan a grandes construcciones que a su vez tienen un precio mayor por su localización, por lo tanto, son los más utilizados como forma de capitalización de la renta urbana por parte de promotores inmobiliarios.

Los datos fueron procesados en Sistemas de Información Geográfica (SIG), representándose

con puntos diferenciados a través de diferentes tamaños: los más pequeños para referenciar a los terrenos más baratos y los mayores tamaños para aquellos terrenos más caros. Los datos del año 2010 fueron representados con una gama de colores cálidos (gama de rojos) y para el año 2018 se utilizó una gama de colores fríos (gama de azules). Asimismo, se determinaron cuatro intervalos para la clasificación de los precios por metro cuadrado: de 0 a 20; de 20 a 50; de 50 a 100; de 100 a 300 y por último, los valores mayores a 300 dólares por metro cuadrado. La unidad utilizada para medir los datos obtenidos en los dos relevamientos ha sido la de dólares por metro cuadrado (US\$/m²). Esta metodología fue utilizada para realizar el relevamiento tanto para el año 2010 como para el año 2018 (Fig. 8). A partir de la obtención de los datos para estos dos cortes temporales, se realizó una comparación y explicación de las dos situaciones, lo cual nos permitió arribar a conclusiones parciales.

Asimismo, para dar cuenta del acceso al suelo de la población del Partido, se obtuvieron datos de la Encuesta Permanente a Hogares⁷ (en adelante, EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC). Se trabajó con los datos del cuadro de hogares según escala de ingreso total familiar en el tercer trimestre del 2017 para el Aglomerado del Gran La Plata⁸. Este es un dato significativo a destacar, siendo que en 2018 se produjo una gran devaluación: el dólar comenzó el año con un valor de \$18,65 pesos argentinos, y el 28 de diciembre llegó a cotizar \$38,60 pesos argentinos. Lo cual implica que habría una diferencia significativa tanto en el valor nominal de los ingresos del 2017 y 2018, como en su capacidad adquisitiva. Es por esto que se considera que utilizando el dato de los ingresos totales familiares para el año 2018 reflejaría una dificultad de acceso al suelo urbano aún más acentuada.

Por otro lado, es importante mencionar que la EPH proporciona el dato de los salarios en forma de rangos por decil⁹. Por este motivo, se calcularon los ingresos medios por cada decil para el aglomerado del Gran La Plata (Fig. 4) que luego, para calcular la posibilidad de acceder a un terreno por parte de cada decil de población, se realizaría la conversión de este dato a dólares

⁷ La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) es una encuesta de propósitos múltiples, realizada en 31 aglomerados de la República Argentina, que releva información sobre hogares y personas en torno a las siguientes temáticas: situación laboral, características demográficas básicas, características migratorias, habitacionales, educacionales e ingresos. Más allá de su gran amplitud temática, los aspectos laborales adquieren una relevancia central.

⁸ La dificultad de acceder a estos mismos datos para el año 2018, llevó a utilizar la información proporcionada por el INDEC correspondiente al año 2017.

⁹ El concepto de decil se refiere a uno de los nueve valores en que se divide una serie de datos ordenados en diez partes iguales, de manera que cada parte representa 1/10 de la población.

DATOS DE LA EPH (3º TRIMESTRE 2017)					
Escala de ingresos					
Número decil	Desde	Hasta	Ingreso medio por decil	Porcentaje de hogares	Porcentaje de personas
1	1.000	8.000	5.794	10	6,2
2	8.000	12.000	10.459	10	8,8
3	12.000	15.000	13.774	10	9,4
4	15.000	16.480	15.657	10	10,5
5	16.500	20.000	18.238	10	8,8
6	20.000	23.000	21.137	10	9,6
7	23.000	28.000	25.689	10	12,7
8	28.000	35.000	31.626	10	11,8
9	36.000	51.000	42.203	10	10,7
10	51.000	95.000	64.451	10	11,6
			24.799		100

FIG. 4/ **Tabla con los datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y los ingresos medios por decil calculados.**

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente, se calculó un valor medio de precios del suelo por delegación municipal¹⁰. Es así que se tomó la mediana aritmética de los valores de precio por metro cuadrado por delegación (FIG. 5). Cabe destacar que se eligió calcular la mediana y no la media aritmética debido al comportamiento de los precios del suelo y su gran dispersión. Esto tiene que ver con que, generalmente, se encuentra un sector con precios muy altos con áreas producto de un proceso de valorización diferencial y otras áreas muy alejadas de centros administrativos y servicios o sobre áreas degradadas que generan una baja significativa en su precio. Esto también puede observarse más adelante en el gráfico de barras comparativo del precio del suelo por metro cuadrado según las diferentes delegaciones.

Con los dos datos mencionados –precio del suelo por delegación e ingresos medios familiares por decil– se realizó el cociente entre ambos. El dato resultante permitió reconocer la cantidad de meses en los que se necesita invertir la totalidad del ingreso familiar para acceder a un terreno. Luego, se calcularon los años, dividiendo ese valor por doce meses. Este ejercicio se repitió para todas las delegaciones del Partido de La Plata. En este sentido, el indicador construido pretende ser sólo una aproximación

a la posibilidad de acceso al suelo por parte de los diferentes sectores sociales de la población local, teniendo en cuenta que difícilmente, el ingreso familiar se ahorre en su totalidad.

4. Precios del suelo y dificultad de acceso a la tierra urbana en La Plata

En el caso de La Plata, el proceso de valorización espacial diferencial refleja una acentuada debilidad en la intervención estatal a favor de generar un modelo de desarrollo que extienda la posibilidad de acceso al suelo urbano a amplios sectores sociales. Por el contrario, muchas de las políticas de suelo implementadas por el municipio platense en el periodo 2010-2018, tendieron a favorecer el aumento del contraste entre áreas estratégicas para la inversión y la especulación inmobiliaria, y áreas degradadas, desprovistas de servicios e infraestructura básica.

El primer relevamiento fue realizado en 2010 previo a la sanción de la Ordenanza N° 10.703 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para el Partido de La Plata. Los cambios normativos generaron un contraste aún mayor entre el

¹⁰ El concepto de delegación municipal refiere a las diferentes unidades espaciales que forman parte de la Ciudad de

La Plata y fueron delimitadas por el Municipio, principalmente desde el punto de vista físico y territorial.

MEDIANA DEL PRECIO DEL SUELO POR DELEGACIÓN						
SERVICIOS	Nº	SUPERFICIE (M ²)	PRECIO DEL TERRENO (US\$)	PRECIO DEL M ² (US\$)	LOCALIDAD	UBICACIÓN
TODOS LOS SERVICIOS	13	100	85.000	850,00	CASCO	37 E/ 22 Y 23
GAS Y ELECTRICIDAD	62	366	65.000	177,60	CITY BELL	31 BIS Y 477
AGUA Y ELECTRICIDAD	73	375	60.000	160,00	HERNANDEZ	138 ESQ. 501
AGUA LUZ Y GAS	81	300	45.000	150,00	LOS HORNOS	65 E/ 164 Y 165
NO TIENE SERVICIOS	85	392	58.200	148,47	GORINA	489 ESQ. 133
NO TIENE SERVICIOS	92	362	47.000	129,83	GONNET	20 E/ 517 Y 518
LUZ GAS CLOACAS AGUA	102	300	35.000	116,67	SAN CARLOS	521 E/136 Y 137
NO TIENE SERVICIOS	103	746	84.300	113,00	VILLA ELISA	407 E/ 17 Y 21
LUZ AGUA GAS CLOACAS	105	340	38.000	111,76	ALTOS DE SAN LORENZO	77BIS E/ 24 Y 25
LUZ AGUA GAS CLOACAS	121	680	64.000	94,12	MELCHOR ROMERO	155 ESQ 38
AGUA GAS ELECTRICIDAD	123	360	33.500	93,06	VILLA ELVIRA	8 E/ 602 Y 602
GAS, AGUA Y ELECTRICIDAD	134	300	25.000	83,33	ARTURO SEGUÍ	443 E/ 132 Y 133
LUZ	161	300	18.000	60,00	SICARDI	14 E/ 651 Y 652
NO TIENE SERVICIOS	163	1000	58.000	58,00	EL PELIGRO	RUTA 36 Y 425
AGUA Y LUZ	168	800	43.000	53,75	OLMOS	157 E/ 40 Y 41
LUZ AGUA GAS CLOACAS	183	1326	38.666	29,16	ABASTO	AV 520 E/ 198 Y 200

FIG. 5/ Mediana del precio del suelo por delegación del Partido de La Plata.

Fuente: Elaboración propia.

casco urbano y la periferia de la ciudad, modificándose los indicadores constructivos que incrementaron la cantidad de metros cuadrados permitidos para construir en un 1361% en el casco urbano y un 372% en la periferia de la ciudad de La Plata (LOSANO & BARAKDJIAN, 2012). A esto se le adiciona nuevas zonas para clubes de campo y la ampliación del área urbana del Partido en un 9.45% entre la Ordenanza de Usos del Suelo del año 2000 y la del año 2010. En la periferia se crean nuevas zonas urbanas por un total de 412 hectáreas donde antes eran complementarias o rurales. Y también se aumentan los indicadores en la periferia mediante el incremento del Factor Ocupacional del Suelo (FOS) y/o la densidad, en 1.979 hectáreas de la periferia urbana (LOSANO, 2017).

Con respecto a esto, cabe mencionar que los intereses que se pueden desencadenar al expandirse el perímetro urbano son muy grandes, en tanto permite obtener importantes ganancias extraordinarias para los propietarios estratégicamente ubicados, sea que se trate de grandes o pequeños desarrollos (SMOLKA, 2013). Por lo cual, todos estos cambios introducidos en las nuevas normativas propiciaron una mayor competencia entre los agentes que intervienen en el

mercado de suelo, en particular los que constituyen la demanda derivada –promotores o desarrolladores inmobiliarios–, por la obtención de una parte del territorio que contemple el mayor y mejor uso, para luego venderlo.

En el relevamiento del año 2018 se exponen datos de todas las delegaciones¹¹ del Partido de La Plata. Sin embargo, se registra menor cantidad de oferta en algunas delegaciones como El Peligro, Hernández, Ringuelet y Tolosa (FIG. 6). En estas últimas dos, contiguas al casco urbano, no registraron ofertas de tierras caracterizadas como vacantes. Esta situación contrasta con la mayor cantidad de oferta sobre el centro y eje noroeste del Partido: en delegaciones como City Bell, La Plata (casco urbano), Villa Elisa y Gonnet. Se ha identificado que las áreas más valorizadas económicamente, concentran la mayor oferta de terrenos. Esta situación podría fundamentarse en varios motivos: el elevado precio del suelo en estos sectores responde a una mayor demanda acompañada por precios que incentivan al propietario del suelo a ofertar el mismo en el mercado inmobiliario. Es decir, estos terrenos ya han alcanzado un precio lo suficientemente elevado que no justifican su retención especulativa por parte de los propietarios.

¹¹ El Partido de La Plata se conforma por las siguientes delegaciones: Abasto, Arana, City Bell, El Peligro, Joaquín Gorina, Hernández, Lisandro Olmos, La Plata (Casco Urbano) Los Hornos, Manuel B. Gonnet, Melchor Romero, Ringuelet,

Tolosa, Villa Elvira y Villa Elisa. Villa Elvira hacia el 2010 incluía la delegación de Sicardi, que posteriormente fue dividida en dos delegaciones.

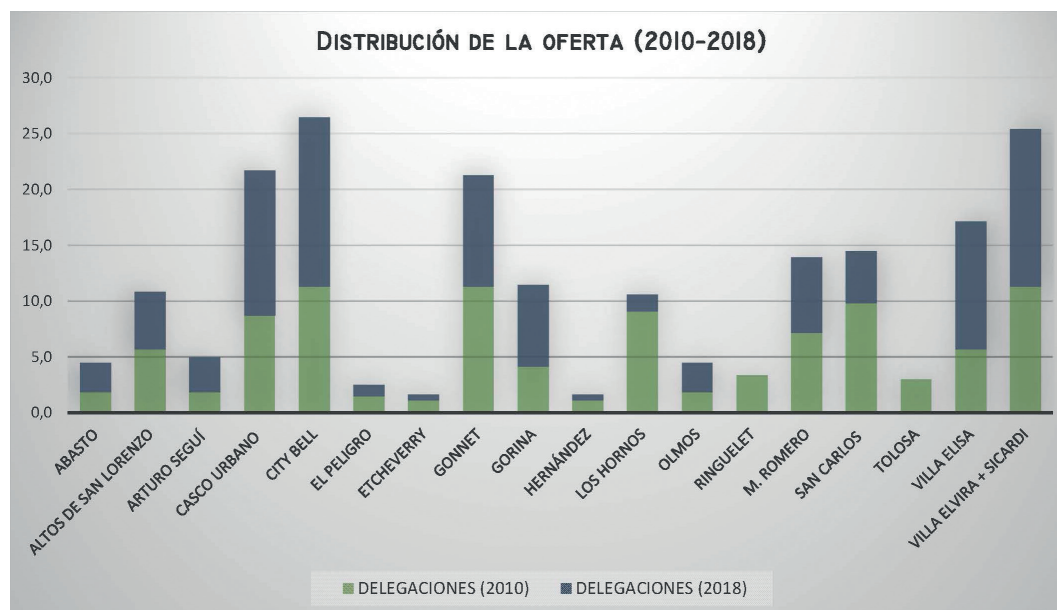


FIG. 6/ Cantidad de oferta por delegación en octubre del 2018.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, a excepción del casco urbano y las delegaciones contiguas, el resto de ellas presentan un tejido urbano en proceso de consolidación, por lo cual es más factible el registro de tierra vacante. Los terrenos del casco urbano, por su parte, representan un campo atractivo para los desarrollos inmobiliarios en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos y de normativa urbana. Finalmente, también cabe aclarar que los cambios en la coyuntura económica a nivel nacional impactaron en la actividad inmobiliaria local siendo que, ante un sistema económico inestable con fuertes devaluaciones en la moneda local, los inmuebles representan una forma de ahorro sólida ligada a la moneda extranjera.

Las zonas con precios más elevados en el período estudiado son las áreas centrales del Partido de La Plata (casco urbano) y la zona de la delegación de City Bell (Fig. 7). En el caso del casco histórico, donde se encuentran los precios por metro cuadrado más elevados de la ciudad, se dio un proceso de revalorización urbana por medio de obras públicas y privadas, en particular en torno al eje fundacional de la ciudad. Se realizaron obras públicas tendientes a mejorar el paisaje urbano sobre la avenida 51 y obras privadas con equipamiento de consumo destinado a sectores de ingresos medios, medios-altos y altos, residencias en altura, locales comerciales,

gastronómicos y hoteles en este mismo sector. Para comprender los cambios que se dieron en los precios del suelo entre 2010-2018, y cómo estos incidieron en la expansión urbana, es necesario mencionar que la dinámica de los valores del suelo no resulta homogénea ni en el tiempo ni en el espacio, lo cual demuestra una valorización diferencial del suelo que incide en la conformación de factores tan diversos como: condiciones físico-ambientales, regulaciones específicas que definen el uso y el potencial de aprovechamiento urbanístico, situaciones coyunturales del propio mercado, subjetividades socioculturales, entre otros (FREDIANI, 2012).

La desigual distribución de valores del suelo en el territorio permite apreciar las áreas más valorizadas como el casco urbano, seguidas por las delegaciones en las cercanías de las principales vías que conectan al Partido de La Plata con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como son: City Bell, Hernández, Gorina y Gonnet (Fig. 7). En el caso de los terrenos relevados en la delegación de Gorina, en su mayoría corresponden a barrios abiertos que se ofertan para vender como una propiedad compartida con la figura de Propiedad Horizontal (PH). Esta situación se repite en las delegaciones de Gonnet y Hernández. La mayoría de las tierras vacantes registradas en estas delegaciones corresponde a esta nueva modalidad de barrios abiertos.

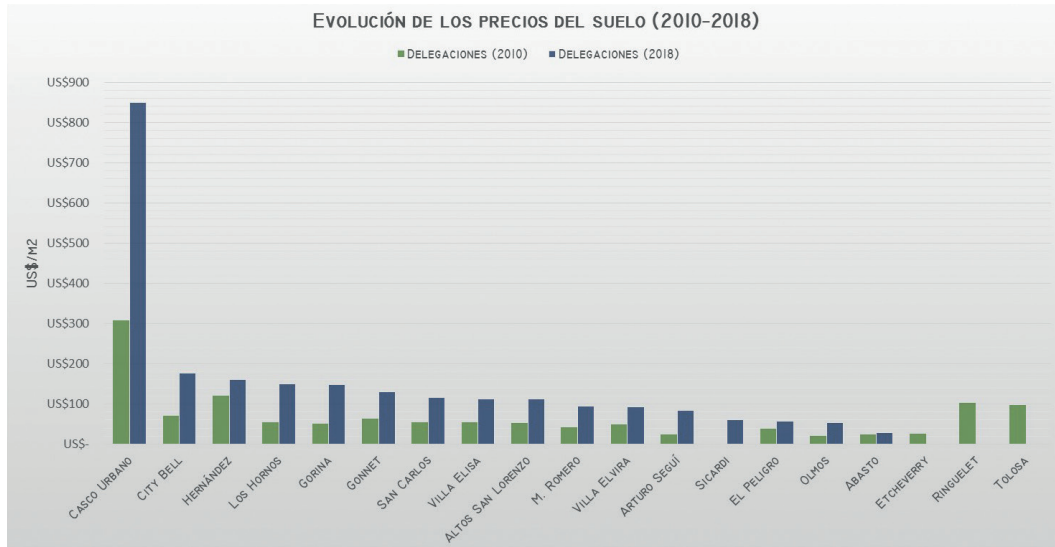


FIG. 7/ Evolución del precio del suelo por delegación del Partido en el período 2010-2018.

Fuente: Elaboración propia.

Para entender el proceso de valorización diferencial del suelo, es necesario entender el accionar del sector privado, especialmente el sector inmobiliario, el cual se ha orientado a satisfacer demandas de vivienda de grupos sociales de ingresos altos y medio-altos, aprovechando los nichos de mercado que se encuentran en el proceso de expansión urbana para obtener el máximo beneficio económico. Esta situación es, a su vez, acentuada por la debilidad de gestión urbana y la intervención estatal para regular este proceso.

En este sentido, a través del trabajo realizado se puede verificar, primeramente, un aumento de precios del suelo en todas las delegaciones. Es así que, en promedio, la variación porcentual de los precios en todas las delegaciones fue de un 123%. Si observamos los terrenos con precios más elevados-que corresponden al eje noroeste- estos continuaron en aumento, en promedio llegaron a una variación porcentual del 140%, seguido por las delegaciones del eje sudoeste que registraron un 125% de aumento y el eje sudeste un 101% (Fig. 9).

Sobre el sector noroeste de la ciudad, se ve un incremento en los precios de las delegaciones de City Bell, Gorina y sobre el sector norte de Arturo Seguí. En estas delegaciones gran parte de la oferta se constituye de nuevos emprendimientos

inmobiliarios en forma de barrios abiertos y barrios cerrados. En estos terrenos se registra un considerable aumento en los precios de los terrenos si comparamos con terrenos registrados en las mismas delegaciones para el año 2010.

Hacia el sector Sur de la ciudad, las delegaciones que registraron una mayor variación porcentual de los precios desde el 2010, son Los Hornos y Lisandro Olmos. No obstante, en este sector la oferta de tierras vacantes en área urbana era reducida.

Observando la última tabla (FIG. 10), en la columna donde se calculó la mediana aritmética, podemos ver que el primer decil de la población debería invertir entre 10 y 47 años sus ingresos totales para poder acceder a un terreno, dependiendo el sector de la ciudad a la que quisiera acceder. Incluso, si consideramos cuánto tardaría en acceder este sector a un terreno con los servicios básicos y a una distancia de 13 km del centro administrativo y comercial en la delegación de Melchor Romero, se debería invertir la totalidad del ingreso familiar por 35 años. Asimismo, en el caso del segundo decil de la población para poder acceder a este mismo terreno, le implicaría invertir la totalidad de su ingreso familiar por 19 años. Siendo que la Canasta Básica Total (CBT)¹²

¹² Este dato es utilizado como base para medir la línea de pobreza en Argentina y es proporcionado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC). Consiste en el

precio de un conjunto de bienes y servicios para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

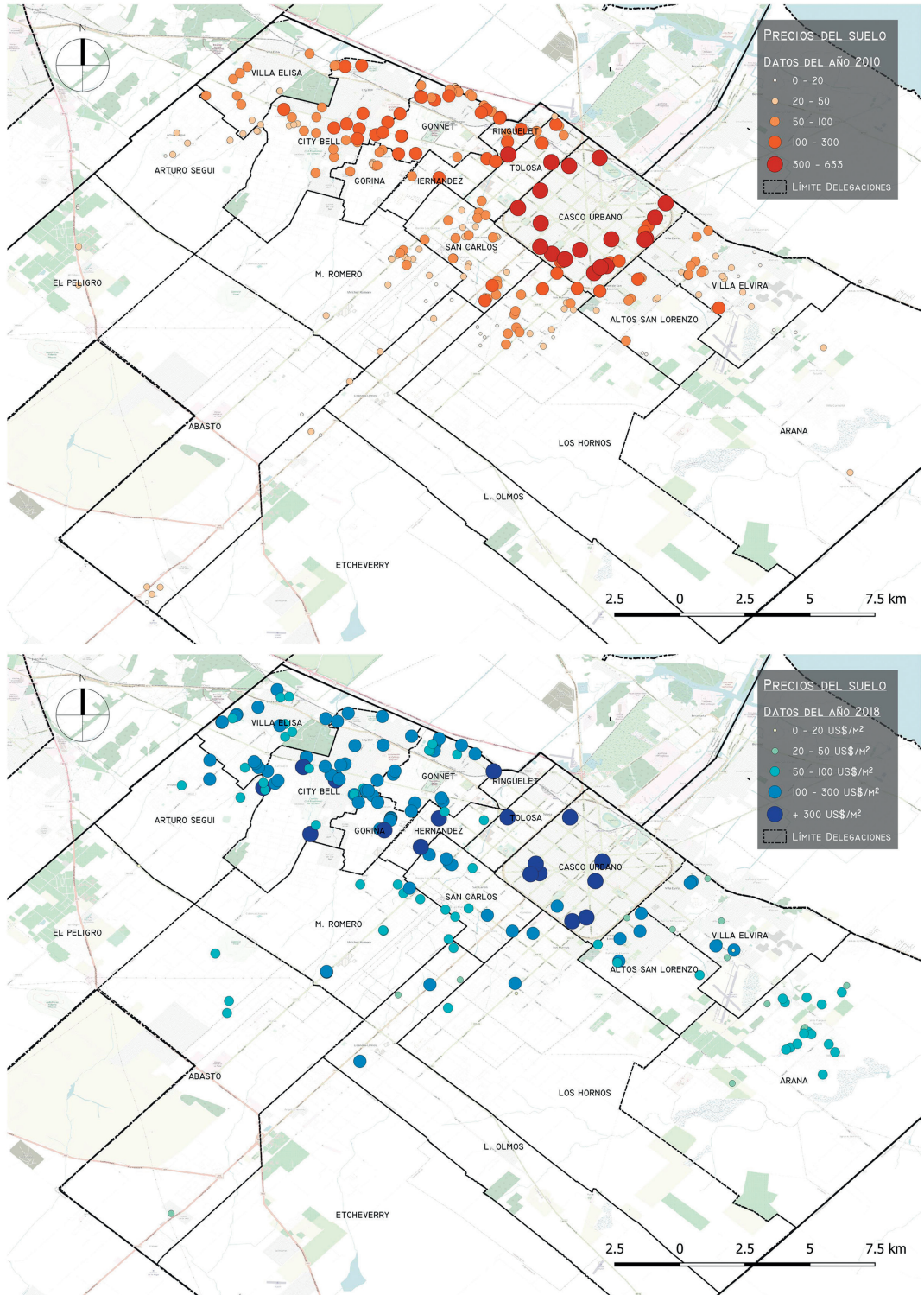


FIG. 8/ Mapas de precios del suelo a partir de datos relevados en el año 2010 y 2018.

Fuente: Elaboración propia.

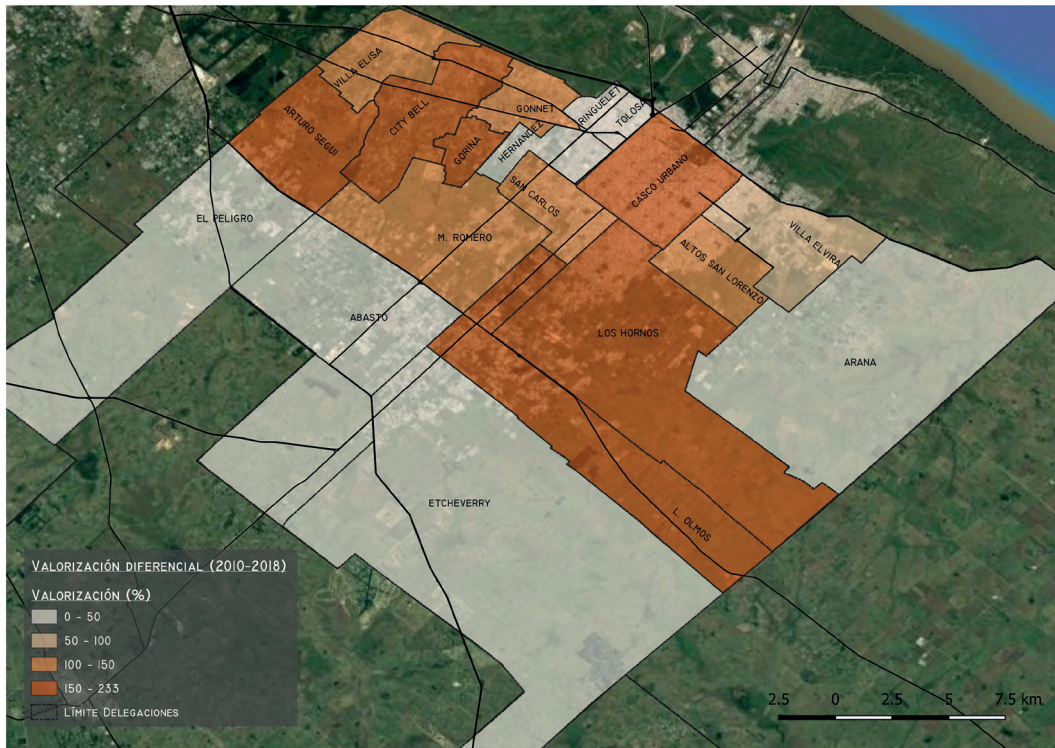


Fig. 9/ Valorización diferencial en La Plata, expresada en variación porcentual por delegación (2010-2018).

Fuente: Elaboración propia.

para un hogar de cuatro integrantes en octubre del año 2017 era de \$15.676,56, se considera que la población del primer, segundo, tercer y cuarto decil no podría acceder o sería muy difícil que pudiera contar con un terreno por sus propios medios.

Para los sectores de ingresos medios y medios-alto –deciles 5 y 6–, les implicaría entre 10 y 11 años de destinar la totalidad de sus ingresos familiares para poder acceder a dicho terreno con los servicios básicos y medianamente bien ubicado. Parece más factible poder acceder al suelo entre el decil 9 y el 10, siempre con el aporte de algún crédito hipotecario o subsidio. En relación a esto, el terreno tomando como referencia no es el más barato de todos, sino la mediana. Si se toma el precio más bajo, como es el caso del terreno en Sicardi, de 300m², el indicador disminuye para todos los deciles, pero se trata de una zona inundable, sólo cuenta con luz como servicio y tiene una distancia considerable a los centros administrativos y demás servicios. Por lo tanto, los sectores de la población que tienen mayores posibilidades de acceder al suelo urbano bien ubicado y servido serían los sectores medios-altos y altos.

En la mayoría de los casos, de todas formas, se debería contar con alguna forma de financiación que ayude a sobrellevar el costo de la inversión.

A partir de los datos construidos (Fig. 10), se puede deducir que los terrenos del casco urbano de La Plata, particularmente los que se ubican en el centro geográfico de la planta urbana, estarían destinados a satisfacer a la demanda derivada, es decir, a los promotores o desarrolladores inmobiliarios, en tanto los precios de los terrenos no son accesibles para el ingreso familiar más alto registrado en el aglomerado del Gran La Plata. La demanda derivada sería el perfil que se circunscribe en las posibilidades de acceder a este tipo de terrenos, ya que cuenta con los medios para la compra del terreno, construcción de la edificación de acuerdo a los indicadores de la zona (hasta 14 pisos con premios) y posibilidad de venta. Sumado a esto, al momento de relevar los datos de los terrenos, las publicaciones mostraban avisos haciendo referencia a que eran “ideal para inversores” y haciendo alusión a las posibilidades constructivas que admiten estos terrenos.

Datos EPH		Cociente entre ingreso y precio del suelo. Tiempo en el que se debería invertir la totalidad del ingreso familiar y poder acceder a la compra de un terreno (Meses)																
Decil	Ingreso Medio US\$	Terreno N° 13	Terreno N° 62	Terreno N° 96 (mediana)	Terreno N° 73	Terreno N° 81	Terreno N° 85	Terreno N° 92	Terreno N° 102	Terreno N° 103	Terreno N° 105	Terreno N° 121	Terreno N° 123	Terreno N° 134	Terreno N° 161	Terreno N° 168	Terreno N° 183	
1	152,3	558	427	420	394	295	382	309	230	553	249	420	220	164	118	282	381	282
2	274,9	309	236	233	218	164	212	171	127	307	138	233	122	91	65	156	211	156
3	362,1	235	180	177	166	124	161	130	97	233	105	177	93	69	50	119	160	119
4	411,6	207	158	155	146	109	141	114	85	205	92	155	81	61	44	104	141	104
5	479,4	177	136	133	125	94	121	98	73	176	79	133	70	52	38	90	121	90
6	555,7	153	117	115	108	81	105	85	63	152	68	115	60	45	32	77	104	77
7	675,3	126	96	95	89	67	86	70	52	125	56	95	50	37	27	64	86	64
8	831,4	102	78	77	72	54	70	57	42	101	46	77	40	30	22	52	70	52
9	1109,4	77	59	58	54	41	52	42	32	76	34	58	30	23	16	39	52	39
10	1694,3	50	38	38	35	27	34	28	21	50	22	38	20	15	11	25	34	25
Delegación		Casco	City Bell	Villa Elvira	Heman-dez	Los Hornos	Gorina	Gonnet	San Carlos	Villa Elisa	Altos de San Lorenzo	Melchor Romero	Villa Elvira	Arturo Seguí	Sicardi	Olmos	El Peligro	Abasto

Datos EPH		Tiempo en el que se debería invertir la totalidad del ingreso familiar por decil para poder acceder a la compra de un terreno (Años)																
Escala de ingreso	Decil	Terreno N° 13	Terreno N° 62	Terreno N° 96 (mediana)	Terreno N° 73	Terreno N° 81	Terreno N° 85	Terreno N° 92	Terreno N° 102	Terreno N° 103	Terreno N° 105	Terreno N° 121	Terreno N° 123	Terreno N° 134	Terreno N° 161	Terreno N° 168	Terreno N° 183	
1000 a 8000	1	47	36	35	33	25	32	26	19	46	21	35	18	14	10	24	32	24
8000 a 12000	2	26	20	19	18	14	18	14	11	26	12	19	10	8	5	13	18	13
12000 a 15000	3	20	15	15	14	10	13	11	8	19	9	15	8	6	4	10	13	10
15000 a 16480	4	17	13	13	12	9	12	10	7	17	8	13	7	5	4	9	12	9
16500 a 20000	5	15	11	11	10	8	10	8	6	15	7	11	6	4	3	7	10	7
20000 a 23000	6	13	10	10	9	7	9	7	5	13	6	10	5	4	3	6	9	6
23000 a 28000	7	10	8	8	7	6	7	6	4	10	5	8	4	3	2	5	7	5
28000 a 35000	8	9	7	6	6	5	6	5	4	8	4	6	3	3	2	4	6	4
35000 a 51000	9	6	5	5	5	3	4	4	3	6	3	5	3	2	1,4	3	4	3
51000 a 95000	10	4	3	3	3	2	3	2	2	4	2	3	2	1,2	0,9	2	3	2
Delegación		Casco	City Bell	Villa Elvira	Heman-dez	Los Hornos	Gorina	Gonnet	San Carlos	Villa Elisa	Altos de San Lorenzo	Melchor Romero	Villa Elvira	Arturo Seguí	Sicardi	Olmos	El Peligro	Abasto

Fig. 10/ Cantidad de años que tardaría cada decil de la población en acceder a un terreno de precio medio de cada delegación del Partido de La Plata en el año 2018.

Fuente: Elaboración propia.

En adicional, estas áreas que presentan grandes ventajas de localización, ya sea por tratarse de un área central, su estatus social y/o por la calidad de su infraestructura y servicios urbanos, por lo cual, suelen tener los precios más elevados de la ciudad y suelen ser muy solicitadas.

Por otro lado, se registra una situación compleja en el acceso al suelo de los sectores de ingresos medios y medios bajos, considerando la dificultad que implicaría: en primera instancia, destinar la totalidad de un ingreso familiar en un solo mes, y en segundo lugar, considerando la extensión del tiempo que implicaría la inversión.

Se pueden observar grandes divergencias en la posibilidad de acceso al suelo urbano por parte de los distintos sectores sociales que habitan en el Partido de La Plata, mostrando una gran concentración de la riqueza y niveles de pobreza en una de las dimensiones donde se refleja la desigualdad social: su expresión territorial. Esto se refleja en las diferentes áreas urbanas sobre las que cada sector social puede acceder, ya que no todas cuentan con los servicios urbanos básicos –provisión de agua, desagües, electricidad, gas, pavimentación y luminaria pública– ni la infraestructura necesaria para la movilidad y conectividad de sus habitantes con las centralidades urbanas.

5. Conclusiones

El hecho de que modelo de desarrollo urbano del Partido de La Plata esté librado al comportamiento del mercado de suelo, sumado a sus particularidades debido a su sistema de acumulación capitalista periférico, deriva en una gran cantidad de problemáticas socio-territoriales y una diversidad de situaciones urbanas que dan como resultado de la conformación de una ciudad desigual. Ésta, a su vez, se refleja en una polarización de escenarios urbanos: por un lado, un aumento generalizado de los indicadores de construcción y cambios en el uso del suelo, lo cual incentiva un modelo de desarrollo urbano rentista sin ninguna compensación; por otro lado, áreas ocupadas con servicios urbanos mínimos, nulos y/o sectores expuestos a situaciones de riesgo ambiental o hídrico.

Al interior de las periferias del Partido conviven dos situaciones contrastantes. Por un lado, población con ingresos altos y medio-altos ocupando viviendas de lujo y gran valor y/o compitiendo por apropiarse de un terreno

con mayores privilegios. Por otro lado, población de ingresos bajos y medios-bajos en busca de acceso a una porción de territorio, viéndose forzada a asentarse en áreas cada vez más alejadas de los centros urbanos y de las principales infraestructuras y servicios. Estos sectores permanecen en gran medida expuestos a situaciones de fragilidad ambiental asentados en terrenos que son “residuales” para el mercado inmobiliario, por no poder acceder a sectores de la ciudad bien servidos y ubicados que han sido fuertemente revalorizados.

El aumento de los precios del suelo se da tanto en forma generalizada y en forma diferencial. De forma generalizada en todo el partido, los precios del suelo registraron un aumento promedio de 123%. Si esto se relaciona con el contexto que se da a nivel macroeconómico en donde los ingresos se devalúan a la par de la moneda local, se puede concluir que el acceso al suelo se hace cada vez más ardua, en particular para los sectores de ingresos medios, medios-bajos y bajos.

En cuanto a la valorización diferencial del territorio, las áreas con mayor variación en términos porcentuales son las que pertenecen a las delegaciones del eje noroeste, en donde la oferta registrada de suelo urbano corresponde a la modalidad de barrios abiertos y barrios cerrados, destinados a una población de ingresos medios-altos y altos.

En cuanto a los sectores de ingresos medios, una familia debería destinar la totalidad del ingreso familiar por una duración de 11 años para poder acceder a un terreno con los servicios básicos y a una distancia de 13 km del centro administrativo y comercial de la ciudad. Por lo cual, implica una gran dificultad en el acceso al suelo siendo que este tiempo sería aún mayor considerando que los salarios sufrieron una gran devaluación y que los precios del suelo del suelo a lo largo del tiempo continúan incrementándose.

En cuanto a los sectores de medios-bajos y bajos, las posibilidades de acceso al suelo bien servido y ubicado, se restringen aún más. Deberían destinar entre 20 y 35 años la totalidad de su ingreso familiar. Esto demuestra una situación preocupante en el acceso al suelo de los sectores populares y refleja la imposibilidad de contar con los medios propios para poder acceder a un hábitat digno.

En síntesis, el acceso al suelo urbano bien ubicado y servido parece constituir un lujo que sólo pueden gozar las clases sociales de mayores

ingresos, reduciéndose el derecho a la ciudad para los sectores medios y aún más para los sectores populares. Las regulaciones urbanísticas en este contexto, sólo han contribuido a acentuar estos contrastes sociales a través de aumentar los indicadores urbanísticos que permiten un modelo de desarrollo urbano rentista que tiende a restringir aún más las posibilidades de hacer ejercicio del derecho a la ciudad para amplios sectores de la población.

En este contexto, se hace evidente la necesidad de reducir las condiciones de desigualdad en el acceso al suelo urbano en el Partido de La Plata. En este sentido, se destaca la importancia de las políticas de suelo para regular la valorización diferencial del territorio y evitar la apropiación privada de beneficios generados por el Estado sin ninguna compensación así también como contrarrestar la inequidad social que se produce en el crecimiento de ciudades sin regulaciones en el mercado de suelo.

6. Bibliografía

- ABRAMO, P. (2011): *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. OLACCHI. Ecuador.
- BAER, L. (2013): Principios de economía urbana y mercados de suelo. En ERBA (Coord.): *Definición de Políticas de Suelo Urbano en América Latina* (pp. 221-241). E-book. Lincoln Institute Of Land Policy.
- BAER, L. & KAUW, M. (2016): Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE (Santiago)*, 42(126), 5-25. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- CLICHEVSKY, N. (2012): Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 1 septiembre 2012, núm. 8, p. 59-72. <http://hdl.handle.net/2099/13034>
- FREDIANI, J. (2014): "Procesos de Urbanización, Valorización del Suelo y Vulnerabilidad Territorial en clave de Inteligencia Territorial". Capítulo del Libro en: BOZZANO, H. y GIRARDOT, J. (Coord.). *Inteligencia Territorial. Teoría, métodos y casos en Europa y América Latina*. Edulp - Editorial Universitaria de La Plata. 164-170.
- FREDIANI, J. & RODRÍGUEZ TARDUCCI, R. & CORTIZO, D. (2012): *Valor diferencial del suelo urbano y localización de la población en áreas de vulnerabilidad territorial en el Partido de La Plata*. XI INTI International Conference La Plata 2012. GDRI - INTI-CNRS y TAG-IdiHCS, UNLP-CONICET. La Plata. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2653/ev.2653.pdf
- GARGANTINI, D. & PASQUALE, M. F. & GARBELLOTO, L. (2014): Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 202-217. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pasu>
- HARVEY, D. (2012): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, España, Ediciones Akal.
- JARAMILLO, S. (2003): *Los Fundamentos económicos de la participación en la plusvalía*. Lincoln Institute of Land Policy.
- (2008): "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas" En: *Territorios - Revista de Estudios Regionales y Urbanos* N°2, Bogotá, 1999.
- LEFEBVRE, H. (1967): *El marxismo sin mitos*, Buenos Aires, Argentina, A. Peña Lillo Editor.
- LOSANO, G. & BARAKDJIAN, G. (2012): *Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano*. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. Categoría: Número 39. Publicado el miércoles, 13 junio 2012.
- LOSANO, G. (2017): Normativa de Ordenamiento Territorial como Instrumento del Extractivismo Urbano: El caso de La Plata. *XIX Jornadas de Investigación y Enseñanza de la Geografía*, 15 al 16 de noviembre de 2017, La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67371>
- MORALES SCHECHINGER, C. (2005): *Conceptos avanzados de suelo urbano*. Textos preparados por el autor para los cursos sobre Mercado del Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas y Financiamiento de Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano, preparados en 2005.
- OSZLAK, O. (1983): *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*. Estudios Cedes. *Punto de Vista*, 1983. <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-prensa/Los%20sectores%20populares%20y%20el%20derecho%20al%20esp%20urb.pdf>
- RODRIGUEZ, J. & ARRIAGADA, C. (2004): Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Revista Eure*, Vol. XXIX, N° 89), pp. 5-24, Santiago de Chile.
- RPPVAP (2015): *Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios*. Subsecretaría de hábitat de la comunidad, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. Disponible en: <http://181.171.117.68/registro/publico/>
- SMOLKA, M. (2013): *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Enfoque en Políticas de suelo. Lincoln Institute of Land Policy.
- (2017): Curso intensivo: *Mobilización social de la valorización inmobiliaria. Fundamentos del Mercado del Suelo Urbano*. Buenos Aires, Argentina. 6 y 7 de noviembre de 2017. Lincoln Institute of Land Policy.

Estudios

Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana. La Plata (Argentina)

Valeria Pérez & Julieta Frediani & Daniela Cortizo

SMOLKA, M. & FURTADO, F. (2001): *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Eure Libros. Lincoln Institute of

Land Policy. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 481-502

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.11>

CC BY-NC-ND



Configuración territorial y complejos turísticos en el noreste de Brasil

Alexandre QUEIROZ-PEREIRA^(a)Nayrison DE JESUS PRADO-DA SILVA^(a)Luis Alberto SALINAS-ARREORTUA^{(b)1}^(a)Universidade Federal do Ceara, Departamento de Geografia^(b)Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México

RESUMEN: La región del nordeste de Brasil presenta características de una nueva dinámica turística e inmobiliaria, donde distintas cadenas hoteleras, resorts, condominios y segundas residencias ocupan más de tres mil kilómetros de extensión de la costa. Como evidencia de esta propagación, se atestigua la presencia de complejos turísticos y residenciales de capital transnacional que corresponde a un modelo de negocio basado en la ocupación de cientos de hectáreas. A partir de tres casos de estudio, se analizan las condiciones sociales y la fragmentación territorial a partir de la constitución del tejido urbano, la evolución de los precios del suelo y características sociodemográficas de los habitantes. Se argumenta que el Estado, a través de políticas públicas, apoya el desarrollo de estos proyectos inmobiliarios generando fragmentación del espacio urbano, exclusión social, así como carencias en los suministros públicos.

PALABRAS CLAVE: Configuración territorial; Complejos turísticos; Proyectos inmobiliarios; Nordeste de Brasil.

Recibido: 17.04.2020; Revisado: 27.01.2021.

Correo electrónico: agpufc@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7560-6064>Correo electrónico: ny.prado9@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5050-1263>Correo electrónico: lsalinas@igg.unam.mx; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0983-3629>

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

¹ Los autores agradecen el financiamiento a dos proyectos CAPES PGPSE Proc. 88887.123947/2016-00: Sistemas Ambientais costeiros e ocupação econômica do Nordeste; CAPES PRINT Proc. 88887.312019/2018-00: Integrated socio-environmental technologies and methods for territorial sustainability: alternatives for local communities in the context of climate change; y al Programa CAPES/FUNCAP Proc. 88887.165948/2018-00: Apoio às Estratégias de Cooperação Científica do Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFC. O primeiro autor agradece ao CNPq pela concessão de bolsa de pesquisa produtividade.

Territorial configuration and tourist complexes in the northeast of Brazil

ABSTRACT: The northeast region of Brazil presents characteristics of a new tourist and real estate dynamic, where the different hotel chains, resorts, condominiums and second houses occupy more than three thousand kilometers of coastline. As evidence of this spread, the presence of tourist and residential complexes with transnational capital is attested, corresponding to a business model based on the occupation of hundreds of hectares. Based on three case studies, social conditions and territorial fragmentation are analyzed based on the constitution of the urban fabric, the evolution of land prices and the sociodemographic characteristics of the inhabitants. It is argued that the State, through public policies, supports the development of these real estate projects generating fragmentation of the urban space, social exclusion as well as deficiencies in public supplies.

KEYWORDS: Territorial configuration; Tourist complexes; Real estate projects; Northeast of Brazil.

1. Introducción

Los inmuebles junto al mar, casas y departamentos en la playa (segundas residencias), hoteles, posadas y flujos de turistas, durante décadas se han asociado con los paisajes costeros del noreste brasileño. La cantidad de investigaciones y la diversidad de enfoques demuestran el conocimiento sobre estas formas, agentes y procesos. En la última década, se han puesto en práctica experiencias internacionales de planificación y construcción de espacios privados capaces de articular productos turísticos e inmobiliarios; desde la residencia hasta la diversión en determinadas temporadas, desde los residentes hasta los turistas, desde la primera y la segunda residencia hasta el lujoso hotel/resort. Los desarrollos inmobiliarios, las nuevas prácticas y comportamientos, la movilidad residencial y las formas de ocio han sido discutidos, conceptualizados y clasificados (HUETE & MANTECÓN, 2010).

Los grupos empresariales especializados se dieron cuenta de que es posible articular y construir hoteles y residencias en el mismo desarrollo y con base en multipropiedad. De ahí el llamado complejo turístico y residencial. En este caso, corresponde a un modelo de negocio basado en la ocupación de cientos de hectáreas, en la complementariedad de funciones y tipos de servicios de ocio, en el control y regulación del uso y acceso de los usuarios (KONDO & LATERZA, 2008; BRANDÃO, 2013). La noción de complejo descrita es similar a la que proporciona DUHAMEL (2018) entendida como *comptoir touristique*, es decir, un espacio planificado, capaz de aglutinar prácticas diversas como el turismo y otras actividades de ocio, pero con acceso controlado por un sistema de gestión y seguridad.

Esta situación será muy común en el Mediterráneo y en Algarve (Portugal); sin embargo, en las zonas costeras como Costa Blanca (Alicante) y Azahar (Castellón), España, las diferentes oleadas de expansión turística e inmobiliaria produjeron un continuo costero turístico y urbanizado, que involucró ciudades y balnearios (RIECAU, 2002). Aún para el caso español, Le Manga Club Resort (Murcia) con sus 450 hectáreas de superficie es expresión de la internacionalización de los inversores, la diversificación de servicios y el consumo extensivo de espacio costero por tipo de empresa (ANDRÉS SARASA, 1998). En el Algarve, los planes gubernamentales y los inversores se han alineado con la organización territorial y funcional de la costa promoviendo el mercado de segundas residencias y complejos turísticos integrados, examinados a través del concepto de turismo residencial (PATULEIA, 2011; MAZÓN, 2018).

En países del capitalismo periférico, los estudios sobre complejos turísticos o turismo residencial, a grandes rasgos, describen los desarrollos, los nuevos residentes, el proceso histórico de implementación y, con más detalle, pasan a interpretar los efectos e impactos producidos por ellos. Se observan cambios demográficos y urbanísticos, un aumento de la inversión privada, sin embargo, se destacan las contradicciones y problemas asociados con las poblaciones previas a los procesos de turistización. En Cozumel (México), se agravaron las desigualdades sociales y la marginación de las poblaciones más pobres (PARAFOX-MUÑOZ & al., 2014). En la costa marroquí, se destaca el avance del turismo inmobiliario, principalmente por capitales europeos, hecho que impulsó el número de puestos de trabajo y elevó el nivel de vida. Sin embargo, la inflación y la especulación en el valor del suelo y la vivienda se perciben como efectos adversos

(GIL DE ARRIBA, 2011). En Centroamérica, más específicamente en la región del Pacífico Norte en Costa Rica, BARRANTES-REYNOLDS (2011) considera que el modelo y la efectividad económica de los complejos en regiones deprimidas es económicamente incompatible con los principios de sustentabilidad, principalmente por conflictos sobre el uso de los recursos hídricos.

Dadas las características predominantes asociadas con el complejo turístico, la pregunta sigue siendo: ¿qué impactos socio-territoriales se derivan de la instalación y el funcionamiento de estos complejos inmobiliarios? La literatura internacional señala, entre otros, los siguientes impactos: pérdida de cobertura vegetal y degradación del suelo (CASAS-BETRÁN, & al., 2013), cambios en la estructura demográfica/etaria, segregación física y social (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2016), demandas crecientes de servicios públicos y privados básicos (AKYOL & CIGDEM, 2016), déficit hídrico, división entre formas de vida entre el habitante local y el nuevo residente (PALAFOX-MUNOZ & al., 2014), nuevos comportamientos turísticos (TOMÀS, 2011), eliminación de efluentes sin tratamiento previo y descomposición de los destinos turísticos debido a la pérdida de calidad ambiental (DEMAJOROVIC, ALEDO & KONDO, 2011), erosión / degradación costera (OEUSLATIM, 2010; BURT, 2014) e incluso, impactos sobre zonas de reserva ecológica (SALINAS; 2018).

En Brasil, la región noreste atraviesa un proceso de fragmentación económica y, al mismo tiempo, su litoral está especializado en términos de actividad turística (DANTAS, 2019). En cuanto a los complejos turísticos, los primeros proyectos en el noreste de Brasil, aparecen en este siglo, aproximadamente, a mediados de la primera década. La región del noreste presenta características de una nueva dinámica turística e inmobiliaria, donde las famosas cadenas hoteleras, resorts, condominios y segundas residencias ocupan más de tres mil kilómetros de extensión de costa. Como evidencia de esta propagación, se atestigua la presencia de cadenas hoteleras y turísticas en la costa noreste. Ejemplos reconocidos son las cadenas portuguesas Vila Galé², en Bahía, Ceará, Pernambuco y Rio Grande do Norte o Dom Pedro Hotels en Ceará; la cadena francesa Club Méditerranée y la cadena española Iberostar, en Bahía.

² El crecimiento del grupo Vila Galé le ha permitido estar presente en varios estados de la costa noreste, principalmente en forma de resorts. Otros que invierten en esta categoría son los portugueses Enotel y Tivoli Hotels (ambos en Pernambuco), Pestana, Dom Pedro Hotels y los españoles Serhs Hotels (Rio Grande do Norte) se insertaron en el

A principios de la segunda década del siglo XXI, docenas de proyectos, incluidos campos de golf, fueron cancelados o redefinidos drásticamente. Incluso en un número mucho menor de lo planeado, es incuestionable que se construyeron grandes desarrollos en los últimos 15 años y afectaron de diversas maneras los espacios donde se instalaron. Otros países periféricos han experimentado este proceso, incluida la presencia de capitales internacionales y contando con grandes proyectos anclados en atracciones como un campo de golf (GIL DE ARRIBA, 2011; BARRANTES-REYNOLDS, 2011).

Los complejos realizados en el noreste se construyeron, específicamente, en las regiones metropolitanas de los tres estados turísticos y económicamente más importantes, a saber; Bahía, Pernambuco y Ceará. De ahí la importancia de estudiarlos y, sobre todo, comprender las repercusiones socio-territoriales, es decir, los cambios en el tejido urbano-social en las áreas directamente afectadas.

La mayoría de los municipios costeros metropolitanos en el noreste de Brasil son grandes aglomeraciones, pero con baja densidad poblacional. Las cartografías de áreas urbanas indican una concentración de la población en las ciudades (sede administrativa interior) o en ocupaciones en la costa, esto cuando no existen coincidencias de estas condiciones socioespaciales. En las ciudades predominan las ocupaciones históricas, se concentran la vivienda y las actividades terciarias. Ya en la costa está la residencia de poblaciones tradicionales y, actualmente, la intensificación de las actividades portuarias post 1970 (complejo petroquímico de Camaçari, en la RM de Salvador, Bahía; Porto de Suape, en la RM Recife en Pernambuco y Porto do Pecém, en la RM de Fortaleza, Ceará) y atractivos turísticos.

Actualmente, la planificación de las ciudades brasileñas utiliza Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PD's). Dichos documentos tienden a orientar el ordenamiento de las funciones sociales, la propiedad urbana y promover el desarrollo en el mediano y largo plazo. Los PD's están regulados por el Estatuto de la Ciudad, ley federal de 2001, que los hace obligatorios para las ciudades con más de veinte mil habitantes, revisados cada diez años. Sin embargo, incluso

mercado como grandes hoteles. Entre estos, el mayor inversor en un Complejo Turístico es el grupo Iberostar (Bahía). Las operaciones del grupo son multicontinentales y con una distribución significativa de proyectos (51 proyectos en Europa, 44 en América y 10 en África).

con las disposiciones legales y los documentos urbanísticos, no se ha evitado la reproducción de la precariedad urbana y los conflictos socioambientales en las zonas turísticas costeras (PEREIRA, 2017; PEREIRA & GOMES, 2018).

Se imagina que los complejos turísticos en los municipios de las regiones metropolitanas del noreste de Brasil, mientras que las nuevas formas urbanas en la costa, lejos de brindar un modelo urbano basado en la justicia espacial (FAINSTEIN, 2016), promueven la fragmentación del tejido urbano y la mercantilización del suelo, pero no siempre sigue la mejora de los indicadores sociales y la infraestructura urbana.

2. Metodología

Dicho esto, de las dimensiones y aspectos a analizar, este texto investiga las condiciones sociales y la organización territorial en los espacios costeros seleccionados para la construcción de proyectos turísticos-inmobiliarios a gran escala. Para eso, se entiende las transformaciones en el territorio donde predominan las funciones de ocio (DUHAMEL & KNAFOU, 2003). Se privilegian dos indicadores: primero, la constitución del tejido urbano y la evolución de los precios del suelo; y, segundo, según los datos del censo de 2010, se señalan las condiciones de las viviendas urbanas de las poblaciones que viven en las cercanías de los grandes desarrollos. Como una escala espacial representativa de los procesos, la investigación indica el contexto metropolitano, en particular, de Salvador, Recife y Fortaleza. En una menor escala intraurbana, se seleccionaron tres principales ejemplos de complejos turísticos y/u hoteleros a saber: Iberostar, en RMSalvador, Reserva do Paiva, en RMR Recife y Aquiraz Riviera, en RMFortaleza.

Aún con respecto a la escala de análisis intraurbano, es necesario explicar el caso brasileño. En la subdivisión político-administrativa de los municipios, existen distritos con el propósito de mejorar la gestión pública y la planificación, además de ser la base para la obtención de datos de las áreas municipales. Por tanto, es bajo esta delimitación/escala que se analizan las variables de influencia directa de los proyectos o, mejor dicho, del entorno.

Las localidades estudiadas evidencian una mayor dinámica metropolitana, con infraestructura urbana y otros medios de alojamiento para las demandas turísticas de sus respectivos estados. Las metrópolis, presenta una concentración demográfica, así como una polarización, en una de las aglomeraciones urbanas más

grandes de la región (más de 4 millones de habitantes). En ellas, se percibe la integración socioeconómica y sociopolítica entre municipios (COSTA & PEQUENO, 2015). Debido a esta fuerte vinculación entre las ciudades costeras de RM Fortaleza, RM Recife y RM Salvador, existe la necesidad de verificar el proceso de urbanización marcado por el turismo y las segundas residencias.

La mayor evidencia de inversión inmobiliaria y turismo como vectores de metropolización en el noreste de Brasil, se debe precisamente a la preferencia de los empresarios sobre los complejos turísticos, caracterizados por espacios con equipamiento, servicios urbanos y disponibilidad de suelo para la construcción (PEREIRA & FREITAS SILVA, 2014). Los desarrollos seleccionados tienen las características fundamentales del tipo de complejo turístico, a saber; grandes empresas (más de 200 hectáreas), con diversidad de servicios e infraestructura turística, reconocidas a nivel nacional e internacional y ubicadas en municipios metropolitanos costeros cercanos a otras zonas inmobiliaria-turística.

Para ello fue necesario realizar una revisión sobre la literatura en diversos contextos sobre los complejos turísticos y su impacto en el territorio. Posteriormente mediante una caracterización de los casos de estudio, se analizó los elementos que definen la configuración territorial selectiva de los complejos turísticos en el noreste de Brasil. Aunado a ello, mediante información del Censo demográfico de 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en particular usando datos de ingresos e infraestructura (suministro de agua, recolección de basura y saneamiento), se analizaron las características de los residentes en el caso de estudio, además de información de precios promedio por metro cuadrado. Y mediante información de Google Earth se pudo identificar dos periodos de expansión urbana, destacando el crecimiento de la urbanización, servicios, equipamiento y comercio en los casos de estudio, tanto para el año 2005 y 2015, lo que permitió elaborar cartografía comparativa de ambos periodos.

El Censo de 2010 es la encuesta más completa y actualizada de datos de la población brasileña sobre demografía, economía, vivienda e infraestructura. Toda la planificación pública y privada se basa en este censo debido a la especificidad y alcance del estudio, que incluye 5.565 municipios y 314.018 sectores censales, dentro de los 26 estados y el distrito federal. Desafortunadamente, el próximo censo se pospuso hasta el año 2021.

Los datos relacionados con los valores del suelo urbano (metro cuadrado de propiedades, casas y departamentos), expresados en reales (moneda brasileña), fueron extraídos de la plataforma FIPEZAP, organizada por la Fundación Instituto de Investigación Económica y el sitio web en línea ZAP Inmuebles. Juntos, la fundación y la empresa construyen un indicador a nivel nacional para mostrar los precios de venta y alquiler de propiedades en Brasil. En cuanto al marco temporal 2010 y 2016, se considera un periodo importante para analizar los efectos posteriores a la crisis de 2009 y la franca consolidación de los complejos turísticos y residenciales descritos por SILVA (2017) y los posibles efectos sobre las propiedades aledañas. Este intervalo de tiempo es crucial porque fueron los años en que el país alcanzó su pico económico (el PIB alcanzó el 7,5%, el más alto en veinte años) y comenzaron los signos de una fuerte crisis política y económica. Por lo tanto, resulta interesante evaluar el comportamiento de la valorización inmobiliaria de las localidades costeras metropolitanas del noreste, ante este contexto, apunta posibles escenarios que pueden significar dinámicas espaciales de expansión urbana a partir de nuevos desarrollos.

El análisis de los espacios urbanos dentro de los plazos estipulados (2005 y 2015), se basó en tres principios importantes. En primer lugar, se justifica porque consiste en un período de intensificación del proceso de urbanización en el país, es decir, hay evidencia de espacios urbanos de ocupación continua, siendo el 84% de estas concentraciones catalogadas como densas (IBGE, 2018). Luego, se sitúa un período de gran dinámica urbanística y turística en la costa nororiental, especialmente en sus metrópolis, con la consolidación de políticas públicas turísticas aplicadas a las infraestructuras urbanas e iniciativas privadas, que tienen como resultado el turismo inmobiliario (DANTAS, 2009; PEREIRA & FREITAS SILVA, 2014). Finalmente, estos son los plazos que el IBGE adoptó en su mapeo de áreas urbanas en ciudades brasileñas (utilizando desarrollos tecnológicos sobre imágenes satelitales) para acompañar el proceso de urbanización del país.

El texto se estructura de la siguiente manera. Después de la introducción, se discuten las características de la expansión metropolitana y de los espacios turísticos en el noreste de la costa brasileña, destacando la relación entre la localización y accesibilidad, situación que muestra cierta fragmentación del espacio urbano, en tanto que los agentes sociales, las prácticas y relaciones sociales son distintas y suelen presentar diversos conflictos. La segunda parte,

profundiza justamente en los impactos socio-territoriales de la dinámica inmobiliaria costera, así como en la configuración territorial, destacando los precios de suelo y las características sociales de los residentes. En el tercer apartado, titulado complejos en el tejido urbano y desarrollos inmobiliarios, se describe las características de la ocupación de las áreas más cercanas a las zonas de playa en cada uno de los tres casos de estudio. Por último, en las consideraciones finales se argumenta, por un lado, la forma en la cual el Estado a través de políticas públicas apoya el desarrollo de estos proyectos inmobiliarios, mediante la apertura de vías de acceso, promoción de comercios y servicios públicos (seguridad, educación, salud) y de equipamiento urbano (remodelación de parques, espacios públicos, etcétera) para estimular la inversión inmobiliaria. Y, por otro lado, este favorecimiento a la inversión de capital inmobiliario se produce a costa de afectaciones sociales, no solo por la evidente fragmentación del espacio urbano sino además porque se puede apreciar una exclusión social en la dinámica de las relaciones sociales, así como carencias en los suministros públicos.

3. Resultados

3.1. Expansión metropolitana y espacios turísticos en el noreste

La situación geográfica y la ubicación metropolitana son variables importantes para comprender los complejos turísticos y residenciales (PEREIRA, 2020). Los desarrollos turísticos de masas dependen de sistemas de movilidad capaces de simplificar y agilizar el flujo de personas (HALL, 2014). Al mismo tiempo y, para los casos que estamos analizando, la condición marítima es una atracción considerable. Ahora, en el noreste de Brasil, las dos condiciones se superponen (DANTAS, 2009). Los espacios turísticos costeros más visitados se integran con las aglomeraciones metropolitanas más densas. Ya sea por aeropuertos internacionales o por sistemas de carreteras, no hay espacio con mayor fluidez que la costa, integrada al tejido urbano y metropolitano. Estas condiciones son evidentes en todos los estados del noreste, más intensamente, en Bahía, Ceará y Pernambuco y sus respectivas metrópolis costeras.

Simultáneamente, la ocupación de la planicie costera por grandes complejos inmobiliarios aumenta el flujo de bienes, información, servicios y personas. Aquí vale la pena rescatar las categorías de configuración territorial y espacialización

(SANTOS, 1996). La localización adquiere un significado estratégico en función de las configuraciones territoriales ya constituidas, es decir, espacios donde la movilidad está organizada para el turismo y el ocio, incluso, con una fuerte movilidad de visitantes (nacionales e internacionales) y de habitantes de estas aglomeraciones metropolitanas. Por otro lado, la configuración territorial comienza a definirse por la asociación, integración y yuxtaposición de formas naturales, ocupaciones turísticas y de ocio, viviendas de diferentes segmentos sociales y los propios complejos turísticos e inmobiliarios.

Se sabe que los factores de ubicación son relevantes para comprender las actividades turísticas y son ampliamente investigados (DUHAMEL & KNAFOU, 2003; DUHAMEL, 2020), sin embargo, en esta investigación se piensa que los complejos son inducidos e inductores del proceso contemporáneo de metropolización espacial (LENCIONI, 2020). Debido a diferentes intereses y morfología urbana, en las ciudades costeras de Brasil, los inmuebles que se alquilan por determinadas temporadas se encuentran tanto en el núcleo urbano-metropolitano como en sus márgenes urbanos. Para la consolidación de este segundo patrón de localización, la construcción de los complejos tiende a expandirse y consumir intensamente el suelo, basado en la fragmentación urbana y la discontinuidad territorial. Sin embargo, la fragmentación y la discontinuidad también son relativas, considerando que están consolidadas en áreas metropolitanas ya organizadas sobre la base de infraestructuras de movilidad y acceso, producidas por los programas nacionales de desarrollo turístico regional y conocido por las siglas PRODETUR.

De los complejos analizados, el tiempo de viaje promedio a los aeropuertos varía entre 30 y 60 minutos. Para otras áreas turísticas cercanas e importantes, el máximo es de 50 minutos. En relación con las zonas hoteleras costeras de la capital, el viaje puede durar 120 minutos. Por la localización y, sobre todo, por las posibilidades de acceso, es posible percibir la fluidez en el territorio para entender las áreas especializadas, *espacialidades*, marcadas fuertemente por prácticas y funciones sociales, destinadas al ocio y al turismo costero. Claramente se aprecia que los complejos no son independientes en relación con el conjunto territorial más amplio en el que operan, pues son notables los conflictos con los actores sociales.

El proceso de turistización (COCOLA, 2018; SANMARTÍN, 2019) se ve potenciado por las políticas públicas sobre turismo. Las principales fueron el Programa de Desarrollo Turístico en

el Noreste I y II, cuya primera etapa se inició en la década de 1990. Los principales objetivos fueron la urbanización del territorio, considerando la construcción de infraestructuras (saneamiento básico, carreteras y aeropuertos) y la capacitación de mano de obra en las actividades terciarias de la economía (ocio y hostelería). Finalmente, el objetivo era atraer un mayor flujo de turistas e inversores del sector. Cada estado del Noreste brasileño comenzó a incrementar su propio proyecto de promoción turística. Sin embargo, es el programa federal PRODETUR el que envió el mayor volumen de recursos públicos en la producción de nuevas formas urbanas en la costa nororiental (PEREIRA, 2014). Posteriormente, otras políticas públicas fortalecieron la infraestructura instalada en las ciudades costeras y sede de los juegos del campeonato mundial de fútbol. Algunos ejemplos son el PRODETUR Nacional y el Plan de Aceleración del Crecimiento de la Copa del Mundo, 2014.

Esta disposición espacial metropolitana está constituida por un conjunto de áreas donde presentan características históricas (segundas viviendas y subdivisiones, residencias multifamiliares) y recientes (resorts y complejos turísticos). Además de los bienes inmuebles utilizados por la población visitante por temporada, se encuentran áreas habitadas por comunidades cuya actividad principal es la pesca, así como nuevas concentraciones de viviendas resultantes del crecimiento demográfico y la migración motivadas por la búsqueda de empleo en servicios urbanos y turísticos.

Los propietarios y usuarios de segundas residencias provienen principalmente de centros metropolitanos (ciudades capitales), con una menor participación de usuarios de otros estados del noreste y otras regiones brasileñas. A partir de la década de 2000, la presencia de extranjeros propietarios o usuarios de segundas residencias comenzó a ser destacada por los medios locales y también descrita por la literatura científica (DANTAS, FERREIRA & CLEMENTINO, 2010). Estos se agregan a los turistas que utilizan alojamientos tradicionales (posadas, hoteles, resorts) y alternativas (residencias y habitaciones proporcionadas por compañías de reservas en línea). Estos se originan en la propia región y en otras, principalmente en el sureste (región con más población y recursos).

En este caso, los recursos públicos y las inversiones privadas produjeron una disposición espacial, sobre todo al construir infraestructuras de transporte e inmuebles en zona costera y, más específicamente, en las áreas de playa

(PEREIRA & GOMES, 2018). Como se puede apreciar en las FIGS. 1, 2 y 3 la disposición de los aeropuertos es básica con la cercanía que guardan respecto a los complejos turísticos.

Como se mencionó anteriormente, los flujos turísticos en el noreste de Brasil están destinados principalmente a espacios costeros metropolitanos. Vale mencionar que estos aglomerados poblacionales metropolitanos polarizan grandes áreas del territorio brasileño con población estimada de más de 60 millones de personas

(IBGE, 2016). En la región metropolitana de Salvador, los tramos costeros de los municipios de Camaçari y Mata de São João corresponden al principal espacio de ocio turístico y marítimo (ver FIG. 1). En la región metropolitana de Recife, dicha espacialidad es destacada por el complejo Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca (ver FIG. 2). Finalmente, en la región metropolitana de Fortaleza, se observan dinámicas similares en Caucaia y Aquiraz (ver FIG. 3). Todos los casos son resorts con un número creciente de turistas y desarrollos tipo resort.

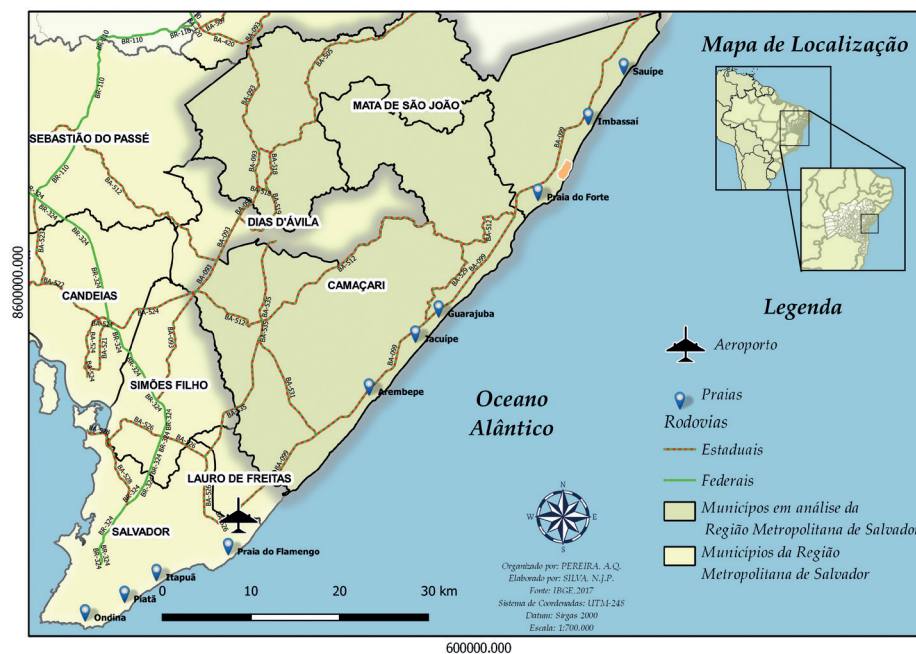


FIG. 1/ **Espacio turístico y de ocio en la Región Metropolitana de Salvador.**

Fuente: Bases de datos del Laboratorio de Planificación Urbana y Regional (LAPUR) de la Universidad Federal de Ceará (UFC), 2020.

Tal como se mencionó párrafos arriba sobre las localizaciones preferidas, se puede observar que los desarrollos de Iberostar (Bahia), Reserva do Paiva (Pernambuco) y Aquiraz Riviera (Ceará) se construyeron en determinados espacios metropolitanos. Primero, mediante selectividad espacial, los inversores consideraron el contexto metropolitano, es decir, la disponibilidad de infraestructura de transporte. En segundo lugar, evaluaron las asociaciones con los propietarios de tierras, lo que permitió reservar grandes terrenos en áreas de expansión urbana, cerca de áreas urbanas consolidadas.

En tercer lugar, se consideran áreas con amenidades naturales (playa, mar, dunas, vegetación) y sociales (áreas turísticas consolidadas con baja densidad de población). Por lo tanto, la consolidación de estos usos tiende a monopolizar la producción del territorio y consolidar la espacialidad regida por todo lo relacionado con actividades de ocio y turismo. Del mismo modo, otros desarrollos más pequeños, similares o más grandes visualizan la estrategia de complementariedad espacial de funciones, instalando y fortaleciendo la cohesión espacial y las espacialidades turísticas en la metrópoli.

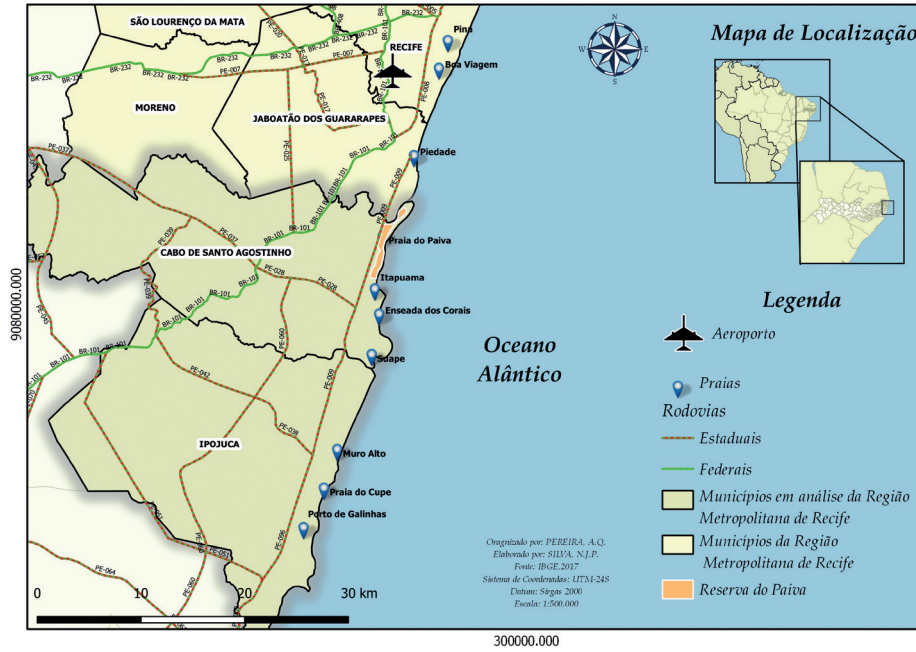


Fig. 2/ Espaço turístico y de ocio en la Región Metropolitana de Recife.

Fuente: Bases de datos del Laboratorio de Planificación Urbana y Regional (LAPUR) de la Universidad Federal de Ceará (UFC), 2020.

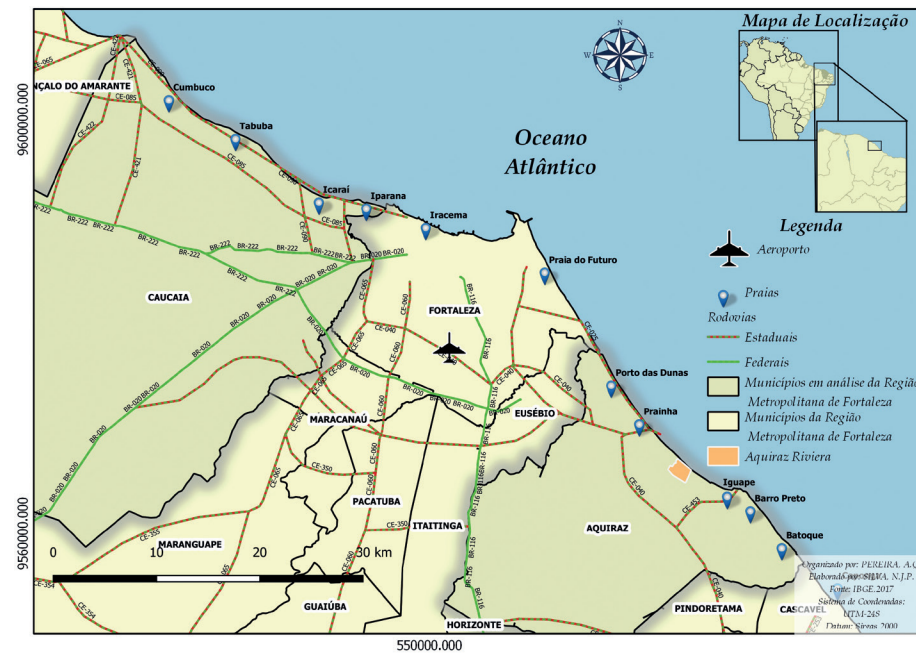


Fig. 3/ Espaço turístico y de ocio en la Región Metropolitana de Fortaleza.

Fuente: Bases de datos del Laboratorio de Planificación Urbana y Regional (LAPUR) de la Universidad Federal de Ceará (UFC), 2020.

Podemos ver, por ejemplo, la importancia de la proximidad entre Iberostar y Costa do Sauípe. Asimismo, la proximidad estratégica entre la Reserva do Paiva y las zonas turísticas de Ipojuca (Muro Alto y Porto de Galinhas). En el caso de Aquiraz Riviera, está el balneario Porto das Dunas (que incluye Beach Park y Golfville) y Vila Galé, en Cumbuco.

La relación contradictoria entre continuidad (homogeneidad) y fragmentación socioespacial de la urbanización turística de los espacios costeros en las metrópolis del noreste se puede comprender mejor en detalle a escala intraurbana (Ver Fig. 4), es decir, en espacios directamente relacionados con la construcción de desarrollos turísticos e inmobiliarios.

3.2. Complejos en el tejido urbano y desarrollos inmobiliarios

El análisis del tejido urbano, y las formas asociadas, permite una evaluación de la intensidad y de las características de la ocupación de las áreas más cercanas a la playa. Esta estrategia metodológica, a su vez, destaca la variedad de mosaicos producidos en estas partes del territorio, principalmente derivados de proyectos turísticos e inmobiliarios a gran escala, y proporciona la cuantificación en el período del área urbanizada (MOROTE & HERNÁNDEZ, 2016).

En este tema se centra el análisis de la configuración territorial posterior a la construcción de los desarrollos, especialmente la composición del tejido urbano, ya que es una característica del proceso de urbanización/metropolización. Además de la cartografía generada, se priorizarán indicadores como las condiciones de la infraestructura circundante y la dinámica del mercado inmobiliario, reflexionando sobre las variaciones en los precios del suelo. Es importante señalar que, para operacionalizar la investigación, se seleccionó como unidad espacial de agregación de datos, los distritos municipales, debido a que son los más cercanos al entorno inmediato de los espacios donde se instalaron los complejos. Iberostar está ubicado en el distrito de Açú da Torre (Mata de São João, RM de Salvador-Bahia), la Reserva do Paiva fue construida en el distrito de Santo Agostinho (Cabo de Santo Agostinho, RM de Recife-Pernambuco) y la Riviera Aquiraz en Taperá (Aquiraz, RM de Fortaleza-Ceará).

La morfología urbana se ha caracterizado como un método de análisis de la estructura y servicios de la planeación urbana. No se trata solo de describir formas urbanas, sino de entender la acción de los agentes y la naturaleza de los procesos que estructuran la ciudad, desde múltiples escalas (MARETTO, 2013).

Esta metodología sigue varias corrientes. Entre ellas, la histórica-geográfica de la escuela inglesa (CONZEN, 1960), el enfoque tipológico de la escuela italiana (MURATORI, 1959; CANIGGIA & MAFFEI, 1979), el enfoque de sintaxis espacial (HILLIER & HANSON, 1984; HANSON, 1998) y más recientemente, a través del análisis espacial (BATTY & TORRENS, 2005). Cada corriente, aunque diferente, tiene un punto de convergencia en la comprensión y análisis de la ciudad desde su configuración físico-espacial, destacando los elementos fundamentales de la forma urbana (REGO & MENEGUETTI, 2011).

Para el análisis morfológico de los espacios en los que se funda y configura la actividad turística, se elige la corriente Histórico-Geográfica. Por tanto, la idea de "tejido urbano" y la franja de expansión urbana derivada de los núcleos consolidados también son objeto de estudio (CONZEN, 2008). Característico de este enfoque son los denominados cinturones marginales urbanos, es decir, la formación periférica espontánea, a veces discontinua, en constante expansión y cristalización, dando como resultado el modelo de ciudad actual. CONZEN (2008) argumenta que el factor económico influye directamente en la velocidad de expansión de estos cinturones marginales, ya que el capital privado aplicado al tejido urbano muestra su disposición a producir nuevas formas.

Los mapas muestran la evolución de las ocupaciones en los distritos municipales, más especialmente en las áreas de asignación urbana y / o las densidades generadas entre los años 2005 y 2015 cercanos de los casos analizados. La generación cartográfica también incluyó áreas habitacionales de baja densidad. En la cartografía hay tres situaciones principales: urbanización hasta 2005, urbanización hasta 2015 y las ocupaciones de baja densidad en la actualidad, más allá de la expansión urbana desde 2005 (Figs 6, 7 y 8). El primer período representa el comienzo del ciclo más reciente de expansión de desarrollos turísticos e inmobiliarios en la costa noreste. El segundo, diez años después, marca una desaceleración en la expansión (cancelación, reducción o ajuste de inversiones).

Estado	Complejo	Carretera Principal	Municipios	Zona	Playas turísticas	Emprendimientos próximos	Otros usos y apropiaciones
Bahia	El Complejo Turístico Ibersolar (dos resorts). 1.168 departamentos. Salón de belleza, SPA, sauna, restaurantes buffet, bar-piscina, bar-teatro, deportes acuáticos, tenis, golf (campo de 18 hoyos). Previsión de construcción para unidades multifamiliares y unifamiliares. Mata de São João	BA-099	Camaçari e Mata de São João	Costa norte	Playa de Forte, Imbassai, Diogo e Sauípe.	Grand Palladium Resort & Spa; Complejo Turístico de Costa de Sauipe; Concentración de pequeños e medianos hoteles (hostel, pisos y posadas).	Comunidades de pescadores. Pueblos. Terrenos. Segundas residencias y condominios exclusivos. Complejo Petroquímico de Camaçari.
Ceará	Aquiraz Riviera. Campo de golf, <i>club house</i> , <i>country club</i> , <i>beach club</i> . Hotel Dom Pedro Laguna (102 alojamientos y 64 departamentos, área de 15.000 m ²). 312 lotes. Multifamiliares e bangalós. Aquiraz	CE-040 CE-025 CE-085	Aquiraz e Caucaia	Costa este	Porto das Dunas, Prainha, Praia do Presidio, Iguape, Barro Preto, Batoque e Cumbuco.	Carmel Charme Resort. Beach Park emprendimiento. Golf Ville Aquaville	Comunidad de pescadores. Pueblos. Terrenos. Segundas residencias. Condominios exclusivos. Parque Acuático Beach Park Complejo Portuario do Pecém.
Pernambuco	Reserva do Paiva. 526 hectáreas y 8,7 km de costa. Siete condominios residenciales entre unifamiliares y multifamiliares, centro de negocios, restaurantes, escuelas, comercios y resorts. Previsión de campo de golf de 18 hoyos y una instalación de la Marina como apoyo náutico para las embarcaciones. Cabo de Santo Agostinho	BR 101 PE-09 PE-60	Cabo de Santo Agostinho y Ipojuca	Costa sur	Itapuama, Enseada dos Corais, Gaibú, Calhetas, Suape, Cupe, Muro Alto y Porto de Galinhas.	Vila Galé Eco Resort. Marulhos Nannai Residência. Concentración de pequeños y medianos hoteles (hostel, pisos y posadas).	Terrenos. Segundas residencias. Condominios exclusivos. Comunidad de pescadores. Pueblos. Complejo Industrial y Portuario de Suape.

FIG. 4/ Configuración territorial de las especialidades en estados del Nordeste de Brasil (Bahia, Ceará e Pernambuco).

Fuente: Trabajo de campo, 2015 y 2019

Los complejos turísticos, si bien tienen como particularidad su lugar de implantación, tienden a replicar un estándar internacional en los

servicios y equipamientos que lo atienden como demuestran su *Master Plan* (Fig. 5).



FIG. 5/ **Master Plan de los Complejos Iberostar, Reserva do Paiva y Aquiraz Riviera.**

Fuente: Sitio web oficial de los complejos turísticos Iberostar, Reserva do Paiva y Aquiraz Riviera.

Al evaluar los proyectos del *Master Plan* de los Complejos, se encuentra este patrón en cuanto a la replicación de:

1. Viviendas unifamiliares, las propiedades más caras y lujosas de los complejos turísticos, con servicios exclusivos y que se vinculan libremente al uso ocasional de alto nivel.
2. Viviendas multifamiliares, que es una opción de bajo costo en comparación con las viviendas unifamiliares, rodeada de servicios compartidos, que a menudo se utilizan para uso ocasional.
3. Hotel / Resort de lujo, cinco estrellas, de empresas especializadas y reconocidas internacionalmente por sus servicios en turismo.
4. Los espacios de ocio son variados como clubs, SPA, golf, deportes acuáticos y parques, además de espacios comerciales que complementan el consumo de los turistas.

Es común converger en formas-contenido y estrategias estandarizadas para afectar directamente la estructura y forma de las ciudades, especialmente fragmentando e induciendo el crecimiento del área urbana. La instalación y consolidación de estos complejos emprendimientos afecta profundamente a cualquier espacio involucrado, pero no todos se ven afectados de manera homogénea. Al investigar los tres casos de estudios, tanto con ayuda de cartografías como con trabajo de campo, se detectaron las siguientes condiciones de síntesis:

a. Alrededores de Iberostar

Las condiciones que rodean el Complejo Turístico Iberostar, un proyecto construido desde 2005 en las cercanías del núcleo urbano de Praia do Forte. En los alrededores de Iberostar, las comunidades de Malhada y Açuzinho se encuentran más allá del núcleo de Praia do Forte (ver FIG. 6). En ellos, se percibe que la organización del sector terciario presenta establecimientos educativos y comerciales, centros de salud y otros servicios públicos.

En los alrededores del complejo Iberostar, existe una fuerte conexión con la autovía BA-99 y su caudal. Esta carretera también fragmenta y segrega dos áreas: la porción de costa ocupada por fraccionamientos, hoteles, posadas, megaempresas, entre otras de menor dimensión y ocupada por una comunidad tradicional. En la porción más continental, las comunidades más pobres se concentran en áreas de expansión con infraestructura urbana aún insuficiente. Esta fragmentación es un indicador de los procesos

de desarrollo inmobiliario en la costa, basados en la especulación inmobiliaria, la expropiación de comunidades establecidas y la apropiación privada de las condiciones naturales y paisajísticas (ORTIZ DELGADO, 2012).

Con respecto al tejido urbano en sí, en la comparación entre los años 2005 y 2015, se detecta una expansión hacia el centro de Açu da Torre, Camarujipe y Praia do Forte. En áreas marcadas por poca densidad, también hay un crecimiento residencial en las cercanías de carreteras y autopistas que conducen a áreas de playa. En los más cercanos a la costa, son comunes las subdivisiones de tierra parcialmente ocupadas por segundas residencias.

En Praia do Forte, entre 2005 y 2015, hubo un aumento de más de 44.2 hectáreas de área urbanizada, un aumento del 78%. Por su parte, lo más impresionante es la elevación de áreas de poca densidad, con la inclusión de alrededor de 190 hectáreas en esta categoría. En cada caso de estudio crecieron, el 112% de las áreas urbanizadas y el 119% de las áreas de baja densidad.

Se destacan tres características: i. desde 2015 el crecimiento del área urbana continúa hasta el centro de Praia do Forte; ii. el extenso consumo del territorio expresado por los cientos de hectáreas ocupadas por Iberostar; y iii. En el sector más septentrional, el crecimiento de áreas incorporadas al tejido urbano es de baja densidad residencial y muestran cierta discontinuidad con el sistema de carreteras.

b. Alrededores de Aquiraz Riviera

El complejo Aquiraz Riviera está ubicado entre las áreas de playa y un paisaje de dunas. Como el complejo tiene un campo de golf de 18 hoyos y más de doscientas parcelas urbanas desocupadas, el área se clasifica como un espacio de ocupación en proceso de consolidación (ver FIG 7).

En los alrededores de Aquiraz Riviera se caracteriza por una estructura urbana fragmentada. Las carreteras secundarias, a lo largo de los años, fueron decisivas para la formación de un número importante de aldeas. La parte más occidental del complejo está cerca de la comunidad pesquera tradicional y del área de restaurantes populares en la playa. Al este, un banco de dunas de arena lo separa de las segundas residencias. En la porción continental se ven personas de familias de bajos ingresos y malas condiciones de infraestructura. También en las zonas de playa, existen áreas asociadas a la

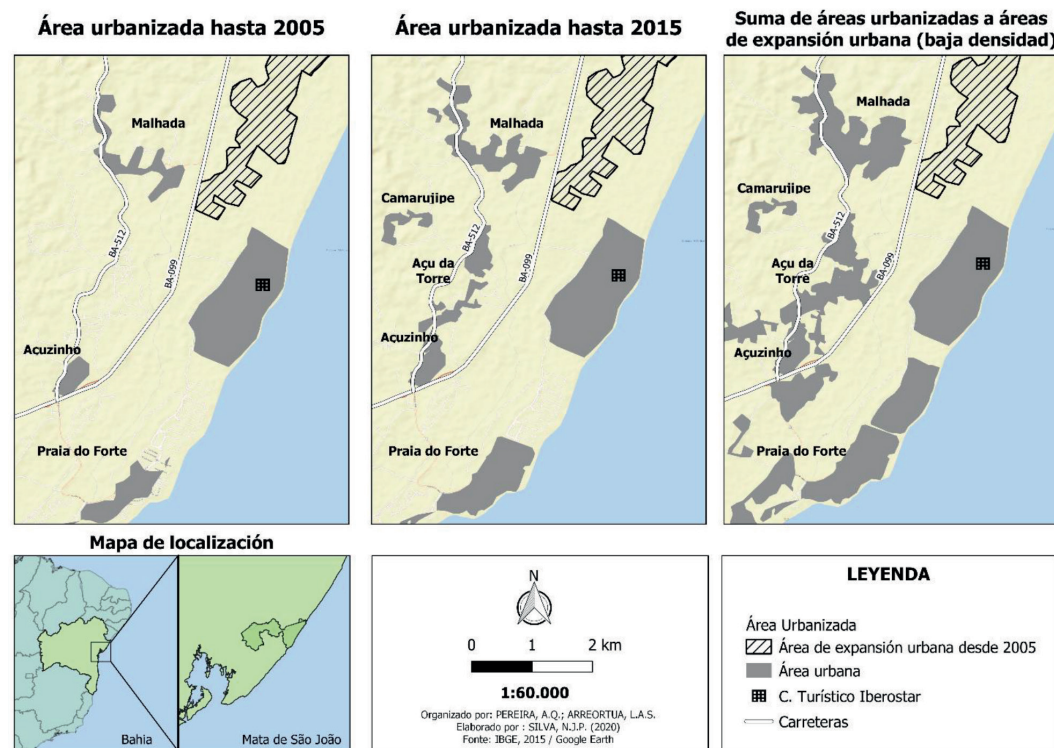


FIG. 6/ Tejido urbano del entorno del complejo Iberostar, 2005 y 2015.

Fuente: IBGE, 2015; Google Earth, 2019.

pesca y al turismo marítimo. En la ordenación espacial de formas y usos, sobre todo por la falta de articulación de prácticas preexistentes (GALERA, 2014), el complejo se constituye en un enclave turístico-espacial.

Sin embargo, el complejo está rodeado de localidades (poblados) más antiguas, cercanos a las carreteras CE-040 y CE-453, principalmente Tapera, Presídio, Iguape y Novo Iguape. Además de ellos, también hay una urbanización más antigua en las cercanías del Centro Aquiraz y la playa Prainha.

En Playa do Presídio, cerca de la Riviera de Aquiraz, se agregaron 34 hectáreas a las áreas urbanizadas, es decir, un aumento del 64% entre el periodo 2005-2015. Los mayores cambios tuvieron lugar en el distrito de Tapera, principalmente debido al aumento porcentual de tierras con ocupaciones en proceso de consolidación, se incorporaron más de 370 hectáreas. En cada caso de estudio crecieron el 23% de las áreas urbanizadas y el 92% de las áreas en consolidación.

Son áreas notables de ocupación residencial en consolidación, especialmente alrededor de Tapera (Poço Comprido, Engenho Velho y Barrinha); cerca de Iguape, en las cercanías de CE-040 (Lagoa de Cima y Sítios Novos), Aquiraz y el centro de Prainha. Muchos de estos polígonos son antiguas subdivisiones, que datan de la década de 1980, construidas en un primer auge en la producción de parcelas urbanas en las áreas de playa o en las orillas de las principales vías de acceso.

c. Alrededores de Reserva do Paiva

Las áreas del complejo Reserva do Paiva, Praia do Paiva, la forma urbana antigua se ha notado desde 2005. Estos sectores se han reactivado en el proceso de incorporación y son significativos en las imágenes de 2015. Las morfologías inmobiliarias comunes son condominios multifamiliares y unifamiliares, centro de negocios y áreas de ocio. Sin embargo, al igual que Aquiraz Riviera, hay mega lotes no construidos. Las características naturales, destacan las llanuras de los ríos Jaboatão y Pirapama, marcadas por los

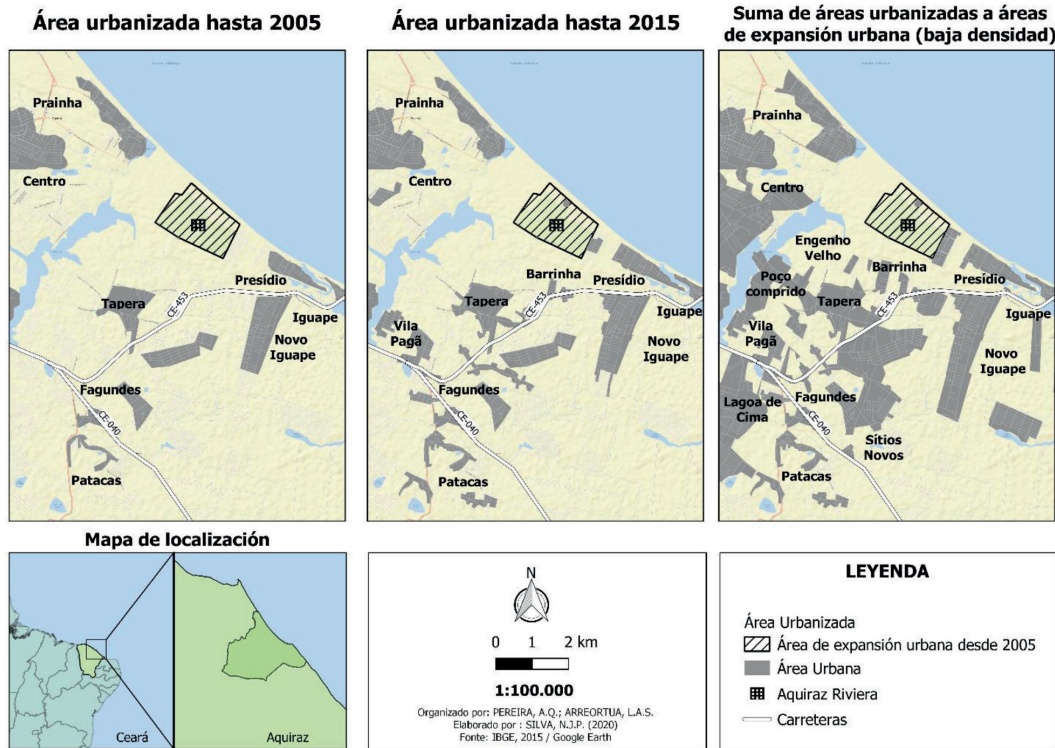


FIG. 7/ Tejido urbano alrededor del complejo Aquiraz Riviera, 2005 y 2015.

Fuente: IBGE, 2015; Google Earth, 2019.

ecosistemas restantes de bosque atlántico y manglares, los cuales están protegidos ambientalmente. Incluso con ocupaciones irregulares, los entornos mencionados son los límites a la extensión y continuidad del tejido urbano, creando estratégicamente para la exclusividad espacial del proyecto Reserva do Paiva (ver FIG. 8).

Esta condición geográfica proporciona una clara separación de las formas urbanas. En la costa, en la parte norte, hay un estrecho de edificaciones de segundas residencias de lujo y, al sur, ocupación heterogénea, marcada por segundas residencias y comunidades pesqueras. En la porción más continental, existe una fuerte influencia de la actividad industrial, que está directamente vinculada a las comunidades de trabajadores en el Puerto y Complejo Industrial de Suape. Esta es el área con más probabilidades de expansión.

Las viejas áreas urbanizadas corren a lo largo de la carretera PE-060, como los núcleos Ponte dos Carvalhos y Bom Conselho. Las antiguas zonas urbanizadas de la costa se encuentran cerca de la Reserva do Paiva, entre ellas Itapuama, Enseada dos Corais y Gaibu.

Estos son accesibles a través de la autopista PE-028 y, más recientemente, a través del puente Rodovia Via Parque y el PE-009 (construido principalmente para acceder al complejo Reserva do Paiva).

Las áreas urbanizadas consolidadas y en proceso de consolidación crecieron en territorio continental y cerca de la sede municipal. En Bom Conselho, se incorporaron 90 hectáreas al tejido urbano. En el caso de Ponte dos Carvalhos, el área urbanizada se duplicó, con un aumento de 384 hectáreas. Para los tramos junto al mar, Barra de Jangada (Jaboatão dos Guararapes) se destaca con un aumento del 35% y 50%, respectivamente, en ambas áreas.

En la comparación histórico-espacial, el crecimiento de la mancha urbana tuvo lugar bajo la responsabilidad del proyecto Reserva do Paiva y de las áreas ocupadas por poblaciones atraídas por empleos en el puerto y las áreas industriales de Suape.

Debido a las áreas forestales de protección ambiental, en la costa hay un aumento limitado de la ocupación. Es importante mencionar que otras

ocupaciones junto al mar (Gaibu y Enseada dos Corais) tuvieron ocupación previa y demarcadas por residencias secundarias de los años ochenta y noventa. Vale la pena recordar que, desde mediados por el siglo XX, las actividades industriales, en Cabo de Santo Agostinho-PE (Complejo Industrial y Portuario de Suape), y en Mata de São João-BA (cerca del Polo Industrial Camaçari), constituyen una expresión de atracción de asentamientos y ocupación territorial por residencias. Los proyectos industriales en ambas áreas representaron esperanza para las familias de trabajadores deseosos de buscar trabajos mejor remunerados. Estas familias suelen ocupar zonas cercanas a los complejos ubicados

en la costa y así construir sus residencias en espacios que no aprovechamos para el mercado inmobiliario turístico.

En síntesis y en lo que respecta a la planeación urbana, en las zonas costeras y en el caso de proyectos de este tipo en el noreste brasileño, se presta atención a las condiciones arquitectónicas y urbanísticas dentro de los conjuntos (espacios privados y/o vigilados). En el entorno (comunidades y espacios públicos), prevalece lo espontáneo y no hay formalidad urbana en lo más básico y necesario para el bienestar (PEREIRA, 2017; PEREIRA & GOMES, 2018).

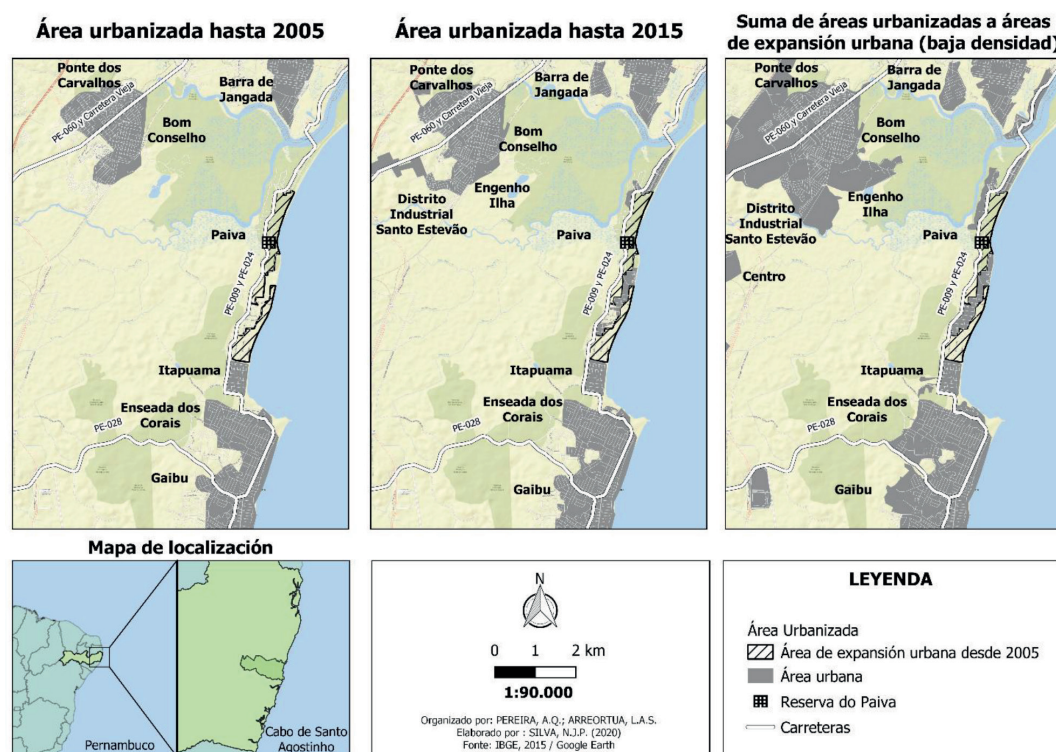


FIG. 8/ Tejido urbano alrededor del complejo Reserva do Paiva, 2005 y 2015.

Fuente: IBGE, 2015; Google Earth, 2019.

3.3. Los “vecinos de los complejos” y sus condiciones socioeconómicas y domésticas

Las características de las condiciones socioeconómicas de las viviendas permiten contextualizar los asentamientos que conforman la configuración territorial asociada a las áreas de

intensificación de las actividades inmobiliarias y turísticas. Para los países del Sur Global, así como para Brasil, no se han superado las desigualdades socioespaciales. Incluso en áreas donde se instalan nuevas actividades económicas, las condiciones sociales no cambian radicalmente, ya que contrastamos la acumulación histórico-espacial de condiciones precarias, marcadas en la urbanización desigual del territorio.

A través de los datos del censo de 2010, es posible describir las condiciones sociales de los habitantes que se localizan cerca de los complejos turísticos y evaluar la situación social y urbana. En otras palabras, el tejido social en el que se insertan los complejos inmobiliarios detalla, sobre todo, las condiciones de ingresos y las características de la calidad de la infraestructura básica de las poblaciones vecinas a las zonas costeras de valorización turística.

A escala de municipio destacan las condiciones socioeconómicas de los litorales analizados. Entre 1991 y 2010, hubo una mejora relativa en las condiciones sociales, como lo indica el Índice de Desarrollo Humano, en los municipios de Aquiraz, Cabo de Santo Agostinho y Mata de São João. Estos municipios avanzaron de 0.320 en 1991 a 0.640 en 2010 (IBGE, 2010). Estos avances se deben principalmente a la ampliación del acceso a la educación básica y al Sistema Único de Salud gratuito. En Aquiraz hay 109 escuelas básicas y 48 unidades de salud, en Mata de São João hay 71 escuelas y 12 establecimientos de salud, mientras que en Cabo de Santo Agostinho hay, 251 escuelas y 58 establecimientos de salud (IBGE, 2010). Cabe destacar, que los avances mostrados se deben mucho más a las precarias condiciones previas que a un desarrollo social justo y democrático.

En la escala de distritos intramunicipales es posible percibir la permanencia de las desigualdades sociales, principalmente en las condiciones de vivienda, ingresos y trabajo. Con respecto al número de viviendas, en Santo Agostinho (Cabo de Santo Agostinho - PE) el número de viviendas es 6.331, en Açú da Torre (Mata de São João - BA) hay 3.667 y en Tapera (Aquiraz - CE) hay 2.581. En términos tipológicos, tales viviendas son, en su mayoría, casas aisladas, pues en todos los distritos este tipo alcanza más del 95%. Estos datos demuestran una expansión horizontal del espacio, generalmente constituido por pequeñas aglomeraciones y pueblos, algunos de los cuales, incluso, se basan económicamente en actividades agrícolas de subsistencia.

El ingreso es sin duda uno de los principales indicadores de vulnerabilidad social y pobreza. Para esta dimensión, los datos de las viviendas muestran áreas habitadas por familias con bajos ingresos mensuales. En Tapera (Aquiraz Riviera, Ceará) el 84% gana hasta 1 salario mínimo (s.m.), con un 50,4% ganando hasta ½ s.m. Los datos de otros distritos son similares, pero están en condiciones relativamente mejores que Tapera. En Santo Agostinho (Reserva do Paiva, PE), el 63.64% obtiene ingresos de hasta 1 s.m. y el 35.06%, como máximo, ½ s.m.

En Açú da Torre (Iberostar, Bahía), del total de viviendas, 68.04% reciben hasta 1 s.m. y 37% hasta ½ s.m. Las viviendas sin ingresos también son significativas, en Açú da Torre representan 10.55%, en Santo Agostinho 8.78% y en Tapera 4.91%.

Incluso en áreas dentro de la zona costera, las condiciones básicas de calidad alrededor de las viviendas no son homogéneas ni satisfacen a todos por igual. En cuanto al suministro de agua, en Santo Agostinho el 54,9% de las viviendas están conectados a la red general de agua potable, en Açú da Torre son el 69,6% y en Tapera el 15,9%. Sobre todo, en Tapera (73.7%) y Santo Agostinho (38.5%), las viviendas usan agua de pozos o manantiales, son más vulnerables a los problemas en la calidad de los recursos hídricos utilizados.

De los datos analizados, el servicio de recolección de residuos sólidos presenta los mayores avances. En Santo Agostinho, el 92% de las viviendas tienen servicio de limpieza, en Tapera el 77,19% y en Açú da Torre el 72,20%.

Sin lugar a duda, en términos de infraestructura, el déficit mayor es el saneamiento. Las condiciones son muy precarias. El principal mecanismo de contención de aguas residuales son las fosas sépticas, los pozos y las zanjas. Por estos medios, los porcentajes son altos en todos los casos: en Tapera (99.04%), en Santo Agostinho (96.14%) y en Açú da Torre (84.57%). Prácticamente, los distritos donde se ubican los complejos no cuentan con la asistencia de prácticas eficientes y seguras para la recolección y tratamiento de efluentes residenciales. Debido al uso casi exclusivo de pozos, existe una tendencia a empeorar las condiciones de calidad de los recursos de agua potable debido a la propensión a contaminar los acuíferos subterráneos (la base para el suministro de pueblos y comunidades).

Por otra parte, el valor de suelo suele tener una cierta correspondencia con la ocupación. Según información sociodemográfica arrojada por el censo, la mayoría de las viviendas están calificadas como semi-ade cuados o inadecuados, por lo cual, las inversiones inmobiliarias están aprovechando la brecha de renta (SMITH, 2012) que existe en las zonas. De esta manera, tanto el estímulo a la inversión, promovido por las políticas públicas (vías de comunicación e inversión en equipamiento urbano), revalorizan el suelo y son los complejos inmobiliarios quienes se apropian de la plusvalía. De esta manera, se puede apreciar un traspaso de recursos públicos al sector privado, y son las grandes compañías inmobiliarias quienes invierten en

los complejos turísticos para la reproducción y acumulación de capital. De esta manera, las inversiones de los grandes proyectos inmobiliarios, aprovechan la brecha de renta existente en diversos espacios con potencial turístico, así como la posterior reproducción de capital, una vez transformado el espacio hacia la turistización (HIERNAUX & GONZÁLEZ, 2014; SEGEUR, 2015; COCOLA, 2018).

Como ya se hizo mención, el crecimiento a partir de la década de 2000 de presencia de propietarios o usuarios extranjeros de segundas residencias corresponde con una forma de ocupación del espacio destinado a usuarios de ingresos altos, pero diferenciándose del turismo ligado a la movilidad transnacional, de segunda residencia lujosas en propiedades de baja densidad, como se aprecia con *lifestyle migration* (JANOSCHKA, 2013) o *Amenity Migration* (HIDALGO & ZUNINO, 2010) o *Residential Tourism* (HIERNAUX, 2009). La dinámica inmobiliaria en el noreste brasileño, reúne las condiciones de polos de desarrollo turístico, dominado por grandes complejos inmobiliarios de uso mixto.

Si bien es cierto, el crecimiento de los complejos turísticos elevará el valor del suelo en la zona, lo que conformará la base para la expansión y exclusión de población de bajos ingresos. El capital inmobiliario es el responsable de las transformaciones territoriales en las últimas décadas (MONROY & MARTÍNEZ, 2008) que configuran el territorio en la actualidad, territorios fragmentados físicamente y segregados socialmente.

Debido a estas características, es posible entender que el censo califica a la mayoría de las viviendas como semi-ade cuados o inadecuados. En Tapera, Santo Agostinho y Aç u da Torre, las tasas de insuficiencia son del 10,68%, 4,81% y 0,66%, respectivamente. Los semi-ade cuados, son Santo Agostinho, 89%, en Tapera, 88%, y en Aç u da Torre, 64.5%.

De esta manera, la cierta correspondencia entre las fluctuaciones de los precios promedio del suelo se deben a diversos factores, entre los cuales destaca:

a) Una disminución casi generalizada en los precios de la propiedad, que comenzó entre 2015 y 2016, siguiendo la tendencia de la devaluación de los bienes inmuebles en las capitales brasileñas, debido a la caída del 33% en el financiamiento (impactos directos) y las inestabilidades sucesivas dado un contexto político-económico inestable del país (impactos indirectos).

b) Las propiedades más depreciadas en la costa fueron las casas en relación con los

apartamentos, tal como se puede observar en la FIG 9. Y esto tiene que ver con la falta de mantenimiento de las propiedades, la vulnerabilidad de la casa a la inseguridad y la localización (pues muchas están lejos de los centros urbanos y los servicios básicos). Todo esto termina devaluando más las casas que los departamentos. Y cabe mencionar, que las construcciones resientes son apartamentos en vertical, en grandes torres que contienen todas las amenidades necesarias.

c) En la costa metropolitana de Bahía, específicamente en Camaçari y Mata de São João, la localidad de Guarajuba-Camaçari logró un aumento del 21,2% en el valor de m² para casa. Esto refleja lo que ya se ha construido como discurso e imagen sobre la localización de las viviendas de segunda residencia que han sido muy valoradas por el turismo, la proximidad a los servicios públicos y privados, las infraestructuras de acceso y la consiguiente movilidad a la playa.

d) En la costa metropolitana de Ceará, específicamente en Caucaia y Aquiraz, la tendencia observada en Bahia sigue, aunque la devaluación afecta a ambos tipos, las casas tuvieron un mayor impacto en el precio, con un contraste contradictorio en Prainha, que redujo el valor de m² para casas en 56.2% en comparación con 2016 y una apreciación del 12% entre apartamentos, debido a la proximidad y expansión de propiedades en la ciudad vecina, Porto das Dunas, sobre la subdivisión Parque das Fontes adquirida por Mandara Kauai y Rivera Beach Place principalmente, manteniendo altos precios en sus propiedades. Los principales lugares de atracción y flujo turístico en el estado, como Porto das Dunas-Aquiraz y Cumbuco-Caucaia, siguieron el patrón de disminución, pero Cumbuco tuvo menores pérdidas en comparación con Porto das Dunas, además de ser un lugar de gran flujo de turismo nacional e internacional. Con el advenimiento de los deportes náuticos, obtuvo el mercado inmobiliario con mayor dinámica en la llegada de los desarrollos de WaiWai y Vila Galé Cumbuco y una demanda de vivienda por parte de los trabajadores del Complejo Industrial y Portuario de Pecém debido a su proximidad a la localidad.

e) En la costa metropolitana de Pernambuco, en particular Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, obtenemos realidades muy diferentes entre los dos municipios, en los que en las principales ubicaciones en la costa de Cabo de Santo Agostinho siguió la caída en el valor de m² entre casas y apartamentos, principalmente en Enseada dos Corais con una devaluación de

Estados/Municipios	Valores promedio (R\$) por M ² (Casa) en 01/2010	Valores promedio (R\$) por M ² de (Casa) en 06/2016	Valores promedio (R\$) por M ² (Departamento) en 01/2010	Valores promedio (R\$) por M ² (Departamento) en 06/2016
Bahia	R\$ 4.950,55	R\$ 4.353,37	R\$ 6.955,86	R\$ 6.408,77
Camaçari	R\$ 5.350,73	R\$ 3.845,83	R\$ -	R\$ 6.082,06
Arembepe	R\$ -	R\$ 3.377,72	R\$ -	R\$ -
Guarajuba	R\$ 5.374,58	R\$ 3.935,35	R\$ -	R\$ 5.282,10
Itacimirim	R\$ 5.326,88	R\$ 4.902,37	R\$ -	R\$ 6.882,02
Jacuípe	R\$ -	R\$ 3.167,89	R\$ -	R\$ -
Mata de São João	R\$ 4.150,19	R\$ 5.030,09	R\$ 6.955,86	R\$ 6.735,48
Imbassaí	R\$ -	R\$ 3.568,16	R\$ -	R\$ 4.981,05
Praia do Forte	R\$ 4.150,19	R\$ 9.298,42	R\$ 6.955,86	R\$ 8.489,91
Sauípe	R\$ -	R\$ 2.223,68	R\$ -	R\$ -
Ceará	R\$ 2.607,78	R\$ 2.987,34	R\$ 3.461,15	R\$ 4.905,33
Aquiraz	R\$ 2.981,46	R\$ 2.964,53	R\$ 3.802,14	R\$ 6.426,45
Iguape	R\$ 3.533,58	R\$ 1.700,26	R\$ -	R\$ -
Porto das Dunas	R\$ -	R\$ 3.554,47	R\$ -	R\$ 6.997,19
Prainha	R\$ 2.429,34	R\$ 3.638,86	R\$ 3.802,14	R\$ 5.855,70
Presídio	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Caucaia	R\$ 1.860,43	R\$ 3.010,15	R\$ 3.290,65	R\$ 3.891,26
Cumbuco	R\$ -	R\$ 4.060,79	R\$ 3.975,28	R\$ 6.923,07
Icaraí	R\$ -	R\$ 2.108,51	R\$ -	R\$ 2.346,84
Tabuba	R\$ 1.860,43	R\$ 2.861,14	R\$ 2.606,02	R\$ 2.403,86
Pernambuco	R\$ -	R\$ 6.529,08	R\$ -	R\$ 7.396,54
Cabo de Santo Agostinho	R\$ -	R\$ 5.245,04	R\$ -	R\$ 6.349,47
Enseada dos Corais e Gaibu	R\$ -	R\$ 3.941,05	R\$ -	R\$ 4.869,30
Praia do Paiva	R\$ -	R\$ 6.549,03	R\$ -	R\$ 7.829,65
Ipojuca	R\$ -	R\$ 7.171,09	R\$ -	R\$ 8.094,59
Muro Alto	R\$ -	R\$ 10.327,02	R\$ -	R\$ 9.076,05
Porto de Galinhas	R\$ -	R\$ 6.757,72	R\$ -	R\$ 7.372,37
Praia do Cupe	R\$ -	R\$ 7.189,91	R\$ -	R\$ 7.835,35
Serrambi	R\$ -	R\$ 4.409,74	R\$ -	R\$ -

FIG. 9/ Precio por metro cuadrado de propiedades tipo casa y apartamento en la costa metropolitana alrededor de complejos turísticos-inmobiliarios.

Fuente: Fundación del Instituto de Investigación Económica, 2016.

67.4% y 52.9% respectivamente. En la playa de Paiva, se obtuvo la misma lógica, pero mucho menos si se compara con otros lugares. Ipojuca fue el único municipio con un gran flujo de bienes inmuebles turísticos metropolitanos en el

noreste de Brasil que obtuvo una valorización del m² de sus propiedades costeras en ambos tipos, principalmente debido a la fuerte revalorización de las propiedades en Muro Alto, Porto de Galinhas y Praia do Cupe. Vale la pena

mencionar a Muro Alto, que fue uno de los lugares más estudiados en la valoración de sus propiedades, alcanzando un promedio de la tipología de la casa evaluada en R \$ 1.973.814.13 y en la tipología de apartamentos un promedio de R \$ 819.394.11 y los promedios respectivos por m² en R \$ 10.327.02 / m² y R \$ 9.076.05 / m², debido a la instalación de un complejo de resorts, hoteles y residencias de alta calidad que atrae el flujo de turistas tanto nacionales como internacionales, además de una demanda que surge de la proximidad a la capital del estado y al complejo industrial portuario de Suape.

4. Consideraciones finales

Para explicar hacia dónde se dirige la expansión de estos vectores de ocupación, es necesario señalar la apertura de las vías de acceso como esenciales en este proceso, permitiendo la aparición de nuevas dinámicas en territorios que no estaban ocupados anteriormente. Muchas de estas carreteras, como BA-099, PE-009, CE-040, entre otras, fueron el resultado de políticas públicas dirigidas al desarrollo del turismo, promoviendo así la aparición de viviendas, negocios y nuevos servicios públicos (seguridad, salud, educación), remodelación de espacios urbanos, a través de la inversión y del interés para desarrolladores inmobiliarios. Este es el caso con la expansión de ocupaciones de baja densidad en el espacio que rodea los desarrollos. Por las razones antes expuestas, mencionamos que las actividades turísticas, las segundas residencias y los complejos turísticos e inmobiliarios, en particular, contribuyen configuración territorial cuyas áreas de densificación son discontinuas (fragmentadas) pero articuladas por carreteras costeras, cuya participación del Estado es central.

En todos los casos, las subdivisiones son áreas de ocupación planificadas en parte, sin embargo, han hecho posible la producción en masa de lotes urbanos y comprenden áreas sin infraestructura urbana adecuadas para la función residencial. No es sorprendente que las residencias multifamiliares y los complejos construidos en estas áreas continúen exigiendo contrapartes públicas para permitir, sobre todo, acceso a la carretera, electrificación y suministro de agua.

El crecimiento de las ocupaciones de baja densidad cerca de las zonas de playa produce un modelo discontinuo y demanda grandes recursos para la adaptación de la infraestructura. El plan de desarrollo urbano basado en la construcción individual de empresas (incluso

complejos) no garantiza la justicia social en el proceso de urbanización del territorio y la sociedad. Los vacíos urbanos, la organización del territorio, la dispersión de los recursos públicos y los propietarios privilegiados que mantienen lotes y parcelas sin uso social y esperan nuevos ciclos económicos ascendentes.

Así, proponemos que, a diferencia de lo señalado por RIECAU (2002), en los espacios costeros metropolitanos del noreste, las actividades turísticas, las segundas residencias y los complejos turísticos e inmobiliarios, en particular, contribuyen a la ordenación territorial marcada por puntos de urbanización, es decir, áreas de densificación discontinuas pero articuladas por carreteras costeras.

Cabe señalar que las leyes municipales de zonificación consideran que las áreas ocupadas por los proyectos (especialmente las áreas costeras) son áreas urbanas o áreas de expansión urbana. Por lo expuesto, uno piensa en la desigualdad territorial evidenciada por las estructuras de las áreas costeras, por la inversión de capital para construir infraestructura básica en propiedades para uso turístico por temporada, rodeados de poblaciones cuyas necesidades de infraestructura urbana básica no se han satisfecho. Debido a los niveles de ingresos familiares, las actividades turísticas y de ocio por sí solas no pudieron aumentar el ingreso familiar promedio.

Se puede apreciar que la estrategia empresarial, apoyada por las políticas públicas para incentivar el turismo, están presentes en la apertura y expansión de espacios para la reproducción de capital, siendo las costas del noreste brasileño lugares idóneos para ello. Dichas inversiones, provenientes tanto de capital nacional como internacional, se han dirigido en los tres estados del noreste brasileño más dinámicos respecto a grandes proyectos turísticos inmobiliarios.

Los casos analizados (Iberostar en RMSalvador, Reserva do Paiva en RMRecife y Aquiraz Riviera, en RMFortaleza), más allá que permitan reproducir características similares en su conformación y localización (grandes complejos turísticos con diversidad de servicios e infraestructura turística, localizados en municipios metropolitanos), tienen un patrón muy similar en cuanto a su instauración y repercusión socioterritorial. En términos urbanos, los espacios interiores de los complejos tienen calidad internacional y buscan asociar elementos arquitectónicos y paisajísticos de zonas costeras tropicales. Sin embargo, a pesar de presentarse como vectores de modernización del territorio, capaces de generar oleadas de valorización del suelo urbano, su instalación no

produce un desarrollo urbano amplio y democrático, ya que no dota a los territorios de cualidades urbanísticas básicas (difusión de redes básicas y mejoramiento / creación de espacios públicos). Los gestores públicos municipales afirman que no existen recursos públicos para este tipo de infraestructuras, mientras que tampoco cobran a los promotores una compensación urbanística a la hora de construir o ampliar los complejos.

En los sitios en los cuales se aprecia el desarrollo de dichos complejos turísticos son espacios fragmentados, conformado por pequeñas aglomeraciones y pueblos, cuyas viviendas horizontales destacan la expansión territorial, en las cuales, gran parte de su población se basan económicamente en actividades agrícolas de subsistencia. Dicha situación, muestra sectores de población de bajos recursos económicos y malas condiciones de infraestructura y servicios públicos, por lo cual, el valor del suelo corresponde a dichas condiciones. Esto será un elemento importante a destacar, en el entendido que las inversiones inmobiliarias aprovechan las condiciones de la renta de suelo actual. La brecha de renta del suelo permite acumular capital tanto al momento de acceder al suelo como en la dinámica turística, una vez transformado el espacio hacia la turistización.

Resulta importante destacar que la dinámica inmobiliaria de los complejos turísticos responde a la lógica de reproducción de capital en donde el Estado crea las condiciones necesarias para que los grandes inversionistas inmobiliarios se inserten en el territorio, como se mostró en los tres casos de estudio. Aunado a ello, la fragmentación del espacio, se muestra tanto en términos del espacio construido como en las relaciones sociales que se generan, destacando la exclusión de sectores de bajos ingresos, que son los que predominan en la zona.

Finalmente, recordamos las dificultades y límites relacionados con la recolección de datos, especialmente aquellos a escala intraurbana y bajo gestión municipal. Los municipios brasileños, incluidos los litorales metropolitanos, no cuentan con una recopilación sistemática de información socioeconómica para caracterizar los procesos de transformación de sus áreas costeras. Los datos más precisos son los registrados por el censo demográfico nacional, lamentablemente aplazados y sin fecha definida. Sin embargo, con los resultados discutidos es posible identificar temas de investigación a desarrollar, tales como: i. relaciones laborales y número de trabajadores locales involucrados en complejos

turísticos inmobiliarios; ii. la naturaleza de las alianzas público-privadas construidas para organizar y gestionar los espacios costeros producidos a partir de la instalación de los proyectos; y, iii. el proceso de consolidación y / o declive de ciertas empresas, y la flexibilización económica y los efectos socio-territoriales en las próximas décadas.

5. Bibliografía

- ANDRÉS SARASA, J. L. (1998): Un complejo turístico exclusivo en Europa: La Manga Club Resort (Murcia). *Cuadernos De Turismo*, (1): 147-150. Recuperado de <https://revistas.um.es/turismo/article/view/23981>
- AKYOL, D. & CIGDEM, A. (2016): Effects on the coastal areas of neoliberal urbanization in Turkey. *International Journal of Agriculture and Environmental Research*. Vol. 02, núm. 06.
- BARRANTES-REYNOLDS, M. (2011): The expansion of "real estate tourism" in coastal areas: Its behaviour and implications. *Recreation and society in Africa Asia and Latin America*. vol. 2, n. 1:51-70.
- BATTY, M. & TORRENS, P. (2005): Modelling and prediction in a complex world. *Futures*, v. 37, n. 7: 745-766.
- BRANDÃO, M. (2013): Complexo Turístico: Novas ofertas turísticas na Covilhã. *Dissertação (Mestrado em Arquitetura)*. Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- BURT, J. (2014): The environmental costs of coastal urbanization in the Arabian Gulf. *City*. vol. 18, núm. 6:760-770.
- CANIGGIA, G. E. & MAFFEI, G. L. (1979): *Composizione architettonica e tipologia edilizia I: lettura dell' edilizia di base*, Veneza: Marsilio.
- CASAS-BETRÁN, D. & al. (2013): Turismo residencial y migración de jubilados extranjeros en México: un estudio de caso sobre sus implicaciones ambientales y de de servicios en Baja California Sul. *Estudios Fronterizos, nueva época*, vol. 14, n 28.
- COCOLA-GANT, A (2018): Tourism gentrification. In Lees, L. and Phillips, M. (Eds) *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- COSTA, M. L. & PEQUENO, L. R. B. (2015): *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasil, Letra Capital: Observatorio das Metrópoles.
- CONZEN, M. R. G. (1960): Alnwick Northumberland: a study in town-plan analysis, *Londres: Institute of British Geographers Publication 27*, George Philip.
- (2008): *How growing cities internalize their old urban fringes: a cross-cultural comparison*. In: International Seminar on Urban Form, Artimino. Proceeding Artimino: ISUF.
- DANTAS, E. (2009): *Maritimidade nos Trópicos: por uma geografia do litoral*. 1. ed. Fortaleza, Brasil, Editora da Universidade Federal do Ceará
- DANTAS, E. & FERREIRA, A. & CLEMENTINO, M. (2010): *Turismo e imobiliário nas metrópoles*. 1ed. Rio de Janeiro, Brasil, Letra Capital.

- DANTAS, E. (2019): Le Nordeste déconstruit où reconstruit. *Outre-Terre*, v. 56, p. 198-218
- DEMAJOROVIC, J. & ALEDO, A. & KONDO, A. L. M. (2011): Complejos turísticos residenciales. Análisis del crecimiento del turismo residencial en el Mediterráneo español y en el litoral Nordesteño (Brasil) y su impacto socio-ambiental. *Estudios y perspectivas em turismo*. vol. 20:772-796.
- DUHAMEL, P. (2018): *Géographie du Tourisme et des Loisirs*. Paris: Armand Colin.
- & KNAFOU, R. (2003): Tourisme et littoral: intérêts et limites d'une mise en relation. *Ann. Géol.*, n. 629:47-67.
- FAINSTEIN, S. S. (2016): *Spatial Justice and Planning*. In: FAINSTEIN, Susan S.; DEFILIPPIS, James (Ed.). *Readings in Planning Theory*. 4th edition. West Sussex/Oxford (UK)/Malden (USA), Wiley Blackwell.
- GALERA, M. (2014): *Formulación y Evaluación de un Proyecto de Inversión*. 213 f. Graduado universitario - Curso de Licenciatura en Administración de Empresas, Universidad Siglo 21, Córdoba, Argentina, 2014. Recuperado de: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/13537>
- GIL DE ARRIBA, C. (2011): Del turismo hotelero al turismo residencial en Marruecos. Entre o negocio inmobiliario y a regreacion de imaginarios socioespaciales. *Cuadernos de Turismo*, núm. 27: 471-487
- HALL, C. M. (2014): Second Home Tourism: An International Review. *Tourism Review International* 18(3), November. DOI: [10.3727/154427214X14101901317039](https://doi.org/10.3727/154427214X14101901317039)
- HANSON, J. (1998): *Decoding homes and houses*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HIDALGO, R. & H. ZUNINO (2010): En busca de la utopía verde: migrantes de amenidad en la comuna de Pucón, IX Región de la Araucanía, Chile. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol. XIV, nº 331:75.
- HIERNAUX, D. (2009): *Los imaginarios del turismo residencial: experiencias mexicanas*. In Mazón, T., Huete, R. y A. Mantecón (eds.). *Turismo, urbanización y estilos de vida*. Barcelona: Acaria: 109-126.
- HIERNAUX, D. & GONZÁLEZ, C. I. (2014): Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de geografía Norte Grande*, (58): 55-70.
- HILLIER, B. E. & HANSON, J. (1984): *The social logic of space*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HUETE, R. & MANTECÓN, A. (2010): Los límites entre el turismo y la migración residencial. Una tipología. *Papers*, vol. 95, núm. 3:781-801.
- IBGE (2010): Censo Demográfico, Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de: <https://censo2010.ibge.gov.br/painel/?nivel=mn>
- IBGE (2015): Áreas urbanizadas: Geociências. Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15789-areas-urbanizadas.html?=&t=o-que-e>
- IBGE (2016): *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, Brasil. 167 p. Recuperado de: https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf
- (2018): IBGE apresenta panorama da urbanização no Brasil. IBGE apresenta panorama da urbanização no Brasil, [s. l.]. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21494-ibge-apresenta-panorama-da-urbanizacao-no-brasil>
- JANOSCHKA, M. (2013): Nuevas geografías migratorias en América Latina: prácticas de ciudadanía en un destino de turismo residencial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol. XVII, nº 439.
- KONDO, A. & LATERZA, B. (2008): Complexos turísticos imobiliários: uma investigação sobre a situação e as perspectivas deste mercado no mercado brasileiro. *Trabalho de Conclusão de Curso*. Centro Universitário Senac.
- LENCIONI, S. (2020): Metropolização. *Geographia (UFF)*, v. 22, p. 173-178.
- MARETTO, M. (2013): Saverio Muratori: towards a morphological school of urban design. In: *Urban Morphology*, 17: 93-106.
- MAZÓN, T. (2018): *Turismo residencial, nuevos estilos de vida: de turistas a residentes*. Universidad de Alicante.
- MONROY, R. & MARTÍNEZ, S. (2008): "Capital inmobiliario y transformación del territorio" *Ciudades, Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana*. núm. 79.
- MOROTE, A. & HERNÁNDEZ, M. (2016): Población extranjera y turismo residencial en el litoral de Alicante (1960-2011). *Repercusiones territoriales*. vol. 42, núm. 126:55-76.
- MURATORI, S. (1959): Studi per una operante storia urbana di Venezia I, *Palladio*: 3-4.
- OEUSLATIM A. (2010): Plage et urbanisation em Tunisie: des avatars de l'experience de XXeme siècle aux incertitudes de l'avenir, *Mediterranee*, Vol. 115.
- ORTIZ DELGADO, J. A. (2012): Plan de negocio para la construcción de un complejo turístico ecológico en Mindo-Ecuador (Tesis de pregrado). Universidad de las Américas, Quito.
- PALAFIX-MUNOZ, A. & BASTO, A. & KAUIL-FERNADEZ, E. (2014): Una mirada al turismo residencial en la Isla de Cozumel, México. *Revista Brasileira de Pesquisa em turismo*. 8(2):326-339.
- PATULEIA, M. (2011): O turismo residencial e os resorts integrados no pólo de desenvolvimento turístico do oeste: estratégias de desenvolvimento. *Dos Algarves*. n. 20:4-22.
- PEREIRA, A. Q (2014): *A urbanização vai à praia. Fortaleza*, Brasil: Edições UFC (Editora da Universidade Federal do Ceará).
- & FREITAS SILVA M. N. (2014): O litoral nordestino e o imobiliário-turístico: Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte. *Geotextos*, v. 10: 59-82.
- (2017): Planejamento e metropolização do lazer marítimo em Fortaleza-Ceará, Nordeste do Brasil. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 43: 1-22.
- & GOMES, I. (2018): Lazer, imobiliário e infraestrutura urbana do litoral cearense no século XXI. *Caminhos da Geografia*. vol. 19 núm. 67:109-225.

- (2020): *Coastal Resorts and Urbanization in Northeast Brazil*. 1. ed. Basel, Switzerland: Springer International Publishing.
- REGO, R. L. & MENEGUETTI, K. S. (2011): A respeito de morfologia urbana. Tópicos básicos para estudos da forma da cidade. *Acta Scientiarum. Technology*, v. 33, n. 2:123-127.
- RIECAU, J. (2002): Invention et creation de lieux touristique dans la dynamique de la diffusion urbaine litorale au nord de la Costa del Azahar. *Cahiers de géographie du Québec*, v. 46, n 127: 25-48.
- SALINAS, L. (2018): Reformas constitucionales: favoreciendo el crecimiento inmobiliario en la Riviera Maya, México, *Ra-Ximhai, Revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible*, vol. 14, núm. 3:185-200.
- SANMARTÍN, J. (2019): *Análisis del discurso, ideología y neologismos: turismofobia, turistización y turistificación en el punto de mira*. En CHIERICHETTI, L.; GAROFALO, G. & MAPELLI, G. (eds.). *Hacia una visión holística del discurso turístico*, Círculo de Lingüística Aplicada a la Comunicación, 78: 63-90, <http://webs.ucm.es/info/circulo/78/sanmartin.pdf> <http://dx.doi.org/10.5209/CLAC.64372>.
- SANTOS, M. (1996): *Metamorfoses do Espaço Habitado*. 4. ed. São Paulo: Hucitec.
- SEGEUR, S. (2015): Nuevas urbanizaciones costeras, gentrificación turística en la bahía de Coquimbo?. *Revista de Urbanismo*, (32): 18-31.
- SILVA, N. J. P. (2017): *Dinâmica socioespacial dos complexos turísticos residenciais nas metrópoles nordestinas*. 2016. 259 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- SMITH, N. (2012): *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de sueños. Madrid, España.
- TOMÁS, P. (2011): El turismo residencial ¿Una manifestación de nuevos turismos y nuevos comportamientos turísticos en el siglo XXI? *Cuadernos de Turismo*, núm. 27:823-836.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 503-518

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.12>

CC BY-NC-ND



Grandes proyectos urbanos y conflictos socioambientales en San Carlos de Bariloche, Argentina

Tomás GUEVARA
Pablo MARIGO
Eugenia CAVANAGH

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Economía, Territorio y Sociedad

RESUMEN: Los Grandes Proyectos Urbanos, como modalidad de desarrollo urbano en expansión, adquieren relevancia en ciudades turísticas asociadas a los centros de esquí, donde se manifiestan procesos de mercantilización de la naturaleza. En la Norpatagonia Argentina existen localidades pequeñas y medianas que atraviesan conflictos socioambientales por la instalación de estos proyectos, donde el caso del Cerro Catedral de San Carlos de Bariloche es el más paradigmático por su envergadura y reconocimiento internacional. En este artículo se desarrolla un estudio de caso instrumental, a partir de una metodología cualitativa, basada en fuentes secundarias y en una estrategia de investigación-acción. Se busca aportar a la discusión sobre las tensiones inherentes a la producción del espacio y la emergencia de conflictos socioambientales en el territorio, como resultado de la mercantilización de la naturaleza, poniendo en relieve la productividad de esta modalidad de conflictos.

PALABRAS CLAVE: Ciudades turísticas; Grandes Proyectos Urbanos; Conflictos socioambientales; Naturaleza.

Recibido: 03.06.2020; Revisado: 12.11.2020.

Correo electrónico: tguevara@unrn.edu.ar; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0535-4188>

Correo electrónico: pmarigo@unrn.edu.ar; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3959-5622>

Correo electrónico: ecavanagh@unrn.edu.ar; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2042-1852>

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

Large urban projects and socio-environmental conflicts in San Carlos de Bariloche, Argentina

ABSTRACT: The Large Urban Projects, as a modality of urban development in expansion, acquire relevance in tourist cities associated with ski centers, where diverse processes of commodification of nature are manifested. In Argentine North Patagonia, there are small and intermediate cities that have been experiencing socio-environmental conflicts for some years due to the installation of these projects, where the case of Cerro Catedral of San Carlos de Bariloche is the most paradigmatic for its size and international recognition. An instrumental case study is developed, based on a qualitative methodology. It seeks to contribute to the discussion on the tensions inherent in the production of space and the emergence of socio-environmental conflicts in the territory, because of commodification of nature, highlighting the productivity of these conflicts.

KEYWORDS: Tourist cities; Large Urban Projects; Socio-environmental Conflicts; Nature.

1. Introducción

Existe un creciente interés sobre la incidencia de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) como modalidad de desarrollo urbano en expansión a nivel global en las últimas décadas, así como sobre sus impactos en términos ambientales, urbanos, sociales y económicos (CUENYA & CORRAL, 2011). El análisis de estos emprendimientos se inscribe en el marco de una serie de transformaciones económicas, sociales y espaciales en el mundo urbano, fundamentalmente desde el último cuarto del siglo XX y remite a procesos urbanos que ocurren a nivel global y local, con marcados impactos en la reestructuración de los territorios y sus modos de gestión (CUENYA, 2009:235). Estos proyectos pueden involucrar la recuperación de centros históricos; la construcción de sistemas de transporte público masivos, la reutilización de antiguas zonas industriales, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias y la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas, entre otras (DIAZ, 2005).

La materialización de estos proyectos requiere el desarrollo de ciertos arreglos institucionales que faciliten y generen las condiciones normativas para las operaciones inmobiliarias en cuestión y donde el accionar público, muchas veces en sociedad con los capitales privados, juegan un papel central. No obstante, también es requisito para el buen devenir del proyecto lograr una legitimidad social, lo cual suele ser un eje de conflictividad, donde se ponen en tensión los intereses dispares y los costos y beneficios que los GPU traccionan sobre los diferentes actores urbanos que intervienen en la producción de la ciudad.

En general, la mayor parte de la literatura sobre GPU se basa en metrópolis y grandes ciudades, siendo menos los casos de estudio que abordan ciudades de menor escala. En la zona andina de la Norpatagonia Argentina, que abarca las provincias Neuquén y Río Negro, existen localidades pequeñas e intermedias vinculadas a la explotación turística de su entorno natural privilegiado, como Villa La Angostura, San Martín de los Andes, Junín de los Andes, San Carlos de Bariloche, El Bolsón, Esquel, entre otras, donde los GPU comienzan a incidir en la estructuración urbana (ver FIG. 1). Como parte de las estrategias de desarrollo local, muchas de estas ciudades promueven el desarrollo de deportes invernales y estivales, por lo que cuentan con grandes centros de esquí y otros deportes de montaña, asociados al turismo recreativo.

Es habitual que a estos emprendimientos se les asocien importantes desarrollos inmobiliarios como parte de la ecuación económica de los actores privados que intervienen en el negocio, situados en áreas estratégicas en términos de accesibilidad, preservación ambiental y expansión urbana. Los modelos de explotación de dichos centros varían, según el nivel de participación y control que ejerza el Estado y los beneficios que le reporte. Estos emprendimientos ponen en el centro del debate la base económica de la ciudad turística y la sustentabilidad del modelo de desarrollo urbano, al tensionar la base misma de esa explotación turística —el ambiente privilegiado—, desatando conflictos socioambientales en las comunidades involucradas, los que a su vez tienen efectos - territoriales, jurídicos y políticos, que trascienden la escala local e involucran nuevos actores y arenas públicas (CEFAI, 2017) donde dirimir el conflicto.

Estas disputas en relación a la instalación de GPU son comprendidas en el marco de la creciente conflictividad socioambiental en la región latinoamericana, asociada en gran medida a un nuevo avance del capital sobre los recursos naturales, a cambios en los procesos de urbanización y novedosas formas de gestión del territorio, el desarrollo de nuevas formas de organización social y la expansión de herramientas jurídicas en el campo ambiental que dan marco al

surgimiento de numerosos conflictos ambientales (SABATINI & SEPÚLVEDA, 1997; MERLINSKY, 2013b). Estos procesos de conflictividad a su vez tienen efectos performativos sobre las experiencias de movilización social y las luchas por la conservación y el control de los territorios, en donde se actualizan demandas y prácticas reivindicativas históricas, a la vez que se incorporan problemáticas propias del contexto histórico actual (COMPOSTO & NAVARRO, 2012).

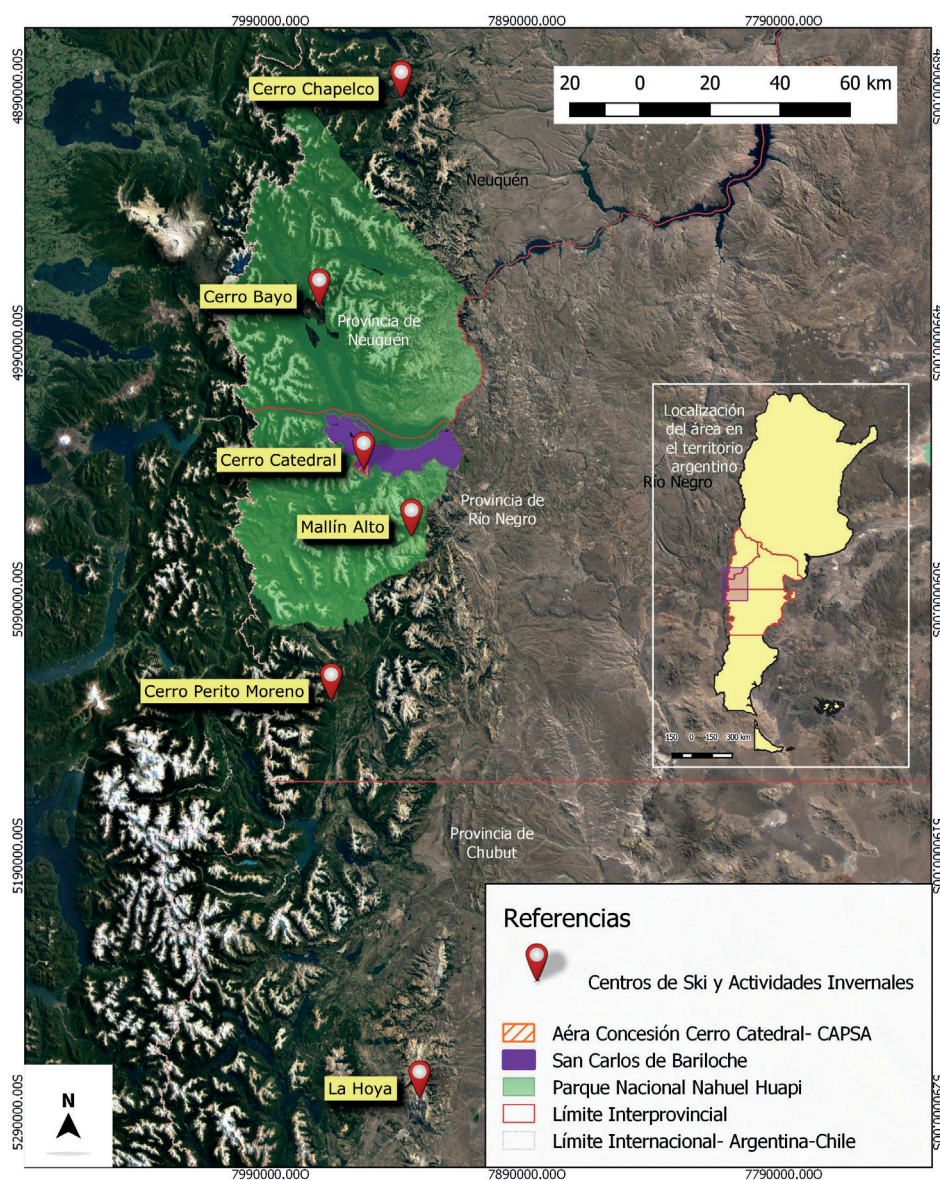


FIG. 1/ Centros de Esquí y actividades invernales en Patagonia Norte.

Fuente: Elaboración propia en base a imágenes de Google Satelital.

Si bien el avance de la acumulación por desposesión (HARVEY, 2004) ha sido una condición de posibilidad para garantizar la reproducción ampliada del capital desde los inicios del capitalismo (AMIN, 1981), desde finales del siglo pasado se ha producido una marcada aceleración de los procesos extractivos y de mercantilización de la naturaleza y los servicios ecosistémicos, que diversos autores han conceptualizado como neoextractivismo (SVAMPA & ANTONELLI, 2009; LANDER, 2016; RIASCOS, 2014, entre otros). Dentro de las múltiples manifestaciones de estos procesos de mercantilización de la naturaleza, en este trabajo pondremos el foco en la presión que los GPU ejercen sobre áreas de alto valor ambiental en entornos urbanos y periurbanos. Puntualmente, se abordará la controversia desatada a partir de la propuesta de readecuación de la concesión para la explotación del centro de esquí ubicado en el Cerro Catedral de la ciudad de San Carlos de Bariloche, desde el 2016 a la actualidad. El centro de la controversia socioambiental (LLOSA, 2016) está relacionado con que la empresa concesionaria Catedral Alta Patagonia S.A. (CAPSA) condiciona la modernización del Centro de Deportes Invernales "Dr. Antonio Lynch" a la realización de una urbanización de alrededor de 70 hectáreas en plena montaña.

Desde hace algunas décadas existe una tendencia mundial en los operadores de este tipo de servicios que argumentan la imposibilidad, dado el gran requerimiento tecnológico que tienen los centros de esquí, de garantizar una rentabilidad adecuada de los centros sino se complementa la ecuación económica con inversiones a largo plazo en emprendimientos turístico-inmobiliarios (GLI-I-FERNÁNDEZ, 2003). REVUELTA CARBAJO (2007) identifica estas posiciones con el modelo de negocios norteamericano de estaciones de esquí, que tendieron a diversificar el negocio, ocupándose directamente de la gestión inmobiliaria, llegando a representar el 50% de sus ventas (CLIFFORD, 2002 cit. en REVUELTA CARBAJO, 2007).

Entre los principales señalamientos de la literatura sobre la temática, GONZÁLEZ & MANTECÓN (2014) llaman la atención sobre el impacto que los desarrollos inmobiliarios asociados a los centros de esquí tienen sobre la dinámica inmobiliaria general, al promover la especulación y el alza de los precios. Como consecuencia, este tipo de emprendimientos restringen aún más el acceso a la vivienda digna para la población en general.

La industria de los deportes invernales mueve millones de personas en todo el mundo y

representa un sector importante en materia de inversión y creación de puestos de trabajo, pero acotado a aquellas localidades que presentan condiciones geográficas aptas. Estados Unidos, Austria y Francia, son algunos de los principales países con protagonismo en el sector, que anualmente mueven más de 50 millones de personas por año, de un total de 400 millones en todo el mundo. No obstante, las cambiantes condiciones climáticas, el aumento en la cota de las nevadas y el calentamiento global vienen haciendo años poniendo en jaque al sector que se encuentra en proceso de estancamiento o reducción y buscando alternativas para su reconversión (www.lugaresdenieve.com. Acceso el 10/2/2019). Según el 2020 International Report On Snow & Mountain Tourism (<https://www.vanat.ch/RM-world-report-2020.pdf>. Acceso el 2/3/2020), hay 68 países que tienen oferta de esquí en el mundo, la mayoría se encuentran en el hemisferio norte e identifica más de 2.000 centros de esquí en el mundo, aunque PANTANO (2015) estima que existen más de 3.500 en total. El 20% de los centros de esquí registran más de 100.000 visitantes por año y dan cuenta del 80% del negocio del sector.

En el caso Argentino la información es dispersa, pero el 2020 International Report estima en un millón los esquiadores nacionales repartidos en 22 centros de esquí. Acorde a la información oficial comunicada por el Gobierno Nacional en 2018, el sector contrata de manera directa unos 2.500 empleados y de forma indirecta otros 25 mil en invierno. En ese año, la Cámara que agrupa a los operadores de centros de esquí declaraba que hacia 2030 tenía provisiones por inversiones por alrededor de 215 millones de pesos (www.argentina.gob.ar. Acceso el 15/2/2020). Según estimaciones periódicas, el principal centro de esquí del país, el Cerro Catedral, factura alrededor de \$1.000 millones por año, a lo que se adiciona otra cifra similar si se toma en conjunto la base y la Villa Catedral que cuenta con un conjunto diversificado de servicios para el visitante (www.clarin.com. Acceso el 15/2/2020). A nivel nacional puede posicionarse como un sector poco representativo en términos de facturación y creación de empleo, pero a nivel local tiene una importancia vital y se constituye en uno de los principales motores de la base económica de las localidades donde se asienta.

Estudiar los conflictos socioambientales vinculados a la implantación de desarrollos inmobiliarios en zona de montaña, que implican un avance en la mercantilización de la naturaleza, modificación en los usos del suelo y la desigual distribución de sus externalidades, requiere

analizarlos en tanto disputas históricas por la apropiación, el acceso y el control del territorio (SABATINI & SEPÚLVEDA, 1997). Esta situación cobra mayor protagonismo en ciudades turísticas que dependen del entorno natural privilegiado, donde la disputa por la ocupación del suelo está condicionada por la capacidad del sector inmobiliario y turístico de hacerse de las tierras con mayor valor potencial (MEDINA, GUEVARA & MARIGO, 2019).

En este marco se insertan los GPU como modalidad de desarrollo urbano en expansión en las últimas décadas. A diferencia de la mayor parte de los análisis sobre GPU, el caso que nos ocupa no remite a la refuncionalización de espacios vacíos u obsoletos propios de la ciudad industrial en crisis, sino a la refuncionalización de los servicios del centro de deportes invernales en un área periurbana del ejido de Bariloche.

Los GPU como modelo de desarrollo se basan en la creencia en un “derrame espacial” (GUEVARA, 2015), esto es, una forma de entender el desarrollo urbano local a partir de grandes emprendimientos que traccionen la demanda local conjunta y permitan la creación de empleo. Pero dicha postura debe contrastarse con una realidad ampliamente demostrada: la desigual distribución de cargas y beneficios en el proceso de urbanización de nuestras ciudades. El Estado y la comunidad hacen grandes sacrificios que terminan garantizando la rentabilidad del negocio de determinado sector empresarial, hipotecando el ambiente y la base misma del atractivo que sostiene a la actividad turística. Es una lógica similar a lo que LÓPEZ & RODRÍGUEZ (2010) denominan la “trampa de las infraestructuras” para el caso inmobiliario español.

Este tipo de conflictos socioambientales ponen en juego no solamente la propiedad de los recursos, sino que se disputan las externalidades de los proyectos, poniendo en tensión cosmovisiones contrapuestas: aquella que entiende al ambiente como recurso económico y aquella que lo conceptualiza como espacio o territorio de vida (LEFF, 2014). Por ello, estos conflictos en ciudades turísticas pueden ser leídos a partir del concepto de justicia ambiental, que refiere a la distribución de beneficios y daños, y a las cargas ligadas a las políticas ambientales, contribuyendo a introducir en la agenda pública el nexo que existe entre el peligro ambiental y la desigualdad social (MERLINSKY, 2018). Estos procesos de movilización en torno a demandas ambientales, que incluyen discusión en la agenda pública, judicialización, controversias socio técnicas, etc. pueden ser considerados a grandes rasgos procesos de construcción de

ciudadanía y promueven indudablemente un proceso de politización.

2. Metodología y fuentes

Este trabajo se basa en una estrategia de investigación cualitativa de estudio de caso. El estudio de caso es una estrategia metodológica frecuentemente usada en los estudios urbanos, en gran medida porque los procesos urbanos están atravesados por las particularidades del territorio. La utilidad de estos estudios es central no sólo para la descripción de fenómenos y procesos sociales, sino también para la contrastación y generación de teoría (MARTÍNEZ CARAZO, 2006). A estos últimos, MERLINSKY (2013b) los denomina “casos instrumentales”, donde lo que está en juego es su capacidad para permitir un ejercicio de generalización analítica. Siguiendo a BOURDIEU & WACQUANT (1992), un caso bien construido no es un caso particular, ya que lo importante no es la representatividad del caso, sino su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio, su cualidad descriptiva y finalmente su valor heurístico.

La elección del caso tiene que ver con la relevancia en términos urbanos y ambientales para diferentes ciudades y contextos. Los centros de esquí son los principales atractivos turísticos de las localidades donde se asientan y en este sentido son fundamentales para dinamizar la actividad económica local basada en el turismo. Sin embargo, la explotación de los centros de esquí está tensionada y condicionada por la sustentabilidad ambiental del paisaje y urbana de la localidad en la que está inserto.

Para construir el caso nos valemos de fuentes diversas, en una estrategia metodológica de triangulación (DENZIN, 2012). En primer lugar, algunos de los autores han tenido participación activa en instancias de discusión y conflictos vinculados al caso del Cerro Catedral, teniendo participación en el colectivo de Vecinos Autoconvocados por un Cerro Para Todos (VAPCT). En este sentido, parte de los datos relevados son producto de un abordaje de investigación-acción, que en línea con la clásica definición de LEWIN (1946) se plantea la posibilidad de lograr en forma simultánea avances teóricos y cambios sociales, ligando el enfoque experimental de las ciencias sociales con programas de acción social. LOMAX (1990) define a la investigación-acción como “una intervención práctica profesional con la intención de ocasionar una mejora”. De esta manera, la metodología de la investigación acción persigue como

finalidad resolver problemas prácticos, pero a través de esa resolución de problemas se plantea la creación de conocimiento a partir de esas prácticas.

En segundo lugar se apeló al análisis de fuentes secundarias, principalmente documentación existente como informes y planes de gestión, códigos urbanos y de planeamiento, ordenanzas, leyes provinciales y nacionales, etc.; así como el análisis de la información periodística publicada en años recientes respecto al caso de estudio.

Siguiendo a MERLINSKY (2016), el trabajo se plantea como campo de estudio la pregunta por los modos de estructuración del conflicto entre actores sociales, la búsqueda por entender qué sucede cuando los actores se movilizan en disputas por la distribución o la apropiación de los recursos naturales. Las preguntas fundamentales intentan dilucidar quiénes son los actores en conflicto, cuáles son los recursos que movilizan y cómo se expresa políticamente la disputa en la constitución de un territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales. Como plantea la autora, si después de un conflicto "nada es igual", se trata de registrar y analizar qué cambió y qué significan esas transformaciones en el caso del conflicto socioambiental derivado de la renegociación contractual de la concesión del Centro de Esquí de San Carlos de Bariloche.

3. El conflicto socioambiental por el Cerro Catedral

San Carlos de Bariloche es una ciudad intermedia ubicada al sudoeste de la Provincia de Río Negro, en la Patagonia argentina. Es la ciudad más poblada de la Provincia y la tercera de la Patagonia, con más de 112 mil habitantes según el Censo de 2010 y las estimaciones arrojan una población a 2020 cercana a los 140 mil habitantes. Si bien nació como una colonia agrícola ganadera, fundada formalmente en 1902, la ciudad rápidamente se orientó como un destino turístico de élite, en el marco de la creación de la Dirección de Parques Nacionales en la década de 1930 (Fig. 3). Ya en la década de 1940 y 1950 el turismo se consolida como articulador de la estructura económica de la ciudad, ampliándose el turismo hacia la naciente burguesía nacional y a los sectores trabajadores, masificándose la llegada de visitantes y la materialización de hoteles, hosterías, restaurantes, casas de té, etc. (NIEMBRO, 2011). El entorno paisajístico y sus atributos naturales han consolidado a Bariloche como destino turístico internacional,

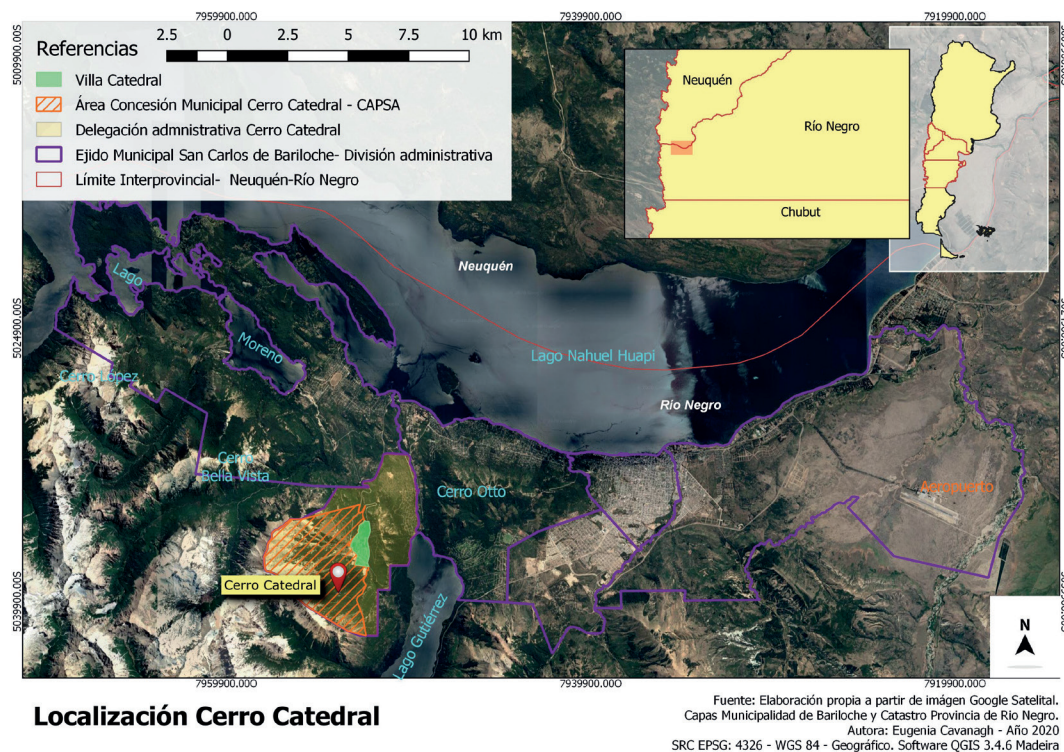
a tal punto que la ciudad se ha estructurado en términos socio-económicos y urbanísticos en función de dicha actividad.

Según estudios de 1997 y 2005 de ABALERÓN (2007), el complejo turístico (hotelería y gastronomía, construcción, comercio y manufacturas vinculadas) aporta a la estructura del empleo local alrededor del 45% de los puestos laborales. Más recientemente, un informe de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y la Universidad Nacional de Río Negro de 2016 plantea que el empleo directo en el turismo representaría algo menos del 13% y el empleo indirecto vinculado a la actividad el 7%, quedando por debajo del comercio (38%) y del sector público (22%). Una particularidad del empleo turístico es su alta estacionalidad: el citado informe reporta una variación de al menos 4.000 empleos entre las altas y las bajas temporadas, lo que refuerza la precariedad laboral en la localidad y determina una alta vulnerabilidad de la estructura de empleo.

Existen estudios que dan cuenta de que Bariloche como destino turístico está experimentando un proceso de progresivo deterioro (OGLIETTI & COLINO, 2011) y es común escuchar en el debate público la pérdida de competitividad de la ciudad frente a otras opciones, sus restricciones en materia de infraestructura, su alta conflictividad social, las limitaciones en materia de conectividad, etc. En este marco de progresivo deterioro, pareciera que Bariloche como destino turístico se halla en un punto de inflexión: o se renueva o decae.

El Cerro Catedral es el atractivo turístico más importante de la ciudad tanto en invierno como verano, en función de lo cual se ha consolidado una villa turística-residencial en sus inmediaciones, que complementa diversos servicios asociados al turismo y el deporte de montaña (ver Fig. 2). El centro de esquí "Dr. Antonio Lynch" es el mayor de toda Sudamérica y su explotación ha sido adjudicada a la empresa CAPSA, cuyo contrato tiene fecha de vencimiento en 2026. Se estima que durante la temporada invernal, alrededor de 10 mil usuarios diarios disfrutaban de sus numerosas pistas y medios de elevación, así como una extendida infraestructura gastronómica y de servicios afines. Durante la temporada de verano, miles de turistas disfrutaban de sus vistas y senderos de *trekking*, ascensos recreativos, entre otros atractivos.

En el año 2004 y tras la crisis socioeconómica que asoló al país en 2001, se renegoció el contrato de concesión a partir de la firma de un Contrato de Adecuación Contractual (CAC), que acordó un nuevo plan de inversiones, y



Localización Cerro Catedral

FIG. 2/ Localización del Cerro Catedral en el ejido Municipal.

Fuente: Elaboración propia en base a imágenes de Google Satelital.

estableció los cánones por la explotación de los medios de elevación y publicidad en función del precio del pase diario de adultos en alta temporada: 12.500 pases como canon general de la explotación, a lo que se suman algo más de 3.100 pases por la publicidad, que recibe el Municipio.

Después de ser transferidas por la Administración de Parques Nacionales, las tierras donde se implantó el complejo deportivo de esquí estuvieron bajo dominio provincial hasta el año 2007, cuando la concesión fue cedida a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB), con el objetivo que la actividad se conforme como servicio de interés público (ver FIG. 4). Esta cesión fue aprobada por la Ley 4184. Finalmente, la transferencia se concreta en el año 2010 a través de la ordenanza 2068-CM-10. La concesionaria cuestionó el traspaso y se negó sistemáticamente a reconocer el nuevo poder concedente, llegando incluso a iniciar acciones legales contra la MSCB en 2011 por no haber sido consultada previamente. Si bien en primera instancia fue denegada la presentación judicial, este litigio hoy se encuentra activo y se

transformó en pieza de la negociación y presión por parte de la empresa.

El conflicto por la nueva renegociación de la concesión se hizo público en 2016 cuando CAPSA emprende una doble estrategia para lograr la readecuación contractual y asociarla a un proyecto de desarrollo inmobiliario dentro del área del Cerro Catedral. Por un lado, solicita la extensión del contrato de concesión, argumentando que se había completado el 90% de la inversión prevista y que las ecuaciones económicas resultaban desfavorables para seguir invirtiendo. De acuerdo a la legislación local, esta vía requería un proyecto ordenanza, audiencia pública y aprobación del Concejo con mayoría especial. Haciendo una evaluación desfavorable de la correlación de fuerzas tanto en el ámbito del Concejo Municipal local, como en el conjunto de la sociedad y sus organizaciones, la MSCB rechazó la posibilidad de readecuación entendiendo que existe:

“una imposibilidad jurídica de renunciar, negociar o transigir aspectos de orden público administrativo y fundamentales de la existencia y regulación del contrato, como ser el régimen legal aplicable;

la prórroga del plazo y la incorporación de otras normas y cláusulas contractuales, entre otros, conforme las consideraciones efectuadas por CAPSA”.

No obstante y atenta a este desenlace, la empresa presentó otra propuesta en el marco del régimen municipal de iniciativa privada.

En GUEVARA (2021) se aborda el derrotero que ha tenido este intento de iniciativa privada y el papel ambiguo jugado por el Estado, que

finalmente termina con un nuevo rechazo por parte del Intendente. Allí el autor analiza en detalle la propuesta presentada, la cual consta dos planes: el Plan de Desarrollo de Montaña y Plan de Desarrollo Urbano, señalando las incompatibilidades del proyecto en relación a diversas normativas locales. Finalmente, Guevara concluye que la propuesta en cuestión, sustentada en un proyecto urbano-turístico privado, no podría responder a un interés público, como debería corresponder a este tipo de iniciativas.

1902	Se funda San Carlos de Bariloche
1934	Se crea el Parque Nacional Nahuel Huapi
1936	Se inician las actividades de esquí en el Cerro Catedral
1964	Se instala la primer aerosilla Lynch hasta el filo de la montaña
1973	Se homologan las pistas de esquí por la Federación Internacional de Esquí
1985	La Ley Nacional 23.251 traspasa las tierras de la concesión a la Provincia
1992	Se realiza la Licitación Pública Nacional e Internacional
1996	Se firma el contrato con Ski World y se inicia la explotación
2004	Se unifican en una sola concesión la explotación de toda el área esquiable. Se firma el Contrato de Adecuación Contractual.
2010	Se traspasa el área concesionada al Municipio (Ley 4184 y Ordenanza 2068)
2011	CAPSA cuestiona en sede judicial el traspaso y no reconoce el poder concedente
2016	Se rechaza la propuesta de iniciativa privada de CAPSA para desarrollo del Masterplan. (Resolución 2973-I-2016)
2017	Se firma el acta para prórroga de la concesión entre Intendente y CAPSA.
2018	Se aprueba en la Ordenanza 2929-CM-18. Se judicializa y se frena la firma del contrato mediante una medida cautelar.
2020	Se retiran los demandantes, la causa judicial se declara abstracta. Se firma el contrato de prórroga de la concesión hasta 2056. El colectivo VAPCT presenta una nueva demanda de inconstitucionalidad.

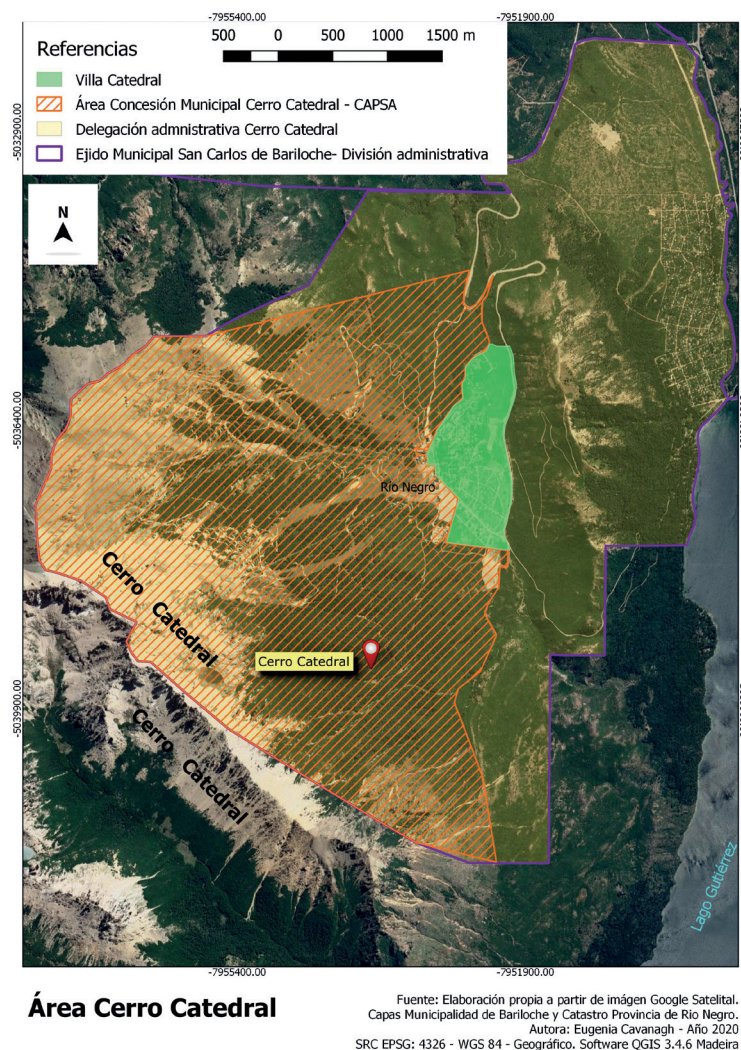
FIG. 3/ Cronología del caso.

Fuente: Elaboración propia.

En noviembre de 2017 se firmó una nueva acta intención entre el Intendente y la concesionaria CAPSA para la prórroga de la concesión, sin discusión ni difusión previa y cuyo proyecto no difiere de manera sustancial de aquel involucrado en la Iniciativa Privada de 2016. A raíz de esto el Departamento Ejecutivo presentó un proyecto de ordenanza para aprobar la readecuación del contrato de concesión del Cerro Catedral y a partir de lo cual se abre la etapa de mayor visibilidad del conflicto, como continuidad del estado latente en la que se hallaba la cuestión.

Esta nueva etapa del conflicto es la que nos interesa abordar con más detenimiento, ya que

se amplían las arenas públicas del conflicto, se conforman los actores colectivos movilizados en torno a la cuestión ambiental y se desarrollan una serie de luchas discursivas (HAJER, 1995) que permiten dar cuenta de las diferentes interpretaciones y posicionamientos en relación al problema en cuestión. Respecto a esto último, debemos entender la lucha discursiva como una serie de operaciones continuas en las que se van redefiniendo las interpretaciones y los posicionamientos de los actores generando coaliciones discursivas y acciones concretas en función de los espacios (arenas) que operan como escenarios y los recursos disponibles.



Área Cerro Catedral

FIG. 4/ Área de incidencia directa del Cerro Catedral.

Fuente: Elaboración propia en base a imágenes de Google Satelital.

De modo sintético, los términos más salientes de dicho acuerdo establecen: a) el pleno reconocimiento por parte de la empresa del poder concedente al municipio; b) un plan de modernización a cinco años del centro de esquí por un monto de U\$S 22 millones; c) la extensión de la concesión por 30 años hasta 2056 y la condonación de deudas preexistentes y la suspensión de procesos judiciales destinados a cobrarlas; d) la aprobación de un modelo de explotación por fideicomiso para un desarrollo urbanístico de 70 hectáreas en el Cerro Catedral.

Tras este nuevo escenario planteado, se reinició con fuerza un ciclo de movilización en contra de

la propuesta de la empresa, por entender que el mecanismo propuesto no era el adecuado (un acuerdo directo con el Intendente, de forma inconsulta y tras los rechazos anteriores) y que los términos eran abusivos. Diferentes sectores sociales confluyeron bajo la coalición discursiva “el cerro es de todos”, cuyo argumento principal se construyó en razón del carácter público del Cerro Catedral y la valoración ecológica del área, por encima de su valor económico e inmobiliario. Este heterogéneo grupo que encabezó las movilizaciones para frenar el proyecto y lograr una participación ciudadana en la audiencia pública, estuvo compuesto por una coalición de vecinalistas autoconvocados, organizaciones

sociales de base territorial como la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, gremios como la Central de Trabajadores de la Argentina, agrupaciones ambientalistas como Árbol de Pie, integrantes de la comunidad científica y la Universidad Pública como Científicos y Universitarios Autoconvocados y referentes políticos de la oposición local como integrantes del Partido Justicialista o Incluyendo Bariloche, quienes en conjunto conformaron la organización "Vecinos Autoconvocados por un Cerro para Todos" (VAPCT).

La conformación de este espacio, que se da en el propio proceso de la acción colectiva, permitió articular las diversas demandas de los actores, a la vez que produjo diversos insumos técnicos que aportaron a la posición de rechazo al proyecto. Asimismo, esta confluencia de argumentos, que se fue ampliando desde un posicionamiento anclado en razones de impacto ambiental hacia otras vinculadas a la soberanía de los recursos naturales, la matriz productiva de la ciudad, la planificación urbana municipal e incluso la importancia del deporte invernal como elemento de integración social para la comunidad local, ha ido redefiniendo la inscripción territorial del conflicto, que *ex ante* parecía circunscribirse al área de influencia del Cerro Catedral y que finalmente permitió poner en discusión los impactos de la actividad turística e inmobiliaria sobre la estructura urbana local.

A diferencia de las etapas previas, donde el proyecto en cuestión fue fundamentalmente impulsado por la empresa concesionaria, en esta ocasión se sumó el apoyo explícito del gobierno municipal, provincial y nacional, que dieron marco a una alianza político-institucional de gran incidencia en el desarrollo de la disputa. En esta misma dirección se conformó una alianza de buena parte de los empresarios e instituciones vinculados más directamente a la explotación del cerro y la actividad del esquí que se transformaron en el sostén público necesario para dar curso al proyecto de ordenanza. La construcción argumentativa inicial de este sector se ancló en la necesidad de modernizar la infraestructura de los medios de elevación del Cerro Catedral para no perder competitividad con otros destinos similares y atraer mayores turistas a la ciudad. De manera complementaria se puso en foco la importancia de desarrollar un emprendimiento inmobiliario de alta montaña para poder ofrecer un servicio de cuatro estaciones y generar un valor diferencial al permitir que los visitantes puedan centralizar sus actividades en relación a la Villa Catedral.

En la medida que el conflicto tomó notoriedad y otros actores fueron reforzando la alianza en defensa del proyecto, se incorporó como eje central de la discusión el impacto positivo en términos de generación de empleo a partir de las obras de modernización propuestas. Aquí la aparición mediática y la movilización pública de trabajadores de la empresa CAPSA y del Sindicato de Empleados de Comercio otorgó mayor visibilidad y base social a esta coalición, que se veía acotada a la empresa concesionaria y los funcionarios políticos oficialistas.

Se conformaron entonces dos coaliciones sociales heterogéneas y diversas en torno al posicionamiento frente al proyecto de prórroga de la concesión, a la manera de las máquinas de crecimiento de MOLOTCH (1976): La coalición pro crecimiento, conformada por una alianza entre los oficialismos políticos, CAPSA, el Sindicato de Empleados de Comercio y gran parte de las empresas de esquí y snowboard que se movilizaron, política y mediáticamente, para lograr la aprobación. Por el otro lado, una coalición que rechazaba la propuesta, el señalado colectivo de VAPCT, que tuvo capacidad para movilizar a vecinos no agrupados que se manifestaron fuertemente en la calle, en los medios y en las reparticiones públicas, buscando que se rechacen los términos del nuevo acuerdo (FIG. 5).

Estas coaliciones heterogéneas, a su vez, ponen en relieve que los conflictos socioambientales no pueden ser reducidos a un interés de clase único, ni pueden analizarse a partir de identidades fijas preexistentes, como sucedía con los movimientos sociales clásicos (MERLINSKY, 2013a). Dentro del marco de acción del conflicto y a medida que se construye el objeto de disputa, van convergiendo (en torno a un conjunto amplio de demandas comunes) diversos sectores de la sociedad y, a partir de esta dinámica social el objeto de disputa se redefine, a la vez que la propia conflictividad incide en la estructuración de las relaciones sociales.

La audiencia pública requerida por la normativa fue escenario de este contrapunto y se convirtió en la principal arena de disputa donde se visibilizó la existencia de dos coaliciones con posiciones encontradas. La misma se desarrolló en un marco de gran concurrencia y fuertes debates ciudadanos, los días 12 y 13 de marzo. La extensa lista oradores anotados y las movilizaciones que se sucedieron entonces, obligaron a que la audiencia se extendiera por más de una jornada. Del total de 94 oradores que presentaron sus posturas en una audiencia que duró más de 13 horas, más de dos tercios

manifestaron su rechazo a la propuesta de extensión contractual. Allí se puso de manifiesto el amplio espectro de actores que conformaban el colectivo VAPCT y que permitió abordar, desde las distintas intervenciones, los ejes de cuestionamiento al proyecto.

En la audiencia los argumentos a favor del proyecto giraron en torno a la necesidad de modernizar la deteriorada infraestructura del cerro, la pérdida de competitividad respecto a otros destinos de la región, los beneficios que implicaría el nuevo acuerdo para la comunidad (basado en las acciones de Responsabilidad Social Empresaria) y la creación de fuentes de trabajo en el emprendimiento inmobiliario. Estos argumentos fueron en consonancia con la presentación de la propuesta hecha por la empresa al inicio de la audiencia.

Respecto a la oposición al proyecto, los argumentos se fueron construyendo a través de distintas instancias de organización y debate (político y científico) gestados por los distintos actores integrantes del colectivo VAPCT, que fueron plasmados en informes y comunicados. Pondremos el foco en la construcción de esta coalición discursiva, ya que a través de los diferentes ejes que hacen al posicionamiento de rechazo de la propuesta de readecuación contractual podemos reconstruir como los diversos actores que impulsan una misma interpretación, no necesariamente lo hacen en función de un mismo interés ni están necesariamente vinculados por algún tipo de lazo organizativo previo, sino que es la propia dinámica del conflicto que los hace confluír en torno a un problema público. En este sentido, los discursos de este colectivo ponen en juego sus percepciones, prácticas, experiencias vitales y conocimientos (ASTELARRA, 2016) sobre la actividad turística, el planeamiento urbano, el ecosistema del Cerro Catedral y sus modos de preservarlo, a la vez que se conjugan con saberes o lógicas de argumentación científica, que en conjunto construyen la problematización ambiental (SABATINI, 1997) del conflicto.

A partir de la recopilación y el análisis de los informes elaborados y de los testimonios recogidos en la audiencia pública, podemos identificar cuatro ejes centrales en el cuestionamiento al proyecto:

1) Incompatibilidad con la normativa vigente: El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo presenta diversas irregularidades en virtud de normas de orden municipal, provincial y nacional. La negociación del Intendente con CAPSA incumple la ordenanza de contrataciones que establece que este tipo de contrataciones

deben efectuarse a través de licitaciones públicas. Ninguna de las excepciones previstas en dicha norma se cumple en el caso de la concesión de CAPSA, por lo que no se justifica la (re)contratación directa a la empresa. Además el proyecto no incorpora otro requisito establecido, que es la elaboración de informes técnicos por parte de las áreas municipales competentes.

Por su parte la Ordenanza 1640-CM-2006 vigente aprueba el informe realizado por el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR-IGRM) y el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR) de Alemania de Agosto 2005. Este informe es incorporado como Guía de Peligros Geológicos al Estudio Geocientífico Aplicado al Ordenamiento Territorial y establece el área del Cerro Catedral como no apta para urbanización de ningún tipo. Este informe no es incorporado ni como antecedente en el proyecto en cuestión.

Por su parte, la Carta Orgánica Municipal (art. 181) exige la realización de un informe de impacto ambiental para avanzar con proyectos como este. Lo mismo establece la Ley Provincial 3266 de 1999. No hay ninguno en el expediente, siendo que esta exigencia vale tanto para el plan de modernización del centro de esquí como para el desarrollo urbanístico.

La Carta Orgánica también tiene dos disposiciones transitorias y complementarias que afectan la viabilidad del proyecto. La Disposición 18 establece que el Cerro Catedral y las tierras circundantes son patrimonio inalienable del pueblo de Bariloche. Esto hace imposible que dichas tierras sean incorporadas a un fideicomiso con fines inmobiliarios que implica la cesión del dominio al fideicomiso y su posterior venta a los inversores que vayan a construir los hoteles, comercios, viviendas, etc. Por su parte, la Disposición 22 suspende los loteos nuevos y las subdivisiones parcelarias desde el km cero hacia el oeste hasta tanto se apruebe un Plan de Desarrollo Estratégico e Integral, aún no efectuado.

2) Aspectos socio económicos: Sumado al deterioro de Bariloche como destino turístico, se apuntó en relación a la fragilidad de la matriz económica productiva por la dependencia de una casi única actividad económica y la distribución inequitativa de los beneficios generados por esta actividad principal. El otro aspecto económico se vinculó con la propuesta de desarrollo inmobiliario en las inmediaciones del Centro de Esquí, lo que podría dar nacimiento a una ciudad dentro de la ciudad, en el contexto de un Centro de Esquí 4 estaciones. Frente a este

proyecto es esperable que el flujo de turismo opte por llegarse de manera directa a la nueva villa turística, en lugar de alojarse en una ciudad que, sin infraestructura suficiente, lo espera a más de 15 km. del centro invernal. En definitiva se pone en relieve la discusión en torno a la redistribución de la renta proveniente del turismo, especialmente de invierno, ampliamente concentrada.

3) Prácticas educativas, recreativas y deportivas: En relación al deporte como política pública, en la extensión de la concesión del Cerro Catedral, no se observa –ni en los textos, ni en los hechos, ni en los discursos– la elaboración de políticas dirigidas al desarrollo social ni a la inclusión social en ningún aspecto. En un sentido aún más concreto, no se ha manifestado ninguna instancia que aborde la dimensión educativa, deportiva ni recreativa en el medio natural, más allá del compromiso del aporte económico inicial de \$5.000.000 a ser destinados para colaborar con la finalización de la construcción de los gimnasios municipales Nro. 4 y 5. Asimismo se ha puesto en evidencia que la política de inclusión social a través del deporte es un déficit general en la ciudad, donde el equipamiento existente para la realización de deportes en los territorios es escaso y disperso. Sólo unos 8.000 barilochenses (menos de un 10% de su población plausible de esquiar) acceden en promedio unos 13 días. En definitiva, son pocos barilochenses los que alcanzan a esquiar pocos días al año.

4) Aspectos ambientales. Por un lado está la crítica como base al informe de SEGEMAR ya mencionado, el cual categoriza las tierras colindantes al centro de esquí como no aptas para urbanizar, señalando la presión que la actividad antrópica ha ocasionado. La deforestación en la zona provocado la degradación de los suelos, lo cual favorece la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa aumentando la peligrosidad natural del sector. La inestabilidad de pendientes es muy alta y se producen frecuentes caídas de rocas, deslizamientos y flujos densos. Esto no solo afecta el proyecto urbano sino que dicho informe desaconseja incluso la apertura de nuevas pistas de esquí, como pretende el Master Plan de CAPSA.

Por otro lado, se ha recalado la importancia de los bosques andino-patagónicos y su papel principal como modelador del paisaje y el peligro que estos correrían con el proyecto de urbanización. En cuanto al recurso hídrico, además de la reserva necesaria para un área turístico-comercial, los impactos sobre el ambiente en general afectarían también a derechos difusos

(ambiente sano, biodiversidad como patrimonio nacional y mundial, etc.), incluyendo a ciudadanos no directamente vinculados al territorio donde se generan estos impactos. La urbanización, por su parte, afectaría la cantidad y calidad de agua bio-disponible. Con respecto a esto son particularmente preocupantes las condiciones de funcionamiento del sistema de innivación artificial, que requieren la construcción de un reservorio de agua de unos 110.000 m³ en el área de la base. No existe Estudio de Impacto Ambiental del lugar de emplazamiento del reservorio de agua ni de los caudales ecológicos del o de los arroyos que servirían para llenarlas. Pero no sólo es preocupante la captación de aguas para un reservorio de la urbanización, en gran parte para usos suntuarios, es también previsible un deterioro de la calidad de las aguas que escurren desde los sectores urbanizados hacia las cuencas medias y bajas que son desembocan en los Lagos Nahuel Huapi y Gutiérrez.

5) Aspectos urbanísticos: Bariloche cuenta con casi el 28% de su ejido con características urbanas, y su crecimiento poblacional histórico fue de los más importantes de Argentina, rondando el 5% anual. El crecimiento demográfico de una ciudad debe ser acompañado de desarrollo local que permita a la población insertarse en el aparato productivo y promover su bienestar, donde las inversiones son nodales. La cuestión es cómo se distribuyen dichas inversiones y hasta qué punto son sustentables para el conjunto de la ciudad. En materia de desarrollo urbano se agrega una complejidad: el Estado municipal es quien habilita estos desarrollos con la normativa y además es quién debe mantener la infraestructura generada para dichos proyectos una vez materializados. De ahí que un proyecto como el que se analiza no puede darse al margen de la discusión de quién paga las infraestructuras necesarias, cómo se financian, cómo van a mantenerse a futuro, y hasta qué punto esas infraestructuras responden sólo a las necesidades del emprendimiento en cuestión o permiten aportar a soluciones de carácter colectivo para el resto de la ciudad. No está previsto la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías generadas.

Tras el desarrollo de la audiencia pública ambas coaliciones buscaron incidir en la resolución del Concejo Deliberante, desplegando diversas estrategias de movilización y visibilización del conflicto, claramente diferenciadas por la capacidad de presión y de respaldo de cada sector. Finalmente la ordenanza que valida el acuerdo fue sancionada entre marzo y abril, con el apoyo del oficialismo y un monobloque opositor.



FIG. 5/ **Imágenes sobre la movilización en torno al conflicto socioambiental.**

Fuente: Euge NEME.

El trámite legislativo total para un proyecto de esa envergadura se resolvió en sólo tres meses, e implicó arduas discusiones y hasta la renuncia del jefe del bloque de concejales del oficialismo durante el proceso.

Ante la imposibilidad de encontrar canales de diálogo entre quienes apoyaban la prórroga, que tenían mayor representación institucional y podían tomar las definiciones, por un lado; y los detractores del mismo, por el otro, que evidentemente habían logrado cuestionar la “licencia social” para el proyecto en cuestión, el colectivo VAPCT emprendió una movilización con el fin de juntar firmas para impulsar una Iniciativa Popular –contemplada en la Carta Orgánica Municipal como mecanismo de democracia semidirecta– que frenara el acuerdo.

Después de algunos meses de organización y movilización se juntaron más de 6 mil firmas certificadas. Nunca se habían implementado en la ciudad estos mecanismos de democracia semidirecta, aunque existen antecedentes en nuestro país, como el referéndum que decidió el “no a la mina” en la ciudad patagónica de Esquel (WEINSTOCK, 2006). Las firmas presentadas fueron rápidamente desestimadas por el Concejo Municipal por cuestiones formales, declarándola inadmisibles, lo que profundizó el malestar y las diferencias entre las coaliciones sociales conformadas.

Ante este escenario desde el colectivo VAPCT en alianza con referentes políticos locales, se emprendió una estrategia de judicialización del conflicto, para impedir la firma del contrato de prórroga. Como hemos puntualizado al inicio, el papel del activismo judicial se ha convertido en un elemento medular de los conflictos ambientales en nuestro país, generando nuevas alianzas entre actores sociales y ampliando las arenas de disputa a la hora de dirimir los conflictos. Asimismo, la utilización del repertorio jurídico implica la participación diferencial de los operadores del derecho en el conflicto y en muchas ocasiones el ajuste de las expectativas de los actores en función del proceso y la justicia en general (AZUELA & MUSSETTA, 2008:4).

A partir de dicha instancia se presentaron sendas causas por la vía del amparo y en el fuero contencioso-administrativo, con pedidos de medidas cautelares. Finalmente, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Minería otorgó una medida cautelar, refrendada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, que imposibilitó la firma del contrato desde 2018 hasta junio de 2020.

Durante ese breve lapso la conflictividad se mantuvo latente en el marco de la juridificación del proceso, y la problemática fue parte fundamental del debate político por las elecciones a la Intendencia del 2019, donde nuevamente

ganó el oficialismo de Juntos Somos Bariloche. Durante el año 2019, el lobby de la coalición que apoya el proyecto logró el desistimiento de los principales actores que mantenían la demanda judicial (www.enestosedias.com.ar. Acceso el 5/5/2020), lo cual generó que el Poder Judicial declarara abstracta la causa, haciendo caer la medida cautelar. Si bien el Colectivo VAPCT presentó una nueva demanda de inconstitucionalidad en mayo de 2020, no se otorgó una nueva medida cautelar, por lo que en junio de 2020 finalmente se firmó el contrato, en el medio de las restricciones de la pandemia del COVID-19. Asimismo, desde la oposición presentaron un proyecto de Ordenanza para crear un Área Natural Protegida en el área de la concesión que se discute actualmente, por lo que la discusión dista de haberse zanjado.

4. Conclusiones

En este trabajo analizamos el conflicto socioambiental desatado en torno a la renegociación contractual de la concesión del centro de esquí ubicado en el Cerro Catedral de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Si bien desarrollamos un estudio de caso instrumental, es importante enmarcarlo en un contexto de emergencia de diversos conflictos similares ocurridos en ciudades turísticas de la norpatagonia Argentina, como en El Bolsón, Villa La Angostura, San Martín de los Andes, vinculados a la implantación de proyectos urbanísticos en los centros deportivos invernales locales.

Se ha inscrito este conflicto dentro de un marco más general donde se ponen en tensión los procesos de apropiación, distribución y acceso de los recursos naturales y del territorio que definen al modo de acumulación por desposesión vigente, caracterizado por una mercantilización de la naturaleza.

Ante este panorama, emergen procesos de movilización social y resistencia, que no pueden ser inscriptos en las clásicas disputas en torno a las nociones de clase y que configuran renovados sujetos sociales que tiene una configuración muy heterogénea, donde confluyen actores sociales más clásicos como gremios o cámaras empresariales, con movimientos que toman las banderas del ambientalismo y la defensa de los estilos de vida, con nuevas formas de ciudadanía vinculadas al vecinalismo o autoconvocatorias, que deliberadamente no se adscriben a ninguna identidad colectiva más que las demandas puntuales que los convocan. Esto, sin dudas, presenta un gran esfuerzo teórico a la

hora de abordar estos procesos de lucha, sus causas y sus implicancias sobre los modos de vida locales.

El conflicto socioambiental analizado puede pensarse como un caso de conflicto ecológico-distributivo, en los términos de MARTÍNEZ ALLIER (2004), ya que pone en evidencia las desigualdades territoriales inherentes a un proyecto de desarrollo específico. Asimismo, lo interpretamos desde la óptica de la justicia ambiental, preguntándonos por las cargas y los beneficios ambientales involucrados. Estos argumentos se pusieron en la agenda pública por parte de las coaliciones sociales: la coalición pro crecimiento, señalando la necesidad de generación de empleo y modernización del centro de esquí; la coalición que rechazaba el proyecto, señalando las irregularidades, la falta de sustentabilidad ambiental y de licencia social del mismo.

El Cerro Catedral es un centro de esquí paradigmático en nuestro país y la región y de ahí la importancia del debate público y los conflictos suscitados por el modelo de explotación, la sustentabilidad del mismo y los beneficios directos que percibe la comunidad donde está inserto. Si bien el análisis presentado tiene todas las limitaciones de ser un análisis de un conflicto actual y que no está resuelto, permite hacer un aporte a la comprensión de cómo se estructura el conflicto entre actores que se movilizan en torno a la apropiación de ciertos recursos naturales o bienes comunes, formando coaliciones sociales que son inestables y cambiantes en el tiempo. Asimismo, permite problematizar la dinámica de avances y retrocesos que se dan en los procesos de mercantilización de la naturaleza, dadas las características del régimen acumulación vigente. Evidentemente el juego de relaciones de poder entre los actores involucrados condiciona si los problemas se expresan como conflictos públicos, su resolución y su productividad (ASTELARRA, 2016).

Al inicio del trabajo, siguiendo a Merlinsky, planteamos la necesidad de registrar y analizar qué cambió y qué significan las transformaciones motivadas por el desarrollo de un determinado conflicto socioambiental. En nuestra investigación pudimos constatar la conformación de amplias alianzas –variables en el tiempo y composición–, que se posicionan en torno a un proyecto de inversión privado y que articulan discursos anclados en intereses económicos, sociales y ambientales diversos. La coalición discursiva de oposición al proyecto no sólo estaba fundada en opiniones o impresiones, como muchas veces sucede con los movimientos de tipo vecinalista, sino que se buscó integrar

argumentos y razones de tipo técnico de índole económico, social, ambiental y urbanístico para oponerse al proyecto, en el marco de controversias socio técnicas. En particular, pudimos constatar la emergencia de un actor social novedoso, autodenominado como colectivo de vecinos autoconvocados, que logró en una coyuntura determinada integrar demandas e intereses diversos para cuestionar la licencia social del acuerdo entre la MSCB y la empresa concesionaria. Este activismo vecinal, aunque recupera conflictos y movilizaciones previas, constituyó un proceso de politización y construcción de ciudadanía local con escasos precedentes en la ciudad. Permitted, incluso, apropiarse y promover mecanismos de democracia semidirecta nunca antes utilizados en la ciudad, como el intento de Iniciativa Popular, redefiniendo los propios límites iniciales de la disputa.

La aparición de estos sujetos colectivos debe ser pensada históricamente, de acuerdo a los mecanismos actuales de dominación y hegemonía, a la reconfiguración identitaria y cultural y a la canalización de las demandas sociales que se estructuran en el marco de un contexto neoliberal. Esto es importante a la hora de pensar un conflicto como el del Catedral, para no perder de vista que lo que se está poniendo en juego es la apropiación de los recursos naturales por parte del capital privado y la distribución desigual de las cargas que implican los proyectos urbanos de gran escala.

Asimismo, desde este antagonismo se logran poner en tensión dos puntos centrales del debate público sobre el desarrollo urbano local: la discusión sobre la base económica de la ciudad, su dependencia del turismo y la necesidad de diversificar su matriz productiva; y, por otro, en tanto conflicto ecológico-distributivo, permite poner en cuestión la sustentabilidad y los costos del modelo de acumulación y de desarrollo vigente, al volverse evidente el peligro por el impacto sobre el ambiente.

Finalmente, hemos señalado que ante la incapacidad del sistema político-institucional de procesar adecuadamente esta contraposición, el conflicto fue judicializado. Los procesos de judicialización implican la traducción del conflicto social y permiten incorporarlo en la agenda pública con una fuerza renovada, independiente de los ciclos de contención que son propios de los procesos de movilización social. Esta juridificación redefine los portavoces y las estrategias que se impulsan y muchas veces reajusta las expectativas en función de las lógicas del sistema judicial. Esto fue lo que sucedió claramente desde mediados de 2018 hasta la firma

del contrato, donde la movilización de las coaliciones fue bastante menor, limitada al espacio mediático, y la conflictividad se expresó en movimientos en los expedientes judiciales con vistas a frenar el acuerdo de renovación contractual. En el medio, fueron renovadas las autoridades políticas del país. El cambio en la orientación del Gobierno Nacional ha sido manifiesto, y si bien hay continuidad en las gestiones municipal y provincial, con modificaciones en la correlación de fuerzas en los poderes legislativos, se abre un interrogante sobre el desenlace futuro del conflicto.

5. Bibliografía

- ABALERÓN, C. A. (2007): *Documento de la base territorial de San Carlos de Bariloche. Acuerdos territoriales de promoción del empleo. Plan integral de capacitación y promoción del empleo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bariloche.
- AMIN, S. (1981): *La ley del valor y el materialismo histórico*. Fondo de Cultura Económica.
- ASTELARRA, S. (2016): Disputas por la reinención del "paraíso deltaico": de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto "Colony Park" en la primera sección de islas del Delta del Paraná. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*, 81.
- AZUELA, A. & MUSSETTA, P. (2008): "Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México". *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, (16), 191-215.
- BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. (1992): *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Eds.
- CEFAI, D. (2017): Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estudos CEBRAP*, 36(1), 187-213.
- COMPOSTO, C. & NAVARRO, M. L. (2012): Estados, transnacionales extractivas y comunidades movilizadas: dominación y resistencias en torno de la minería a gran escala en América Latina. *Revista Theomai*, (25), 58-78.
- CUENYA, B. (2009): Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, (8), 229-252.
- & CORRAL, M. (2011): Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista EURE* 37(11), 25-45.
- DENZIN, N. (2012): Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 6, (2), <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>
- DÍAZ, M. L. (2005): Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *Urbano*, 8(11), 49-58.
- GILI-I-FERNÁNDEZ, M. (2003): Las viviendas de segunda residencia ¿Ocio o negocio? *Revista Scripta Nova*, (VII), 146. Disponible en

- <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/691/668>
- GONZÁLEZ, R. & MANTECÓN, A. (2014): Turismo y negocio inmobiliario: La crisis de un modelo de desarrollo. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 23 (2014), 685-705.
- GUEVARA, T. (2015): ¿La ciudad para quién? *Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. México: PUEC / UNAM / INFONAVIT.
- (2021): *Grandes proyectos urbanos en la zona andina de la Norpatagonia Argentina. El caso de San Carlos de Bariloche*. Editorial UNRN, en edición.
- HAJER, M. A. (1995): *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford, Oxford University Press
- HARVEY, D. (2004): *El nuevo imperialismo* (Vol. 26). Ediciones Akal.
- LANDER, E. (2016): Neoextractivismo. Debates y conflictos en los países con gobiernos progresistas en Suramérica. *Investigaciones sociales*, 20(37), 307-314.
- LEFF, E. (2014): *La apuesta por la vida: imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur*. Siglo Veintiuno Editores.
- LEWIN, K. (1946): Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34-46. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1946.tb02295.x>
- LLOSA, C. (2016): *Desarrollo inmobiliarios en áreas protegidas de la Patagonia: controversia ambiental del cerro Perito Moreno, El Bolsón*. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
- LOMAX, P. (1990): *Managing Staff Development in Schools*. Clevedon, Reino Unido: Multilingual Matters.
- LÓPEZ, I. & RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficante de Sueños.
- OGLIETTI, G. & COLINO, E. (2011): El ciclo de vida del destino turístico Bariloche. Particularidades del caso, limitaciones del enfoque y la contribución explicativa de la cepa turística de la enfermedad holandesa. En *III Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina (AEDA)*. Buenos Aires. Argentina.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (2004): Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revibec: Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 021-30.
- MARTÍNEZ CARAZO, P. (2006): El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193.
- MEDINA, D., GUEVARA, T. & MARIGO, P. (2018): "Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche". *Revista Ciudades, Estados y Política*, 5 (3), 17-33.
- MERLINSKY, M. G. (2013a): *Política, derechos y justicia ambiental*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- (comp. 2013b): *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Tomo I*. Buenos Aires. Ed. CICCUS / CLACSO.
- (2016): *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina: Tomo II*. Ediciones CICCUS.
- (2018): Justicia ambiental y políticas de reconocimiento en Buenos Aires. *Perfiles latinoamericanos*, 26 (51), 241-263.
- MOLOTCH, H. (1976): The city as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place, *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, Sep. 1976, pp. 309-332.
- NIEMBRO, A. (2011): El desarrollo (pendiente) de Bariloche: reflexiones a cien años de la comisión de estudios hidrológicos. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 14(1), 116-132.
- PANTANO, E. (2015): El turismo como generador de empleo en la ciudad de San Carlos de Bariloche. Universidad Nacional de Río Negro.
- REVUELTA CARBAJO, R. (2007): Nuevas tendencias en la gestión de estaciones de esquí: La Compagnie des Alpes. *Revista Oppidum*, (3). Segovia: Universidad SEK.
- RIASCOS, L. H. P. (2014): Extractivismo clásico y neoextractivismo, ¿dos tipos de extractivismos diferentes? *Tendencias*, 15(2), 11-29.
- SABATINI, F. (1997): Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. *Revista EURE-Revista De Estudios Urbano Regionales*, 23(68).
- & SEPÚLVEDA, C. (Eds.). (1997): *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*. Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente.
- SVAMPA, M. & ANTONELLI, M. (2009): *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Editorial Biblos.
- WEINSTOCK, A. M. (2006): No todo lo que (brilla) vale es oro: El caso del "No a la mina" de Esquel. *Argumentos. Revista de crítica social*, (7), 1-22.



CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 519-526

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.13>

CC BY-NC-ND



Empoderamiento ciudadano basado en conocimiento. La experiencia en San Roque, Molina de Segura

Jaume BLANCAFORT
Patricia REUS

Prof. Contratado Doctor, Departamento de Arquitectura y Tecnología de la Edificación,
Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT)
Investigadores del Grupo de I+D+i *Contemporary City and Architectural Design*

RESUMEN: Después de conseguir incluir en los primeros presupuestos participativos de Molina de Segura la realización de un diagnóstico técnico para la renovación urbana del barrio de San Roque y la transmisión a los vecinos de técnicas y herramientas participativas para la construcción de su ciudad, el informe resultante y las soluciones propuestas desaparecieron de la agenda municipal. La frustración vecinal provocada por la falta de difusión de los resultados y la no visualización de soluciones urbanas desembocó en un proceso reivindicativo que reclamaba la participación ciudadana real e influyente en las políticas urbanas. Este proceso cuajó en una estrategia dirigida a fortalecer el conocimiento urbano de los vecinos provocando un empoderamiento en su capacidad de gestión de las demandas.

Citizen empowerment based on knowledge. The experience in San Roque, Molina de Segura

ABSTRACT: After including in the first participatory budgets of Molina de Segura the realization of a technical and participated diagnosis for the urban renewal of San Roque neighborhood and the transmission to the residents of participatory techniques and tools for urban construction, the resulting

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

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

report and the proposed solutions disappeared from the municipal agenda. The neighborhood frustration due to the lack of dissemination of the results and the non-visualization of urban solutions led to a protest process that demanded real and influential citizen participation in urban policies. This process resulted in a strategy aimed at strengthening the urban knowledge of the neighbors, causing an empowerment in their ability to manage demands.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Estrategia de reivindicación vecinal para la regeneración urbana: #San Roque tiene un Plan
LOCALIZACIÓN	Barrio de San Roque, Molina de Segura, España
FUNCIÓN	Empoderamiento vecinal para el diseño urbano
PROMOTOR	Asociación de Vecinos de San Roque
AUTOR/ AUTORES	Jaume BLANCAFORT & Patricia REUS
FECHA	Proyecto y ejecución durante el año 2017
ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN	Barrio de San Roque, 6 Hectáreas
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES	MuB foto
INVESTIGACIÓN	Proyecto de I+D+i “Consolidación del conocimiento ciudadano de los resultados del proceso participativo en San Roque”, en el marco de la línea de investigación “Procesos participativos en la construcción de la ciudad” del grupo de investigación <i>Contemporary City and Architectural Design</i> , UPCT

1. Contexto

En el año 2014 el barrio de San Roque en Molina de Segura, Murcia, se encontraba inmerso en un proceso de decadencia física, social y económica. El barrio que, en los años 50, 60 y 70 del S. XX fue centro neurálgico de la ciudad, desde mediados de los 80, con el traslado de los servicios administrativos al nuevo centro urbano y la pérdida de industria, desplazada a los polígonos de la periferia, fue viviendo un proceso de abandono y envejecimiento notables. A diferencia del resto de la localidad que tuvo un crecimiento sostenido desde los años 60 con un incremento de la población de un 25% en los últimos diez años, el número total de habitantes en el barrio se estancó, con un envejecimiento generalizado y unos índices de natalidad muy bajos. Si el total de la población no retrocedió fue gracias a la llegada de habitantes de otras nacionalidades que situándose en un porcentaje del 21,90% prácticamente duplica la media de la ciudad. (MuB, 2016 & MOLINA, 2020)

En ese contexto, la Asociación de vecinos de San Roque (AVV) era el principal agente reivindicador de la renovación urbana del barrio. Así, cuando en el año 2014 el Ayuntamiento de Molina de Segura empezó a gestionar posibilidades de participación ciudadana en el presupuesto municipal, la AVV decidió poner sus esfuerzos en la movilización vecinal para que alguno de los proyectos seleccionados en los primeros presupuestos participativos (PsPs), implantados en el año 2015, se utilizara no tanto para realizar una acción física y puntual en el barrio sino para:

- Instruir a los vecinos en las posibilidades que tenía la participación vecinal en la gestión de la ciudad.
- Producir un informe que analizara, diagnosticara y marcara unas líneas maestras para la regeneración urbana del barrio.

A finales de 2015, activando los dos proyectos seleccionados en los PsPs en relación con el barrio, el consistorio convocó concursos públicos para realizar las jornadas divulgativas “Barrios que renacen: Experiencias de regeneración urbana en los barrios de San Roque y La Ermita” (Jornadas DIV) y la elaboración del “Diagnóstico y líneas básicas de actuación para la regeneración urbana en los barrios de San Roque y la Ermita” (Informe DyA) (MuB, 2016).

En febrero de 2016 se llevaron a cabo las Jornadas DIV que acercaron al barrio experiencias que se habían ensayado en España para la recuperación de áreas urbanas degradadas. Así se difundieron entre los vecinos ejemplos y herramientas de aplicación. Por un lado, se mostraron experiencias basadas en la participación ciudadana y por otro, se explicaron posibles técnicas para rediseñar espacios que hubieran perdido su valor funcional. Las jornadas tenían la voluntad de devenir el punto de partida de un proceso ciudadano en el que apoyarse para organizar acciones de recuperación socioeconómica del barrio.

En las Jornadas DIV celebradas en el centro social de la AVV participaron colectivos de vanguardia en acción participativa urbana como Paisaje Transversal, Col·lectiu Punt 6 o Va Cabanyal!. Después de cada ponencia se abrió el turno de palabra al público, formado principalmente por vecinos del barrio y algún técnico municipal. Durante los tres días que duraron las Jornadas DIV se generaron intensos debates para evaluar las posibilidades de aplicación de los diversos ejemplos ilustrados a la idiosincrasia del barrio. Posteriormente, reconociendo la oportunidad del pensamiento allí mostrado y completándolo con nuevas contribuciones que pudieran sumar una visión de conjunto se editó la publicación *La participación en la construcción de la ciudad* (BLANCAFORT, 2016), que consiguió varios reconocimientos profesionales y científicos destacando el Premio de Publicaciones en la Muestra de Investigación de la XIV Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo (2018).



FIG. 1/ Cartel del taller **Participa para mejorar tu barrio, Molina de Segura.**

Fuente: BLANCAFORT-REUS ARQUITECTURA, 2016.



FIG. 2/ Señalética para los paseos de reconocimiento urbano (29/10/2017 y 26/11/2017).

Fuente: MuB foto, 2017.

Enlazando con las Jornadas DIV se inició la elaboración del Informe DyA. El objetivo del trabajo era brindar un diagnóstico y ofrecer unas líneas de actuación priorizadas que sirvieran de orientación para la puesta en marcha de políticas públicas e iniciativas en materia de planeamiento e inversiones, dirigidas a revitalizar demográfica, social y económicamente los barrios de La Ermita y San Roque sometidos a un proceso de deterioro importante en muchos indicadores urbanos.

El informe se elaboró con una metodología que permitió integrar la participación del vecindario y pretendía convertirse en la base técnica de las demandas ciudadanas de mejora del barrio a la vez

que orientar la acción municipal en los distintos ámbitos concernidos. El equipo redactor trabajó de forma paralela en dos líneas. Por un lado, en el análisis técnico de datos y documentos suministrados por la corporación municipal (planeamiento, actividades económicas, padrón, tráfico, estadísticas demográficas, etc.) y por otro en el análisis de la información recibida en las entrevistas y los talleres con la ciudadanía (ver FIG. 1) y los técnicos municipales. Con toda la información recopilada se realizó un diagnóstico urbano, se alcanzaron unas conclusiones y se plantearon unas propuestas de actuación priorizadas.

La elaboración del Informe DyA duró aproximadamente medio año y en junio de 2016 el equipo redactor entregó a la corporación municipal el documento técnico con el análisis del barrio, el diagnóstico urbano y cuarenta propuestas para la regeneración de la ciudad clasificadas en doce propuestas prioritarias y otras veintiocho de necesaria aplicación progresiva.

En julio de 2016 se presentó el informe en el consistorio municipal a políticos y técnicos de la corporación y desde ese momento desapareció públicamente de la agenda municipal. Aunque era un documento público que se podía consultar de forma presencial en el Ayuntamiento, no se planteó un acceso fácil, ni acciones para divulgarlo en el barrio o entre los vecinos que habían participado en su desarrollo, más allá de una breve y puntual presentación a la dirección de la AVV.

2. Objeto y objetivos

Desde un punto de vista estratégico hubiera sido óptimo que políticos, técnicos y vecinos se hubieran reunido para hacer una revisión crítica del Informe DyA. De esa forma hubieran podido gestionar los resultados logrados por un equipo profesional externo a su ámbito territorial y decidir las estrategias y acciones de renovación urbana a llevar a cabo.

El Informe DyA no dejaba de ser el fruto de un encargo de la corporación municipal. A pesar de que desde la AVV sus miembros habían sido los instigadores del proceso y habían colaborado muy activamente en la generación del informe, nunca habían podido dirigir o controlar el proceso. Desde la AVV sentían que se había cumplido el primer objetivo planteado en los PsPs (realizar el Informe DyA y conocer distintas herramientas de participación urbana) pero pasado el proceso de redacción y satisfechas las expectativas planteadas en los PsPs se quería utilizar el Informe DyA como guía para renovar el barrio. Si esto no era posible perdía su significado y la finalidad para la cual se había demandado.



FIG. 3/ Análisis y crítica con los vecinos del Informe DyA. Talleres explicativos, 02/04/2017.

Fuente: MuB foto, 2017.



FIG. 4/ Análisis y crítica del Informe DyA en subgrupos de 10-12 vecinos. Talleres explicativos, 10/09/2017.

Fuente: MuB foto, 2017.

A inicios de 2017, con el silencio administrativo practicado por la corporación municipal desde la entrega del Informe DyA y la falta de acciones visibles al respecto, la AVV entendió que el estudio realizado no iba a influenciar directamente en las políticas urbanas del Ayuntamiento y que se convocarían los siguientes PsPs sin tenerlo presente. Con cierta sensación de frustración, provocada por la falta de difusión del informe, la no ejecución de soluciones urbanas a corto plazo, ni el anuncio de acciones a medio plazo, la AVV contactó a principios del año 2017 con los técnicos que habían participado en las jornadas divulgativas y en el diagnóstico del barrio, para aprovechar y reivindicar el trabajo elaborado.

3. Estrategia de reivindicación vecinal para la regeneración urbana: *#SanRoqueTieneUnPlan*

Después de varias conversaciones entre la AVV y el equipo contratado se llegó a un planteamiento que devino fundamental: la necesidad de compartir y difundir el conocimiento generado. El proyecto desarrollado en base a los PsPs de 2015 para diagnosticar y proponer acciones de rehabilitación y renovación del barrio, había sido demandado por los vecinos, se había realizado con ellos, pero las conclusiones de todo el proceso las recibió según contrato el Ayuntamiento y no fueron compartidas de forma fluida con estos.

Se diseñó entonces una estrategia con la que coordinar acciones para dar a conocer las propuestas técnicas entre los vecinos y reivindicar su realización. El informe, aun siendo público, era técnico y no estaba planteado en el mejor formato para su difusión. El plan reivindicativo surgido en convivencia entre la AVV y el equipo redactor se basaba en la principal fortaleza de la asociación, eso es la capacidad de comunicación con los vecinos del barrio. En este caso la participación ciudadana no se entendió como un instrumento para definir ningún proyecto (como se había realizado para el Informe DyA) sino como:

- Herramienta de difusión de conocimiento; mediante la traslación a un lenguaje coloquial del lenguaje técnico usado en el Informe DyA.
- Herramienta de consulta. Absorción del conocimiento más cercano a la realidad socio-urbana para complementar el Informe DyA con nuevos matices.
- Motor de la reivindicación necesaria para poner en marcha algunas de las propuestas de renovación urbana señaladas en el Informe DyA.

El plan de acción vecinal se desarrolló en tres niveles:

- Talleres explicativos (02/04/2017 y 10/09/2017) (ver FIG. 3 y 4)
Estos eran talleres para abordar la interpretación y la crítica del Informe DyA. Se transmitió a los vecinos el conocimiento del diagnóstico urbano y las propuestas regenerativas y se recogieron nuevas aportaciones para mejorar las propuestas técnicas.
- Paseos de reconocimiento urbano (29/10/2017 y 26/11/2017) (ver FIG. 5 y 6)
Talleres de mapeo en realidad aumentada de las principales propuestas urbanas de actuación.
Se identificaron y localizaron físicamente con los vecinos algunos problemas detectados en el informe técnico y se referenciaron lugares donde se había previsto actuar con las propuestas concretas de regeneración urbana.
Se utilizó señalética propia de la geolocalización en redes (ver FIG. 2) para indicar físicamente con los vecinos ubicaciones que correctamente fotografiadas con sus #hashtags reivindicativos# se difundían en redes.
El plan de regeneración urbana proyectado para el barrio de San Roque se difundió en redes por medio del hashtag *#SanRoqueTieneUnPlan*.
- Mural recordatorio (17/12/2017) (ver FIG. 7 y 8)
Se diseñó y pintó en un muro adyacente al local social de la AVV, con fachada a la calle Mayor, un mural que resumía las principales reivindicaciones urbanas. Este fue realizado con la participación colectiva de vecinos y la colaboración de la escuela del barrio.

Para realizarlo, una mañana se cortó la calle Mayor en un acto festivo que a la vez de dejar constancia visual de las reclamaciones urbanas fue en sí mismo una prueba de carga que constataba el potencial de la propuesta peatonalizadora de algunas calles del barrio tal y como se describía en el Informe DyA.



FIG. 5 y 6/ Paseos de reconocimiento urbano, San Roque, Molina de Segura.

Fuente: MuB foto, 2017.

4. Resultados sociales y políticos

Con el Plan de acción vecinal de reivindicación urbana se consiguió atención mediática y política, la difusión y actualización del diagnóstico y las propuestas de regeneración urbana y la reanudación de la discusión política y técnica entre corporación municipal y AVV para plantear algunas de las acciones de renovación urbana apuntadas.

El Plan reivindicativo devino una campaña de sensibilización, convivencia y visibilización en torno al trabajo realizado hasta ese momento. Con la difusión del trabajo técnico y su transferencia ciudadana, se consiguió entre los vecinos un conocimiento de la realidad urbana del barrio que complementaba su experiencia vivencial con datos técnicos, empoderándolos con argumentos y razones para dialogar con el Ayuntamiento, intentar cambiar la política urbana del barrio orientando la acción municipal en los distintos ámbitos concernidos y proponer acciones complementarias en los sucesivos PsPs dirigidas a la renovación del barrio.

5. Objetivos urbanos conseguidos

Según el informe relativo a las actuaciones municipales ejecutadas en el barrio de San Roque procedentes de PsPs (ZAPATA, 2020: 1-3), constatamos que desde el año 2015 al 2019 se consiguieron los siguientes proyectos:

2015:

- Jornadas DIV.
- Informe DyA.

2016:

- Reconversión peatonal de un tramo rodado de la calle Oriente.

2017:

- Sombrajes en zonas de juegos infantiles.
- Remodelación de la calle Rodríguez de la Fuente.
- Zona de gerontogimnasia.
- Paseo de conexión de la calle Oriente con la rambla.
- Mantenimiento, remodelación y dotaciones urbanas en la rambla.
- Accesos a la rambla.

2018:

- Compra de solar para zona de esponjamiento del barrio. Formación de una nueva plaza.
- Soterramiento de contenedores.
- Mejora de iluminación.
- Instalación de semáforo en punto peligroso de la calle Mayor.

2019:

- Soterramiento de contenedores.
- Murales para embellecimiento del barrio.

En base a los PsPs se han podido conseguir proyectos de acupuntura urbana. Estos ya configuran un primer paso para la renovación del barrio, pero con la posibilidad presupuestaria que ofrecen los PsPs no se han podido gestionar las propuestas más ambiciosas apuntadas en el Informe DyA.

Cabe señalar que en el año 2019 el Ayuntamiento de Molina de Segura consiguió una subvención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para cofinanciar la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI). La EDUSI, Molina de Segura 2020 Avanza Contigo, con una inversión total de 12,5 millones de euros (10 FEDER + 2,5 Ayuntamiento) y basada entre otros documentos en el Informe DyA, es un proyecto que contempla una inversión directa en el barrio con la que se podrán abordar algunos de los proyectos más ambiciosos apuntados en el Informe DyA.



FIG. 7/ Pintando el mural en la calle Mayor, San Roque, Molina de Segura, 17/12/2017.

Fuente: MuB foto, 2017.



FIG. 8/ Mural acabado, San Roque, Molina de Segura.

Fuente: MuB foto, 2017.

6. Discusión y conclusiones

La participación ciudadana para la construcción urbana se ha demostrado compleja. Aunque esta “ha pasado a ocupar un lugar relevante tanto en las reflexiones teóricas como en los discursos políticos

referidos a la transformación de la ciudad” (VELÁZQUEZ, 2016: 13) la necesaria cultura participativa coordinada entre políticos, técnicos y ciudadanos no tiene una implantación inmediata, y “es fundamental construir propuestas metodológicas respaldadas por casos de éxito que consoliden un modelo de regeneración urbana eficiente” (PAISAJE TRANSVERSAL, 2016: 29). Era evidente que en Molina de Segura había una voluntad política de poner en marcha los PsPs y de permitir a la ciudadanía la iniciativa para plantear propuestas. También existía un activismo ciudadano histórico que reclamaba poder influenciar en la toma de decisiones que afectaban al barrio. Pero todavía no se había ensayado la coordinación de estas políticas urbanas para conseguir la concordancia de voluntades entre la ciudadanía y sus representantes políticos.

La aplicación de los PsPs y de los procesos participativos en la definición urbana tiene una historia relativamente corta, llena de buenas intenciones que no siempre se pueden asociar a éxitos, y en la que ciudadanos, técnicos, funcionarios y políticos todavía tienen un largo recorrido por transitar y un amplio margen de aprendizaje. Aunque la “simple puesta en marcha de espacios abiertos a la participación no garantiza por sí sola la participación ni tampoco la calidad de su funcionamiento” (LLAMAS, 2004: 340), la respuesta tiende “a ser positiva y revela condiciones para el fortalecimiento democrático y para contrarrestar los efectos sociales y políticos del modelo neoliberal” (GUTIÉRREZ, 2016: 207).

La consciencia por parte de la ciudadanía de su entorno (barrio, ciudad, territorio), con sus características intrínsecas y las circunstancias que lo afectan, deviene crucial para poder presentar propuestas y también para posibilitar un empoderamiento en la gestión de las demandas urbanas.

La corporación municipal mostró la predisposición a realizar correctamente los proyectos presentados en los PsPs, pero no tenía asumido que de los proyectos realizados pudieran surgir líneas de acción política que trascendieran los PsPs. Conceptualmente, la participación programada en esos PsPs se quedaba en los primeros peldaños de la Escalera de Participación de Arnstein (ARNSTEIN, 1969: 216-224); la AVV consiguió dar un primer paso y ayudó con ello a impulsar la ascensión progresiva del municipio en esta.

7. Bibliografía

- ARNSTEIN, S. R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4).
- BLANCAFORT, J. & REUS, P. (2016): *La participación en la construcción de la ciudad*. Cartagena, España, Ediciones UPCT, Universidad Politécnica de Cartagena. <http://hdl.handle.net/10317/5553>
- GUTIÉRREZ, A. L. & HINCAPIÉ, L. A. & VILLA, G. M. (2016): Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE*. vol 42, nº 125, enero.
- LLAMAS, F. (2004): Los Presupuestos Participativos, Nuevos Mecanismos de Innovación Democrática en los Gobiernos Locales. *Psychosocial Intervention*, vol. 13, no. 3.
- MOLINA DE SEGURA, AYUNTAMIENTO DE (2020): *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Molina de Segura 2020 Avanza Contigo. EDUSI Molina de Segura 2020*. Molina de Segura, España, Ayuntamiento de Molina de Segura.
- MUB ARQUITECTURA (2016): *Diagnóstico y líneas básicas de actuación para la regeneración urbana en los barrios de San Roque y la Ermita*. Molina de Segura, España, Ayuntamiento de Molina de Segura.
- PAISAJE TRANSVERSAL (2016): La regeneración: el paso a la sostenibilidad urbana. En BLANCAFORT, J. & REUS, P. *La participación en la construcción de la ciudad*. Cartagena, España, Ediciones UPCT, Universidad Politécnica de Cartagena.
- VELÁZQUEZ, I. & VERDAGUER, C. (2016): Participación y Paradigma Ecológico. La participación como opción ineludible para la sostenibilidad urbana. En BLANCAFORT, J. & REUS, P. *La participación en la construcción de la ciudad*. Cartagena, España, Ediciones UPCT, Universidad Politécnica de Cartagena.
- ZAPATA, J. F. (2020): *Informe relativo a las actividades municipales ejecutadas en el barrio de San Roque procedentes de presupuestos participativos*. Molina de Segura, España, Asociación de vecinos del Barrio de San Roque.

8. Abreviaturas

- AVV: Asociación de Vecinos de San Roque.
- EDUSI: Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible.
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Informe DyA: Diagnóstico y líneas básicas de actuación para la regeneración urbana en los barrios de San Roque y la Ermita.
- Jornadas DIV: Jornadas divulgativas “Barrios que renacen: Experiencias de regeneración urbana en los barrios de San Roque y La Ermita”.
- PSPs: Presupuestos participativos.
- UPCT: Universidad Politécnica de Cartagena.



Experiencias

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 527-534

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.14>

CC BY-NC-ND



Ensanche urbano Bellavista, Ancud, Chile-2019/20

Consultora CEPA

(CONSULTORA DE ESTUDIOS Y PROYECTOS AMBIENTALES) Argentina

RESUMEN: Ampliación urbana de 60 hectáreas para unas 3 mil habitantes permanentes, para la ciudad de Ancud, de unos 50 mil habitantes, en la norte de la Isla de Chiloé, Patagonia Chilena, que se comenzó a proyectar en 2019 y comienza a construirse en 2021. El equipo de CEPA fue llamado por el notable Arquitecto chileno Edward Rojas para desarrollar este gran emprendimiento privado como un Plan Maestro integral, que orientará el futuro de toda la ciudad de Ancud, donde el Arquitecto Rojas desarrollaría los proyectos de arquitectura. Se caracteriza por retomar los conceptos de ensanche y no de expansión periurbana, la voluntad de integrar la vivienda social con los mejores equipamientos sociales y recreativos, y un esfuerzo por generar la mayor diversidad compatible con un verdadero trozo de ciudad, aportando también centralidad en la zona sur de Ancud.

Bellavista Urban expansion, Ancud, Chile-2019/20

ABSTRACT: Urban expansion of 60 hectares for about 3,000 permanent inhabitants, for the city of Ancud, with about 50,000 inhabitants, in the north of the Island of Chiloé, Chilean Patagonia, which began to be projected in 2019 and begins to be built in 2021. The CEPA team was called by the notable Chilean Architect Edward Rojas to develop this great private enterprise as a comprehensive Master Plan, which will guide the future of the entire city of Ancud, where Arq. Rojas would develop the architecture projects. It is characterized by retaking the concepts of expansion and not of peri-urban expansion, the desire to integrate social housing with the best social and recreational facilities, and an effort to generate the greatest diversity compatible with a true piece of the city, also providing centrality in the southern area of Ancud.

Correo electrónico: secretariapesci@gmail.com

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE DEL PLAN	Ensanche Urbano Bellavista
LOCALIZACIÓN	Ancud, Isla de Chiloé, Patagonia chilena
FUNCIÓN	Desarrollo urbano integral
PROMOTOR	Rodrigo Recalde, Agropecuaria Bellavista S.PA
AUTORES	Consultora Cepa (Centro de estudios y proyectos ambientales / secretariapesci@gmail.com). Argentina Dr. Arq. Rubén PESCI – Presidente Arq. JORGE PÉREZ Arq. PEDRO PESCI Arq. CARLOS ROSAS ARRAIANO Geógr. LUCIA PESCI Asesor: Arq. Edward ROJAS. Chile
FECHA DE PROYECTO E INICIACIÓN	2019/2021
SUPERFICIE	59 hectáreas
PRESUPUESTO	Se desarrollará en los próximos 10 años aproximadamente
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES	Consultora CEPA

1. Contexto

El ensanche urbano Bellavista es una iniciativa innovadora en el panorama del desarrollo urbano en Chile, y tiene su lugar en la bella Isla de Chiloé, Patagonia Chilena, sobre el Océano Pacífico.



FIG. 1/ Localización de Ancud en el norte de la Isla Chiloé.

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

La extraordinaria identidad de esta Isla, con paisajes campesinos y pequeñas ciudades históricas, culminan en Ancud antigua Capital de la Isla, y ciudad que no alcanzan los 50 mil habitantes. La Isla tiene un gran atractivo turístico con 16 iglesias Patrimonio de la Humanidad, y gran biodiversidad. También su patrimonio intangible de costumbres, artesanías y culinaria, es muy apreciado. La minga de origen mapuche, es un patrimonio de cooperación social, y recientemente al presentarse el Plan Maestro de Bellavista ante el Consejo político de la Municipalidad, el emprendimiento fue caracterizado como un gran ejemplo de minga social.



FIG. 2/ Localización del terreno donde se construye Bellavista y su relación con el centro de Ancud.

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

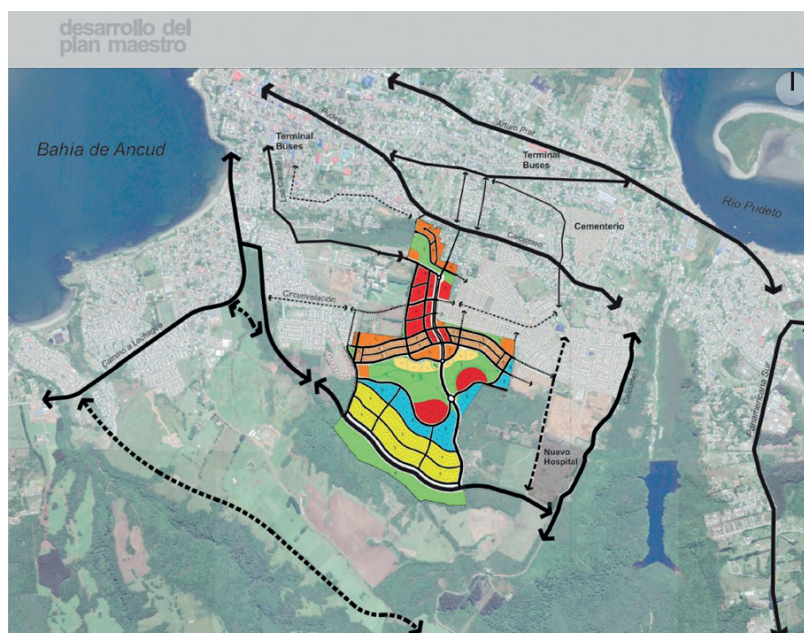


FIG. 3/ Localización del ensanche urbano y sus articulaciones de movilidad con el centro de Ancud.

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

Las 59 hectáreas, de propiedad privada, se encuentran en el extremo sur de la planta urbana de Ancud a unos 2 mil metros del centro urbano y del puerto. Pudo ser un área de periferia, continuando con los barrios sociales excluyentes, pero se adoptó la idea de un ensanche integral, con particular énfasis en la integración social, el equipamiento cultural y turístico, para una Ancud sustentable y valorizada. También se quiere así adoptar un crecimiento contenido y limitado.

El diseño del Plan Maestro se basa en dos criterios principales en la búsqueda de un lenguaje identitario: adecuarse a la topografía muy bella del lugar para guiar el trazado o el dibujo de las líneas maestras en el territorio, y proveer una articulación entre las necesidades actuales del lugar y las nuevas necesidades a satisfacer, que se manifiestan con claridad en el cuadro que sigue:

Uso	Superficie Lote (m ²)	m ² construibles totales	Total Viviendas x Etapa	%	%
Residencia Social Multifamiliar	12 634.18	12 634.18	196	2.18%	7.57%
Residencia Social	31 145.42	21 801.79	197	5.39%	
Residencial Condominio	48 947.03	48 947.03	520	8.46%	22.61%
Residencial	81 827.14	40 913.57	126	14.15%	
Equipamiento, Servicio y Comercio	26 522.57	13 261.28		4.59%	
Equipamiento Parque	16 904.16	1 690.42		2.92%	17.37%
Comercial / Institucional	25 719.87	25 719.87		4.45%	
Comercial	31 338.28	31 338.28		5.42%	
Área Verde	18 723.33			3.24%	
Parques Urbanos	59 722.30			10.33%	21.86%
Parque Nueva Perimetral	47 964.56			8.29%	
Calles y veredas	176 894.22			30.59%	30.59%
Total Área Ensanche	578 343.05	196 306.43	1039		

FIG. 4/ Cuadro resumen de superficies, donde se advierte en especial la amplitud de las áreas verdes.

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.



FIG. 5/ Foto de Ancud sobre el océano pacífico desde las lomas donde se instalará el nuevo Parque Urbano, conservando el paisaje.

Fuente: Alex OTERO.

El espléndido paisaje donde se instala Bellavista, colinas que llevan ese mismo nombre y donde se desarrollaron acontecimientos históricos muy importantes, inspiró la necesidad de mantener los rasgos principales del paisaje, no ocupando con urbanización los prados principales, que se destinan a parque público. Sin embargo, el otro gran empeño es coser la ciudad existente con el ensanche, a través de un eje comercial y servicios, tanto de carácter diario como periódico y ocasional.

Si se observa la imagen del Plan Maestro (FIG. 3), se podrá constatar que dicho centro comercial y de servicios abastece a todo un entorno de unos 500 m de radio que hoy no dispone de esos equipamientos, lo que hará realidad las búsquedas actuales de núcleos urbanos de escala peatonal. Es de destacar que desde un emprendimiento privado se considere tan importante su oferta de mejoras de carácter público e integral.

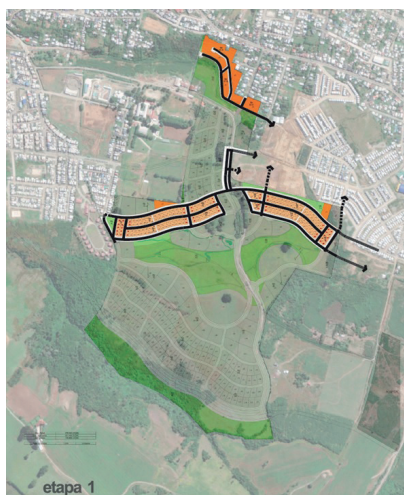


FIG. 6/ **Primera Etapa – Barrios de Interés social.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.



FIG. 7/ **Segunda Etapa - Centro comercial y equipamientos de salud y ocupación, deportes y educación.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

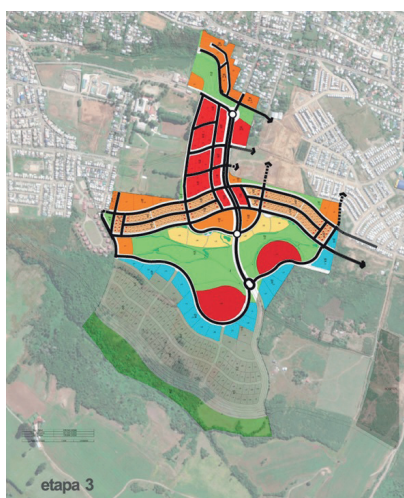


FIG. 8/ **Tercera Etapa – Parques Urbanos.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

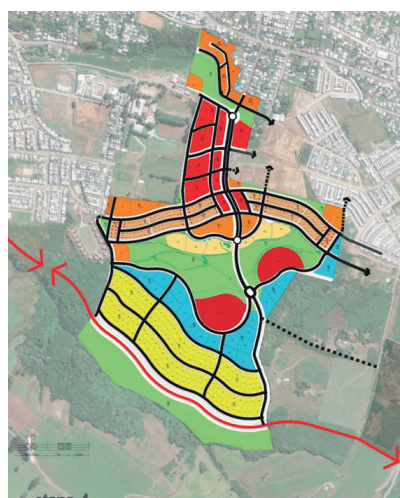


FIG. 9/ **Cuarta Etapa – Grandes equipamientos culturales, hotelería y áreas residenciales.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

El ensanche se podrá construir en sucesivas etapas en el tiempo, con gran flexibilidad de actividades y superficies, de acuerdo a la evolución prevista de la demanda residencial, de servicios y de turismo. Un factor importante que la primera etapa es de interés social, lo que revela la atención a las demandas más urgentes, seguida de la segunda etapa en el eje comercial, que consolida todo el entorno incluso fuera del emprendimiento privado, una tercera etapa es ya el parque urbano y los grandes equipamientos culturales y turísticos (Figs. 10 y 11). La cuarta etapa ya es el desarrollo residencial con condominios y lotes más amplios, para la demanda de residentes y la nueva demanda que aportará el nuevo hospital regional en construcción (FIG. 3), que demandara distintos tipos de soluciones habitacionales para unos 500 servidores de salud.



FIG. 10/ **El gran parque urbano central de 6 hectáreas públicas, es el corazón verde de todo el ensanche.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

En la FIG. 10 se observa el anteproyecto del parque urbano público, que se ha confiado a la Fundación "El Toldo" para su desarrollo y mantenimiento.

Alrededor del parque se han dispuesto actividades de equipamientos relevantes para la ciudad, centros culturales, centros de congresos y convenciones, hotelería, espacios para niños, centro polideportivo, restaurantes, etc., de manera de hacer el parque no solo una oferta natural sino también cultural y social, y por ello los sectores residenciales están localizados a su alrededor.

Como vaticinó Lewis Mumford hace casi un siglo, la nueva ciudad tenía que ser "la trama verde".



FIG. 11/ **Vista área del gran Parque Urbano central rodeado de centro deportivo, culturales, hoteles, con los barrios de vivienda de todo nivel social que se integran en el parque.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.

2. La integración social

Las Figs. 11 a 13 dan cuenta de aspectos característicos de los barrios sociales, que una vez más no han sido concebidos como un enclave sectorial aislado, sino que se integra los principales aspectos de todo el ensanche y lo valoriza. Este impulso de integración social debe ser siempre primordial en el desarrollo urbano y la sustentabilidad, fue concebido en este ensanche antes del estallido social que se presentó fuertemente en Chile en octubre de 2019 y que está llevando a profundas transformaciones en este país. Por esa razón el sector político de Añuco ya habla de que este proyecto puede ser considerado como una verdadera “minga social”, de gran valor para la identidad patagónica sur de Chile.



FIG. 12/ **Las viviendas sociales, diseñadas por Edward Rojas y su equipo, en base al Plan Maestro de CEPA.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.



FIG. 13/ **Aspectos de los jardines entre las casas. El entre techo sirve para ampliaciones hasta cinco dormitorios.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.



FIG. 14/ **La vereda de las casas sociales constituye un paseo frente al Parque Urbano y el centro polideportivo.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.



FIG. 15/ **Amplias veredas conectan el centro comercial.**

Fuente: Elaboración propia, Consultora CEPA.



FIG. 16/ **Visión aérea de la entrada de Bellavista desde la ciudad, con el Parque Quebrada Matadero en primer plano y el sector de viviendas sociales denominadas “Casonas Chilotas”.**

Fuente: Estudio Edward Rojas y Asociados.

También es sujeto de empeño para la integración social el eje comercial que forma parte del Plan Maestro y que se hace cargo de la gran demanda de servicios y equipamientos que con los criterios de construcción de barrios periféricos de vivienda social no han sabido ser atendidos por lo general.

Bellavista ya está comenzando por sus viviendas sociales, y su Plan Maestro urbanístico y ambiental influirá seguramente en todo el desarrollo sur de la ciudad de Ancud.

3. Bibliografía

- PESCI, R. (2020): *Dibujar el Mundo*. Editorial Fundación CEPA.
MC HARG, I. (1969): *Diseñar con la naturaleza*. Editorial Gustavo Gili, S. L.
Autores varios (2007): *Proyectar la Sustentabilidad*. Editorial Ambiente.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 535-552

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.15>

CC BY-NC-ND



Los faros españoles: evolución legislativa y régimen de utilización

Ángel MENÉNDEZ-REXACH

Profesor emérito Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: El objeto de este trabajo es el estudio de los faros como bienes de dominio público, con sus limitaciones y servidumbres, incluyendo el régimen de utilización. No obstante, dada la indisoluble vinculación entre los faros y el servicio de señalización marítima al que están afectados, se hacen también algunas referencias a éste. El trabajo explica en primer lugar la evolución legislativa del régimen aplicable a estas obras públicas, con las oscilaciones en su vinculación a las costas y a los puertos, para quedar finalmente adscritos a estos desde 1992. A continuación, se aborda el problema de la delimitación de los terrenos adscritos a los faros exteriores a la zona de servicio de los puertos y el régimen de utilización, con especial referencia a los usos complementarios admisibles, en particular el hotelero. Concluye con un apunte sobre las servidumbres de faros, cuya regulación actual es claramente insuficiente.

PALABRAS CLAVE: Faros; Puertos; Dominio público portuario; Señales marítimas.

Lighthouses in Spain: legislative evolution and possibilities of use

ABSTRACT: This paper focuses on the study of lighthouses as public works and public properties, with their limitations and easements, including the land used in servicing such installations. Some references are also made to maritime signals because of their close linkage with lighthouses. The paper explains the legislative evolution since the mid-19th century, with the fluctuations in their linkage to the coasts and ports, until its final adscription to national ports since 1992. Most lighthouses are located outside the port service area, raising the problem of their delimitation. In recent years, the tendency to admit complementary uses has been consolidated, in particular the hotelier and restaurants. The article concludes with a note on the easements of lighthouses, the current regulation of which is clearly insufficient.

KEYWORDS: Lighthouses; Ports; Public property; Maritime signals.

Correo electrónico: menendez.rexach@uam.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7745-6028>

1. Introducción¹

La palabra *faro* procede del nombre de la isla (*Pharos*)² en que se construyó una de las siete maravillas del mundo antiguo, el faro de Alejandría³. Los faros han estado unidos tradicionalmente a los puertos en su consideración de obras públicas y en su gestión administrativa, aunque en muchas ocasiones están situados fuera de ellos, en los parajes más salientes de la costa, pues es allí donde cumplen mejor su función de señalización marítima⁴. Los facultativos encargados de su construcción eran los ingenieros de caminos, canales y puertos⁵. En la denominación de estos profesionales se incluyó brevemente la referencia a los faros (Ingenieros de Caminos, Canales, Puertos y Faros). Desapareció seguramente porque esa faceta se consideró vinculada a los puertos⁶. Sin embargo, en la organización administrativa se mantuvo el dualismo (puertos y faros, puertos y señales marítimas, puertos y costas), hasta el último tercio del s. XX, con la desvinculación de la gestión de los puertos y de las costas a finales de los años 80 y la desaparición de la Dirección General de Puertos en 1992, mientras que la de la Costa ha subsistido, si bien encuadrada en el ministerio competente sobre medio ambiente.

Los puertos cuentan con una literatura jurídica relativamente abundante, aunque escasa en comparación con las aguas o las costas. Pero los faros apenas han suscitado atención entre los juristas⁷, quizá porque se consideraba aplicable sin más el régimen general de las obras públicas. Sin embargo, tienen peculiaridades

derivadas de su localización en puntos estratégicos de la costa y su funcionalidad, que no es específicamente portuaria. De ahí que el servicio de señalización marítima haya tenido sustantividad propia en la legislación histórica y la mantenga en la vigente. La primera lo consideraba un servicio “anejo” al de puertos, pero no lo regulaba. Desde 1992 cuenta con una regulación propia bastante detallada, aunque todavía con lagunas importantes, como la relativa a las servidumbres de los faros.

El objeto de este trabajo no es el servicio de señalización marítima, sino el estudio de los faros como bienes de dominio público, con sus limitaciones y servidumbres, incluyendo el régimen de utilización. No obstante, dada la indisoluble vinculación entre los faros y el servicio de señalización marítima al que están afectados, algunas referencias a éste serán inevitables.

Los faros son solo uno de los varios tipos de señales marítimas existentes. Según la definición oficial:

“Un faro es una torre, edificio o estructura importante, levantada en una posición geográfica determinada, para servir de soporte a una señal luminosa y proporcionar una significativa marca diurna. El faro está dotado de una luz de medio o largo alcance para su identificación nocturna”⁸.

La Ley de Puertos del Estado de 1992 configuró el servicio de señalización marítima con sustantividad propia frente a los servicios portuarios, en términos que han pasado al Texto

¹ Este trabajo se ha redactado en el marco del proyecto de investigación DER2014-58501-P “La incidencia de la Directiva marco sobre la ordenación del espacio marítimo en la legislación española”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

² El Diccionario de Autoridades dice que “es tomado del griego *Pharos*, por cuya razón debiera escribirse con *ph*, pero el uso común está en contrario”. Lo define como “torre alta, hecha de propósito para poner luces en su parte superior, que sirvan de guía a los navegantes”. En esta definición se inspiró MARTÍNEZ ALCUBILLA, Diccionario de la Administración española, 3ª ed. Madrid 1879, tomo VII, voz “Puertos de mar, faros, arsenales, impuestos de navegación”, p. 962.

³ Cfr. VALLEJO I. 2020, p. 30-31.

⁴ Desde el punto de vista técnico, la obra de referencia es SÁNCHEZ TERRY M.A. 986. También hay muchos datos interesantes en la “Guía de las Costas de España”, nº 367, extraordinario de la Revista del MOPU, julio-agosto 1989. Con carácter divulgativo véase SANZ CRUZ, M. 2020. Desde la perspectiva de este trabajo, también tiene interés el *Manual de conservación de faros* IALA – AISM, traducción española, mayo 2006.

⁵ El Reglamento orgánico del Cuerpo, aprobado por RD de 28 de octubre de 1863 les atribuyó, entre otras funciones, el estudio, dirección y vigilancia “de los puertos y muelles mercantes, y de los faros, boyas y demás construcciones de interés general marítimo” (art. 1º 3º).

⁶ El Cuerpo de Ingenieros civiles se creó por RD de 30 de abril de 1835 (Gaceta de Madrid de 5 de mayo de 1835), compuesto por dos “inspecciones”, la de ingenieros de caminos, canales y puertos y la de ingenieros de minas (art. 1º). El RD de 3 de febrero de 1853, sobre obras en los puertos se dictó para resolver las diferencias entre los capitanes de puerto y “los ingenieros del Cuerpo de caminos, canales, puertos y faros, que han sustituido en determinadas funciones a los antiguos ingenieros hidráulicos”. Sin embargo, el Reglamento orgánico de 1863, citado en la nota anterior restableció la denominación de ingenieros de caminos, canales y puertos. Se puede conjeturar que la transitoria mención de los faros estuvo determinada porque por esos años estaba en curso de ejecución el Plan general de alumbrado marítimo aprobado en 1847 a que después se hace referencia en el texto.

⁷ Con la notable excepción de PAZ ANTOLÍN A. 1995, p. 199 y ss. Este trabajo fija con precisión el estado de la cuestión en el momento de su publicación y sigue siendo válido en líneas generales.

⁸ Nuevo Sistema de Balizamiento y Otras Ayudas a la Navegación, adoptado para las Costas Españolas por Resolución del Presidente de Puertos del Estado de 8 de junio de 2010, recogido en “Sistema de balizamiento marítimo y otras Ayudas a la Navegación”, Ministerio de Fomento, Puertos del Estado (2ª ed. marzo 2010, p. 20). El Sistema de Ayudas a la Navegación de la IALA/AISM (Asociación Internacional de Señalización Marítima) está compuesto de dos partes: el

Refundido vigente (TRLPM)⁹. Por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de 28 de abril de 1994, se adscribieron a las Autoridades Portuarias las instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima incluidas en su ámbito geográfico y se determinaron las zonas de inspección del funcionamiento de las señales marítimas. La Orden se apoya en el artículo 37.m) de la Ley de Puertos de 1992, que atribuye a las Autoridades Portuarias la inspección del funcionamiento de las señales marítimas, cuyo control se les asigne, en los puertos de competencia de las Comunidades Autónomas, así como en el artículo 66.3 de la misma Ley que atribuye a las Autoridades Portuarias prestar el servicio de señalización marítima en el ámbito geográfico que se les asigne. En su virtud,

“Los faros y balizas, así como los terrenos afectados al servicio de los mismos, que se adscriben a las Autoridades Portuarias son los situados en las zonas de servicio de los puertos que cada una de ellas administra, así como los que se relacionan en el anexo de esta Orden”.

En la actualidad la utilización del servicio de señalización marítima está sujeta a la tasa de Ayudas a la Navegación (art. 137 TRLPM). No obstante, como ya hemos dicho, aquí no vamos a ocuparnos de este servicio, sino solo del régimen de los faros.

La reforma de 2003¹⁰ abrió la posibilidad de autorizar en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima usos y actividades distintos y, en particular, instalaciones hoteleras. Con esa finalidad de diversificar los usos, Puertos del Estado ha impulsado en los últimos años el proyecto “Faros de España”, como resultado del cual, en la actualidad, veintiocho faros acogen usos como centros de interpretación, arte y exposiciones; doce faros son utilizados como centros

culturales y de formación; cinco como centros de investigación y laboratorios y otros siete faros disponen de cafeterías y restaurantes¹¹.

Desde la óptica de este trabajo la peculiaridad de los faros es que son bienes de dominio público estatal. Esto es consecuencia de que el Estado tiene competencia exclusiva sobre iluminación de costas y señales marítimas (art. 149.1.20ª CE). De ahí que corresponda a la Administración del Estado determinar las luces y señales que deben constituir el balizamiento de los puertos o instalaciones marítimas de competencia autonómica, así como su modificación o supresión. Sin embargo, en esos puertos el proyecto de ejecución, la instalación y el mantenimiento de las ayudas a la navegación marítima deberán ser ejecutados a su costa por la Comunidad Autónoma o Administración correspondiente, de conformidad con la normativa y características técnicas y ubicación de los dispositivos que hayan sido aprobados por Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros¹². La misma obligación incumbe a los concesionarios en los puertos en régimen de concesión¹³.

Reseñaremos en primer lugar los hitos más importantes de la evolución legislativa sobre los faros (II). A continuación, su regulación como bienes de dominio público portuario (III), su régimen de utilización (IV) y las servidumbres que generan (V), aspecto este último que apenas está regulado.

2. Evolución legislativa

2.1. Los faros como obras públicas estatales y como elementos del servicio de señalización marítima

Son conocidos los precedentes de la época romana, en particular la Torre de Hércules y

Sistema de Balizamiento Marítimo y otras Ayudas a la Navegación que comprenden dispositivos fijos y flotantes. Se trata principalmente de un sistema físico, si bien todas las señales pueden complementarse con medios electrónicos (loc. cit. p. 5). Los faros se incluyen en “otras marcas”, junto con balizas, luces de sectores, enfilaciones, grandes ayudas flotantes y marcas auxiliares.

⁹ Art. 104.3 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011 de 5 de septiembre (TRLPM).

¹⁰ Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general: nueva redacción del art. 94.1. La Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, dio nueva redacción a ese apartado 1 del art. 94, en los términos que se explicarán después en el texto. Sobre esta reforma, véase SEGOVIA ARROYO J.A. 2014.

¹¹ Información extraída del sitio web de Puertos del Estado (consultado el 6 de julio de 2020).

¹² Art. 137.3 del TRLPM. La regulación vigente tiene como precedente las previsiones de los Decretos de traspaso de servicios en materia de puertos, según los cuales: i) las ópticas de balizamiento y señalización de dichos puertos serían suministradas e instaladas por la Administración Central del Estado; ii) “los proyectos que para estos fines sean redactados por la Comunidad Autónoma para la ejecución de estas obras, deberán ser aprobados y tramitados de acuerdo con las disposiciones legales vigentes por la Administración del Estado, a quien compete igualmente la inspección de la señalización marítima existente”. Así, para Asturias, RD 3082/1982, de 24 de julio; para Cantabria, RD 2030/1982, de 24 de julio; para Galicia, RD 3214/1982, de 24 de julio; para Andalucía, RD 3137/1983, de 25 de agosto; para Canarias, RD 2250/1985, de 23 de octubre.

¹³ Art. 137.3 del TRLPM y Regla 28 del pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario estatal, aprobado por Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo.



FIG. 1/ Faro de la Torre de Hércules (La Coruña) desde el Campo de la Rata.

Fuente: Diego DELSO, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=43852195>

la Torre Cepiona¹⁴, en la desembocadura del Guadalquivir. Sin embargo, parece que la preocupación por el alumbrado marítimo en España no se desarrolló hasta el último tercio del siglo XVIII¹⁵. En esa época, estas instalaciones estaban bajo la jurisdicción de marina, de acuerdo con lo establecido en las Ordenanzas Generales de la Armada de Carlos III¹⁶. Esta situación se mantuvo hasta la creación del Ministerio de Fomento en 1832¹⁷. Entre otras muchas materias, se le atribuyó la construcción y conservación de las obras públicas que se denominarían “de fomento”, entre ellas los puertos mercantes. Por Orden del Ministerio de Marina de 1835 se instruyó a los capitanes de puerto para que se entendieran en lo sucesivo con la nueva Dirección General de Caminos, Canales y Puertos en la parte facultativa de los fanales y puertos mercantes¹⁸. El Real Decreto de 5 de

febrero de 1847, que delimita las competencias del nuevo Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas le atribuye las relativas a “obras de mar y todas las accesorias de los puertos, su limpieza y conservación, fosos, boyas y valizas”). Esto era coherente con la Instrucción de Obras Públicas de 1845 (RO 10 de octubre de 1845), que incluía expresamente los faros entre las obras públicas que regulaba (art. 1º).

Sin embargo, las relaciones con el Ministerio de Marina y, en particular, con las capitanías de puerto, no debían de ser pacíficas. En 1851 se estableció que la administración y servicio de los puertos y obras de los mismos “pertenece al Gobierno y correrá a cargo del Ministerio de Fomento” (art. 1º del RD de 17 de diciembre de 1851)¹⁹. Otro RD de 20 de febrero de 1853, delimitó las atribuciones de los capitanes de puerto y los ingenieros de caminos, canales, puertos y faros, procurando la colaboración entre unos y otros²⁰. Las discrepancias no se resolvieron, porque, veinte años después, en pleno período republicano, el Decreto de 7 de mayo de 1873 (Gaceta 12 de mayo), que se presentaba como “ampliación” del de 1853, dictó nuevas reglas de coordinación “en consonancia con lo propuesto por el Ministro de Marina, de conformidad con el de Fomento”. En síntesis, los proyectos de obras y su ejecución correspondían a los Ingenieros de caminos, pero dando audiencia previa al capitán del puerto “por lo que pueda afectar a la pesca y navegación” (regla 2ª). A los Capitanes de los puertos se atribuía todo lo relativo a movimientos de los buques, su amarradero y seguridad, auxilios, designación de puntos de varada, atraque para la carga

¹⁴ ALZOLA 1979, p. 69. Estrabón se refiere a la Torre de Cepión “sobre unas rocas batidas por las olas, construida de manera admirable, como el faro, para la salvación de los navegantes: pues los aluviones arrastrados por el río forman bajíos y el espacio situado delante está repleto de escollos, de manera que era necesaria una señal bien visible” (Geografía de Iberia, Alianza Editorial, Madrid 2006, p. 160).

¹⁵ El propio ALZOLA menciona la colocación de una linterna en el muelle de poniente del puerto de Barcelona en 1772 (p. 310), el faro de Iguelo en 1778 (p. 312), así como el deterioro en que se encontraba la torre de Hércules (p. 355).

¹⁶ “A la jurisdicción militar de Marina corresponden las materias de pesca, navegación, presas, arribadas y naufragios (...); todo lo relativo a la seguridad de los puertos, valizas y linternas (...)” (Novísima Recopilación, Libro VI, Tít. VII, Ley IX). Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L. 1973, p. 37-48. Véase también una síntesis de la evolución legislativa y de la organización en PAZ ANTOLÍN A. 1995, p. 204 y ss. También FERNÁNDEZ, A.J., 1953, p. 193 y ss.

¹⁷ Fue creado con el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento general del Reino. No obstante, el RD de creación (5 de noviembre de 1832) no precisa sus competencias. Lo haría otro RD de 9 de noviembre del mismo año. Entre ellas, la construcción y conservación de caminos, canales, puertos mercantes, puentes y todas las obras públicas. Cfr. GUAITA A., 1984, p. 17, 21 y 28-29. La

desmesurada amplitud del Ministerio dio lugar a su recreación como Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras públicas por RD de 23 de enero de 1847 (GUAITA, p. 51 y ss.). Por RD de 20 de septiembre de 1851 pasó a denominarse de nuevo Ministerio de Fomento. Véase también PEREZ JUAN J.A., “El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas 1847-1851”, Universidad Miguel Hernández de Elche-INAP, Madrid 2008 y MARTÍN OVIEDO J.M., “El Ministerio de Obras Públicas. Notas sobre su evolución orgánica”, en Ministerio de Obras Públicas. Legislación básica, Madrid 1977, tomo I p. 7 y ss.

¹⁸ Cfr. HERNANDO REQUEJO J. 1982, p. 591.

¹⁹ La RO de 30 de enero de 1852, dictada en ejecución del RD anterior reiteró la competencia del citado Ministerio tanto sobre los puertos de interés general como los de interés local, exceptuando solamente los denominados “de Guerra, como Cartagena y El Ferrol, cuyo cuidado correrá a cargo del Ministerio de Marina, según se verifica en el día” (art. 17). Esta RO, que aprueba el Reglamento de una nonnata Ley de Puertos, los clasifica en de interés general y de interés local de 1º y 2º orden (art. 4) Las obras de los de interés general serán costeadas por el Estado con el producto de los impuestos de fondeadero, carga y descarga. Las de los de interés local serán auxiliadas por el Gobierno con las sumas que pueda aplicar de dichos impuestos (art. 6).

²⁰ Cfr. COSCULLUELA MONTANER, 1973, p. 53 y ss.

y descarga y policía de los muelles de acuerdo con la Autoridad civil (regla 4ª). Nada específico se decía sobre los faros.

La Ley de presupuestos de 1 de agosto de 1842 facultó al Gobierno para ejecutar un sistema completo de faros y balizas o señales marítimas por medio de contratos en pública licitación. Ello obedecía, sin duda, a una necesidad apremiante. En un interesante artículo publicado hace 40 años en la Revista de Obras Públicas, se cuenta la siguiente anécdota: “En 1842 la Embajada de Inglaterra trasladaba al ministerio de Estado una comunicación del Cónsul inglés, en Galicia, que recogía el deseo de los agentes de una compañía de vapores ingleses de Vigo de ‘poner en el balcón de la casa de su habitación en las noches oscuras una luz que sirva de marca a aquellos (*sus vapores*) en sus recaladas a las islas Cíes’. La petición reflejaba evidentemente una situación muy poco satisfactoria del alumbrado de las costas españolas en aquella época y una cierta desconfianza en la capacidad del estado para mejorarla”²¹.

Hubo que esperar al RD de 13 de septiembre de 1847 para la aprobación del “Plan general de alumbrado marítimo”, con arreglo a las bases presentadas por la Comisión especial de faros, que había sido creada por Orden de 4 de enero de 1842²². El mencionado RD consideró necesario instar la colaboración de las autoridades de marina para que los ingenieros de obras públicas “puedan hacer el estudio de los parajes notables de la costa, para determinar el punto de emplazamiento de los respectivos faros” (art. 4). No obstante, quedaba claro que la organización del “servicio de faros existentes” era competencia del Ministerio de Obras Públicas, a través de la DG de este ramo (art. 5º).

La célebre Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 1833 no hizo referencia a los puertos ni a los faros²³. Sí los mencionó, con gran amplitud, la no menos valiosa Instrucción del Ministro Seijas a los Gobernadores de Provincia de 26 de enero de 1850. Y no solo a los puertos, sino también a los faros, cuya necesidad considera “apremiante”. La Instrucción no se limitó a formular buenos propósitos sino que procuró fomentar la construcción de faros mediante contrata, en la seguridad de que los empresarios respectivos podrían resarcirse del coste de las obras con los rendimientos del impuesto sobre faros establecido en la Ley de 1849, afectado a ese fin²⁴. En efecto, para sufragar el coste del Plan general de alumbrado marítimo, la Ley de 11 de abril de 1849 sustituyó los arbitrios de *fanal y linterna* por un solo impuesto sobre faros, con el carácter de arbitrio temporal hasta la ejecución del Plan. Sería suprimido por Decreto-Ley de 22 de noviembre de 1868.

Según parece, el Plan de alumbrado se ejecutó con bastante celeridad, en ocho años, de modo que en marzo de 1858 ya existían unos sesenta faros de nueva construcción de los que casi la mitad eran de primer orden²⁵. Su mantenimiento costaba más de 2 millones de reales anuales, según informó el presidente de la Comisión de faros al presentar y proponer el nuevo “Plan general para el valizamiento de las Costas y Puertos de España e Islas adyacentes”, que se aprobaría por RO de 30 de junio de 1858 y cuya principal finalidad era el señalamiento de las entradas y bajos de puertos²⁶.

La Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en 1856²⁷ dedicó uno de sus capítulos

²¹ HERNANDO REQUEJO, 1982, p. 591.

²² Las funciones de la Comisión eran “la redacción de la estadística de nuestro alumbrado marítimo”, “la discusión y propuesta del sistema que deba seguirse en el establecimiento, construcción, iluminación y servicio de los Faros de España y de sus posesiones de Ultramar para conseguir su mejora y uniformidad con vista de los adelantos que se han hecho en otras naciones” y “todo lo demás relativo a este ramo del servicio que disponga la Dirección General” (art. 2). Para más información cfr. PAZ ANTOLÍN, 1995, p. 205-206. La comisión estaba integrada por cuatro ingenieros de caminos y dos oficiales de la Armada. Según parece, fue en su cuarta reunión, en agosto de 1842, cuando tuvo conocimiento de la propuesta de la Embajada inglesa (HERNANDO REQUEJO, 1982, p. 591). Sobre el tema, véase también “Historia y funciones de la Comisión de Faros” (sin firma), Boletín información mensual de Puertos del Estado, nº 80 diciembre 2000, p. 49-54.

²³ Ya lo señaló COSCULLUELA MONTANER, 1973, p. 48, nota 33.

²⁴ “El servicio de los puertos sería muy incompleto si el Gobierno se limitara a procurar únicamente las obras de seguridad y las que faciliten los embarques y desembarques de efectos. El alumbrado de las costas es de una necesidad tan apremiante como la de la limpieza de puertos y el Gobierno se ocupa sin levantar mano de cubrir este servicio. La ley de 11

de abril del año próximo anterior ha facilitado los recursos necesarios para obtener un alumbrado que satisfaga las necesidades de la Marina. Nombrada una Comisión al efecto, ha presentado esta y aprobado el Gobierno un sistema completo de alumbrado para todas las costas de España, y se están construyendo varias torres en que han de colocarse los aparatos que se esperan del extranjero, porque en este punto es menester que nos coloquemos a la altura de las naciones más avanzadas. Un servicio importante pueden hacer los gobernadores al Estado y a las provincias de su mando. Conocidos ya los rendimientos del impuesto para el servicio de faros, teniendo este un destino especial, y por lo tanto no pudiéndose distraer para otra atención pública, las Empresas tiene una garantía segura, una hipoteca que no puede faltarles en las contrata que celebren para la construcción de faros. Excitando al comercio en las plazas marítimas respectivas, posible será y aun probable que el de cada una proponga la contrata del alumbrado de su distrito en bases equitativas y a reintegrarse con los rendimientos del impuesto” (Sección 3ª, Cap. III, párrafo 93).

²⁵ Cfr. FERNÁNDEZ A.J. 1953, p. 193 y ss.

²⁶ FERNÁNDEZ A.J. 1953, p. 196.

²⁷ Redactada por el Director General de Obras Públicas, Cipriano Segundo Montesinos, recoge el estado de situación y

a los faros, boyas y balizas, señalando que en este ramo, se ha adelantado muchísimo, porque, no habiendo casi nada en 1847 (solo 20 luces), a fines de 1855 había ya 39 faros iluminados, 19 en construcción y muy adelantado o terminado el estudio de las restantes. La inversión realizada en los 11 años que terminan en diciembre de 1855 ascendió a casi 10 millones de reales²⁸.

La Ley de Aguas de 1866 no hizo mención de los faros. Tampoco el Decreto-Ley de Obras Públicas de 14 de noviembre de 1868. La Ley General de 1877 incluyó los faros entre las obras públicas de general uso y aprovechamiento (art. 1º) y dispuso que fueran de cargo del Estado el alumbrado y balizamiento marítimos, sin excepción (art. 4.4º)²⁹. Los faros y toda clase de señales marítimas y balizamiento de las costas se atribuían al Ministerio de Fomento (art. 8.7º). Podía haber puertos provinciales y municipales (arts. 5 y 6), pero los faros eran siempre estatales. Como todas las obras públicas debían estar incluidas en los planes correspondientes, que debían ser remitidos a las Cortes para su tramitación como proyectos de ley (art. 20)³⁰. Las obras podían ser ejecutadas por administración o por contrata (art. 25).

La Ley de Puertos de 1880 no incluyó los faros entre los bienes que declaró del dominio nacional y uso público, pero configuró el alumbrado marítimo y valizamiento (sic) como servicios anejos al de puertos, que "continuarán a cargo del Ministerio de Fomento". En cambio, "los vigías y semáforos marítimos y botes salvavidas correrán a cargo del Ministerio de Marina" (art. 37). El Reglamento de 1912 nada añadió al respecto. El Código civil incluyó los puertos entre los bienes de dominio público por estar destinados al uso público (art. 339.1º). No mencionó los faros, lo que no era obstáculo para afirmar su carácter demanial, conforme a la Ley General de Obras Públicas de 1877, que, como hemos visto, los había declarado obras de general uso y aprovechamiento, y el propio Código civil, por estar destinados a un servicio público (art. 339.2º).

La Ley de Puertos de 1928 mantuvo la regulación de la de 1880³¹. Ambas leyes incluyeron los de interés general entre los bienes del dominio

nacional y uso público. En esa relación no figuran los faros, pero tampoco podía haber dudas sobre su naturaleza demanial en cuanto obras públicas estatales, en las que se manifestaba el doble carácter de obra pública (el faro) y servicio público (el alumbrado marítimo). Las leyes comentadas pusieron el acento en el "servicio" de alumbrado marítimo, considerándolo "anejo" al de puertos, no propiamente servicio portuario. Pero hay que insistir en que los faros eran obras públicas adscritas a ese servicio, conforme a la Ley General de 1877.

A mi juicio, es claro que en la regulación de los faros ha predominado la perspectiva del "servicio" sobre la del "bien" o la de las obras. Lo confirma el reglamento para la organización y servicio de los toreros de faros, aprobado por Orden de 30 de abril de 1873 (Gaceta 12 de mayo), que atribuye a este personal "el servicio de los faros de la Nación" (art. 1º), con las obligaciones siguientes: encender las luces, vigilar el alumbrado durante la noche, cuidar de la limpieza y conservación de los aparatos y demás efectos del servicio, así como del mueblaje, edificios, explanadas, huertos y demás accesorios; recoger los datos meteorológicos y llevar los registros de los mismos (art. 20).

Hemos visto que el "Plan general de alumbrado marítimo" aprobado en 1847 había atribuido la organización del "servicio de faros" a la DG de Obras Públicas. Por tanto, se puede concluir que las expresiones "servicio de faros" y "servicio de alumbrado marítimo" eran sinónimas. "Servicio de señalización marítima" es más amplia, porque comprende otras señales además de los faros, en particular, el balizamiento. El Reglamento de balizamiento aprobado por Decreto de 22 de abril de 1949 se refiere a todas las señales fijas y flotantes, excluyendo los faros.

La Ley de Costas de 1969 tampoco incluyó los faros en el dominio público, si bien mantuvo en el Ministerio de Obras Públicas la competencia sobre el alumbrado marítimo y balizamiento (art. 10.1). El Decreto 826/1970, de 26 de febrero, sobre ordenación de señales marítimas, dispuso que "todos los Faros, Radiofaros y Sirenas del litoral español (...) quedarán adscritos a las

la referencia inicial de la construcción de las infraestructuras básicas, Madrid, Imprenta Nacional 1856. Se publicó un extracto en dos números de la Revista de Obras Públicas, de 10 de abril y 12 de julio de 1857.

²⁸ Por RO de 14 de febrero de 1857 se aprobó la instrucción para el servicio de los faros colocados en el interior de las fortalezas, castillos y fuertes que no tienen población civil. Otra RO de 25 de septiembre de 1857 dispuso la aplicación de esa Instrucción a los fuertes en que hay telégrafos u otros aparatos análogos.

²⁹ El Reglamento de la LGOP reiteraba la atribución al Estado de "los faros para el alumbrado de las costas y el establecimiento de toda clase de señales marítimas" (art. 1.2º)

³⁰ No obstante, el Reglamento de la Ley, en un precepto de legalidad más que dudosa, permitía la aprobación de obras no comprendidas en los planes del Estado, cuya ejecución sea "conveniente a juicio del Gobierno" (art. 9).

³¹ Su art. 33 reproduce el 37 de la Ley de 1880, pero dice ya "balizamiento" con b.



FIG. 2/ Faro de Chipiona.

Fuente: Diego DELSO, CC BY-SA 4.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=46556576>

Jefaturas de Costas y Puertos” (art. 1º.a)³². Su preámbulo dice que “las señales marítimas son obras públicas de singularidad excepcional que por constituir ayudas a la navegación nacional e internacional han de estar a cargo del Estado”. La Constitución de 1978 reserva al estado la competencia sobre “iluminación de costas y señales marítimas” (art. 149.1.20ª), siguiendo la pauta de la de 1931 (art. 14.9ª).

En la legislación de puertos del Estado vigente³³ se mantiene la doble faceta de la obra y el servicio, pero sigue predominando esta última. Los faros pertenecen al dominio público portuario estatal y el servicio de señalización marítima (art. 104.3 del TRLPEMM) tiene sustantividad propia frente a los servicios portuarios³⁴.

2.2. La gestión de los faros: entre costas y puertos

La gestión de las obras públicas del Estado estuvo encomendada durante muchos años a la Dirección General de ese nombre, en el seno

del Ministerio de Fomento (o de Agricultura, Industria, Comercio, y Obras Públicas). La creación del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en 1931 consagró la estructura en los cuatro centros directivos que se mantendría hasta 1977, en la que llama la atención el inferior nivel orgánico (Servicio, no Dirección general) que se atribuyó a los Puertos y Señales Marítimas³⁵. La ley de 30 de enero de 1938 mantuvo la existencia del MOP, con los “Servicios” de Puertos y Señales Marítimas, Obras Hidráulicas y Caminos y Ferrocarriles. Fue modificada por la de 8 de agosto de 1939, que desdobló Caminos y Ferrocarriles, atribuyendo a los cuatro sectores el rango de Dirección General³⁶. Esa estructura se mantuvo inalterada en lo sustancial hasta la fusión del Departamento con el de Vivienda en 1977, que dio lugar al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Por Decreto de 28 de junio de 1957 (BOE 13 de julio) se dispuso que las atribuciones sobre señales marítimas desempeñadas por las Jefaturas de Obras Públicas pasasen a los Servicios Provinciales de Puertos y Señales Marítimas, a través de las Inspecciones regionales, correspondiendo a cada una de ellas las señales marítimas enclavadas en el litoral de su Demarcación (art. 3º).

El Decreto 160/1968 de 1 de febrero, de reorganización del MOP, incluyó la DG de Puertos y Señales Marítimas como uno de los centros directivos del Departamento (art. 1º): constaba de una sola Subdirección de Puertos (creada por RD 1829/1962), estructurada en seis secciones (ninguna de las cuales se refiere a las señales marítimas) y siete Jefaturas de Costas y Puertos³⁷. Llama la atención que la mención de las señales marítimas aparezca en la denominación de la Dirección General pero no en los niveles orgánicos inferiores. Esto cambiaría con la reorganización del MOP en 1971 (RD 2682/1971, de 4 de noviembre) que estructuró la DG de Puertos y Señales Marítimas en dos

³² La Comisión Administrativa de Grupos de Puertos (CAPE) tendría a su cargo las señales de balizamiento de los puertos integrados en ella y cada Junta de Puertos las de balizamiento del puerto respectivo (art. 1.b y c). Reseña esta disposición PAZ ANTOLÍN A. 1995, p. 213.

³³ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM).

³⁴ En cuanto al balizamiento, las RROO de 1 de marzo de 1902, 25 de mayo de 1907 y 2 de julio de 1904, aprobaron, respectivamente, el Plan de las Costas de España (incluyendo Baleares y posesiones del Norte de África), Islas Canarias y balizamiento de la costa del Noroeste. Por Decreto de 22 de abril de 1949 se aprobó el reglamento de balizamiento de las costas de España (art. 1º: define los tipos de señales, pero no incluye los faros). Deroga el Reglamento anterior aprobado por Orden de 17 de abril de 1931. Fue modifi-

cado por Decreto 2232/1966, de 21 de junio.

³⁵ Dirección general de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes Mecánicos por Carretera; Dirección general de Caminos; Dirección general de Obras Hidráulicas y Servicio de Puertos y Señales Marítimas (art. 1º del Decreto de 2 de enero de 1932, que sería convalidado por Ley de 15 de febrero del mismo año (Gaceta de 18 de febrero). Esta estructura tenía como precedente la establecida por RD de 11 de mayo de 1925, que organizó la DG de Obras Públicas en cuatro secciones: 1) Ferrocarriles y tranvías; 2) Carreteras y Caminos Vecinales; 3) Aguas terrestres y trabajos hidráulicos; 4) Puertos y Señales Marítimas (art. 5).

³⁶ La estructura se desarrolló por Orden de 13 de mayo de 1939. Cfr. MARTÍN OVIEDO, 1977, p. 11.

³⁷ Con sede en La Coruña, Barcelona, Bilbao, Málaga, Valencia, Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife o Las Palmas (sic) (art. 6.3).

subdirecciones: la de puertos y la de costas y señales marítimas (art. 29). En el ámbito periférico, el Decreto 990/1975, de 17 de abril, mantuvo las siete Jefaturas Regionales de Costas y Puertos atribuyéndolas, entre otras facultades, “el proyecto, construcción, mantenimiento, conservación e inspección de las señales marítimas adscritas a cada Jefatura, así como la inspección de las señales de balizamiento propias de cada Junta de Puertos o de los puertos de la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos” (art. 26.2).

Tras la creación en 1977 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo³⁸, se modificó la denominación de la Dirección General, que pasó a ser “de Puertos y Costas”³⁹. Se estructuró en dos subdirecciones “ordenación y programación” y “proyectos y explotación”, encuadrándose en la segunda el “servicio de señales marítimas” (arts. 48 y 49). En la reorganización de 1985 se mantuvo la denominación de la Dirección General, pero se modificó la de las subdirecciones, que pasaron a ser cuatro con distinto contenido: inversiones portuarias, explotación portuaria, costas y señales marítimas y secretaria general⁴⁰. En esta evolución organizativa llama la atención la importancia creciente de las “costas”, que desplazan a las señales marítimas en la denominación de la Dirección General y a las que estas se vinculan más que a los puertos.

El esquema organizativo descrito se mantuvo hasta 1991, año en que la gestión de los puertos y las costas se separó definitivamente. En efecto, para apoyar la aplicación de la Ley de Costas promulgada en 1988 se creó una Dirección General de Costas separada de la de Puertos⁴¹. La primera quedó encuadrada en la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Como consecuencia, se suprimió la Subdirección General de Costas y Señales Marítimas, si bien estas últimas no pasaron a la competencia de la nueva Dirección General, estructurada en dos subdirecciones: de Gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre y de Protección y Restauración.

Por su parte, la Dirección General de Puertos y Costas “se denominará en lo sucesivo Dirección General de Puertos, manteniendo las funciones y competencias que actualmente tiene atribuidas en materia de puertos y señales marítimas”, quedando integrada en la Secretaría General para los Servicios de Transportes⁴². Sería suprimida tras la creación del ente público Puertos del Estado por la Ley 27/1992. En virtud de esta Ley, por Orden de 28 de abril de 1994, se adscribieron a las Autoridades Portuarias los faros y balizas (así como los terrenos afectados a su servicio) situados en las zonas de servicio de los puertos que cada una de aquellas administra, y los que se relacionan en el anexo de la Orden. El Texto Refundido vigente mantiene esa situación (Disposición adicional 20ª). La localización en la zona de servicio o fuera de ella tiene consecuencias sobre el régimen de utilización de los faros, como se verá después.



FIG. 3/ Faro de Maspalomas, Gran Canaria.

Fuente: WOUTER HAGENS, dominio público, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1713840>

³⁸ Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado (art. 5).

³⁹ Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, por el que se estructura el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 3.2.A). Se mantuvo en el Real Decreto 2093/1979, de 3 de agosto, por el que se aprueban las normas orgánicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 1.1.5), sin más novedad que la elevación de la secretaria general al rango de subdirección.

⁴⁰ Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y se suprimen determinados Organismos autónomos del referido Departamento (art. 7.2).

⁴¹ Real Decreto 1316/1991, de 2 de agosto, de reestructuración de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente.

⁴² Disposición Adicional Primera del RD citado en la nota anterior.

En resumen, siguiendo los precedentes históricos, desde 1992 la gestión de los faros quedó vinculada a los puertos de titularidad estatal, a los que están adscritos, aunque estén situados fuera de ellos, como ocurre en la mayor parte de los casos. No obstante, al atribuirse a las Comunidades Autónomas la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, desde la reforma legal de 1997⁴³, puede considerarse que aquéllas han asumido a través de estas el control de los faros localizados en su territorio, en una situación bastante insólita, que ha suscitado fundadas críticas, en las que no podemos entrar aquí⁴⁴.

3. Los faros como bienes de dominio público portuario estatal

3.1. La asimetría del dominio público portuario y la zona de servicio: el problema del deslinde de los faros exteriores

La Ley de Costas (LC) de 1988 incluyó en el dominio público marítimo-terrestre “las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas” (art. 4.10), sin perjuicio de que estos pudiesen ser desafectados, conforme a lo previsto en el art. 18. Obviamente, esta redacción tan amplia incluye los faros y cualesquiera otras señales marítimas existentes en los puertos de titularidad estatal. En los autonómicos, las señales no serán construidas por el Estado y, por tanto, no pertenecerán al dominio público marítimo-terrestre. Sí tendrán esa condición los faros en todo caso, pues ya hemos visto que están adscritos desde 1994 a las Autoridades Portuarias.

La Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, afirmó la pertenencia al dominio público portuario estatal de “Los terrenos, obras e instalaciones fijas de señalización marítima, afectados a las Autoridades Portuarias para esta finalidad” (art. 53.e). Esta disposición se mantiene, con matices, en el artículo 67.1.e) del vigente Texto Refundido de 2011⁴⁵. Habida cuenta de que el dominio público portuario estatal es una dependencia especializada del dominio público marítimo-terrestre, se puede afirmar que los faros y terrenos anejos tienen esa doble consideración⁴⁶.

El TRLPMM no prevé el deslinde del dominio público portuario. Esa función la realiza ahora, en lo sustancial, la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP), que incluirá la definición exterior e interior del dominio público portuario, los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto y la justificación de su necesidad o conveniencia (art. 69.3). Pero la DEUP no incluye todos los bienes de dominio público portuario estatal sino solo los que están en la zona de servicio del puerto. Los faros pueden estar dentro de ella, pero es más frecuente que estén fuera, lo que plantea el problema de si deben deslindarse (con sus terrenos anejos) y, en caso afirmativo, quién es competente para ello.

El Reglamento de Costas de 1989 dispuso el deslinde del dominio público marítimo-terrestre en los puertos e instalaciones portuarias “cualquiera que sea su titularidad” (art. 18.3). Esta disposición se mantiene en el Reglamento de 2014 (art. 17.4). En su virtud, es obligatorio el deslinde de los bienes con características naturales de dominio público marítimo-terrestre existentes en los puertos, tanto si están dentro de la zona de servicio del puerto, como fuera de ella. En concreto, los acantilados deberán deslindarse conforme al régimen general de la legislación de

⁴³ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁴⁴ Véase la crítica de NAVAJAS REBOLLAR M. 2000, p. 132 y ss. Menos críticos ACERO IGLESIAS P. 2002, p. 118-120 y EGUINO DE SAN ROMÁN R. 2017, p. 118.

⁴⁵ “Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima, que se afecten a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias para esta finalidad”. Sin embargo, el art. 25.d) atribuye a las Autoridades Portuarias “la gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sea adscrito”, con lo que parece trazar una distinción que no tiene reflejo en el resto del articulado. La Sentencia del TSJ de Baleares núm. 176/1994 de 29 marzo, recurso 1076/1993, con base en los preceptos de la Ley de Costas y la de Puertos declara rotundamente que un faro es de dominio público por estar destinado al servicio público, por

lo que “no cabe entender que pueda tener carácter patrimonial” (FD 2º).

⁴⁶ Según la LC pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica (art. 4.11) y según el TRLPMM “Se considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal” (art. 67.2). Por consiguiente, los bienes de dominio público portuario constituyen una dependencia especializada en el marco del genérico DPMT. Este esquema legal se ha visto enturbiado por la separación posterior de los organismos gestores de las costas y los puertos estatales, encuadrados en Departamentos diferentes, que ha acentuado los problemas de coordinación. Sobre esta cuestión MENÉNDEZ REXACH A. 1995, p. 100 y ss. y 2004, p. 53 y ss.

costas. Ahora bien, los faros se localizarán normalmente tierra adentro de la coronación del acantilado y, por tanto, fuera del dominio público marítimo-terrestre “natural”. Será necesaria su inclusión en el deslinde del tramo de costa correspondiente, como una pertenencia más de dicho dominio público, aunque sea artificial. La competencia corresponderá a la Autoridad Portuaria en cuyo ámbito territorial se localice (art. 28, párrafo 1º, TRLPMM) y no a la Administración de Costas.

Se aprecia así un desajuste entre la DEUP y el dominio público portuario que convendría corregir. Aquella tiene por objeto la delimitación de la zona de servicio del puerto, la identificación de los bienes de dominio público portuario y la zonificación para los distintos usos. El problema es que la DEUP delimita usos portuarios y la señalización marítima no es uso ni servicio portuario, sino que tiene sustantividad propia, como hemos puesto de relieve. En la práctica, los faros y otras instalaciones de señalización marítima, estén o no dentro de la zona de servicio del puerto, no se incluyen en la DEUP, porque no son usos portuarios. Sin embargo, deberían mencionarse, desde luego los que estén dentro de la zona de servicio⁴⁷, pero también los que se localicen fuera de ella, que son la mayor parte y los más importantes. De lo contrario, la Autoridad Portuaria tendrá que deslindarlos conforme a la legislación de costas. Si no se quiere extender la zona de servicio a los faros exteriores, al menos se debería hacer referencia a ellos en la DEUP, como espacios adscritos a la Autoridad Portuaria. Mientras no se corrija ese desajuste conceptual, para no incurrir en un nominalismo estéril, parece razonable entender que, a efectos de la DEUP, los faros y señales marítimas son usos portuarios (en sentido amplio) en cuanto vinculados a la Autoridad Portuaria correspondiente.

En resumen, para evitar problemas prácticos la DEUP debería incluir entre los usos que zonifique los de señalización marítima existentes dentro de la zona de servicio del puerto. También podría incluir los faros exteriores a dicha zona, con sus terrenos anejos. Si no lo hace, la Autoridad Portuaria tendrá que deslindarlos. Aunque no los incluya en la zona de servicio, la DEUP debería dejar constancia, al menos, de la adscripción de estos terrenos a la Autoridad Portuaria como bienes de dominio público portuario estatal.

⁴⁷ Cfr. SEGOVIA ARROYO, 2014, p. 11.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, la Orden FOM/649/2017, de 6 de julio, por la que se aprueba la delimitación de espacios y usos portuarios del Puerto de Málaga (BOE 7 de julio de

3.2. Afectación y desafectación

La aprobación de la DEUP llevará implícita la afectación al uso portuario de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales incluidos en la zona de servicio que sean de interés para el puerto (art. 69.5 TRLPMM). Esta regla es aplicable a los faros, en cuanto bienes de dominio público portuario estatal, aunque no se consideren propiamente un uso portuario, como se acaba de señalar.



FIG. 4/ Faro del Cabo de Gata, Almería.

Fuente: BENREIS de wikivijajes shared, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=22714318>

Tratándose de un dominio público artificial, los faros y los terrenos a ellos adscritos pueden ser desafectados. Ya lo previó la Ley de Costas (art. 4.10), pero la desafectación se rige por la legislación portuaria. Según ella, “los bienes de dominio público que resulten innecesarios para el cumplimiento de fines de este carácter podrán ser desafectados por el Ministro de Fomento (*hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*), a propuesta de Puertos del Estado” (art. 44.1 TRLPMM). Se requiere previa declaración de innecesidad por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria e informe de la Dirección General de la Costa y el Mar sobre las características físicas de dichos bienes, a efectos de la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre. La desafectación puede hacerse a través de la DEUP⁴⁸ o mediante Orden singular, que conlleva la modificación de aquella, conforme a lo dispuesto en el art. 44.1, último párrafo, del TRLPMM. Los bienes desafectados pasarán a formar parte del patrimonio de la Autoridad Portuaria.

2017) y la Orden FOM/809/2019, de 12 de julio, por la que se aprueba la delimitación de espacios y usos portuarios del puerto de la Bahía de Cádiz (BOE de 29 de julio de 2019).

La implantación de otros usos compatibles con el de señalización marítima no justifica la desafectación, mientras el faro y los terrenos adscritos sigan destinados al citado servicio público. Tampoco podrán desafectarse los terrenos que conserven características naturales de dominio público marítimo-terrestre (típicamente, z.m.t. o acantilados). En tal caso, el propio Ministro (hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) declarará su incorporación automática al uso propio del citado dominio público (art. 44.1, párrafo 3º de TRLPMM).

4. Régimen de utilización

4.1. Síntesis de la evolución normativa sobre los usos admisibles

En los puertos estatales se han desarrollado tradicionalmente dos tipos de actividades: a) las relacionadas con el tráfico portuario, que se configuran como competencia específica de las autoridades portuarias y marítimas y se denominan “servicios”⁴⁹; b) las ocupaciones, en principio, para usos privados, del dominio público que requieren el correspondiente título administrativo (autorización o concesión). Este dualismo se reflejaba en el art. 36 de la Ley de Puertos de 1992 con la distinción entre servicios portuarios y actividades industriales y comerciales. La propia Ley, en su artículo 3.6, admitía la ocupación de la zona de servicio del puerto para actividades industriales o comerciales más o menos relacionadas con el tráfico portuario o mediante las que se presten servicios a los usuarios del puerto⁵⁰. Esta Ley, como regla general de ocupación, dispuso que “solo podrán llevarse a cabo las actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima de conformidad con lo establecido en esta Ley” (art. 55.1). Las prohibiciones de uso se inspiraban claramente en la Ley de Costas de 1988, destacando entre ellas las edificaciones destinadas a residencia o habitación. Esa prohibición se flexibilizó en la reforma introducida por la Ley 62/1997, al admitir, excepcionalmente, previa autorización del

Consejo de Ministros, instalaciones hoteleras en los espacios destinados a usos no portuarios, es decir, en el marco de la integración puerto-ciudad que se trataba de promover.

La Ley 48/2003 (art. 94.1) mantuvo esa posibilidad de dispensa del uso hotelero haciéndola extensiva a los terrenos e instalaciones de señalización marítima, previo informe de la Dirección General de Costas si las citadas instalaciones se encuentran en la zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas, es decir, en una zona de 100 metros desde el límite interior de la ribera del mar o 20 metros en suelo urbano. En caso de implantación del uso hotelero en edificaciones existentes, las obras que spongán incremento de volumen solo podrán ubicarse fuera de dicha zona⁵¹.

La Ley 33/2010, de 5 de agosto, modificó entre otros, los dos últimos párrafos del art. 94 de la Ley 48/2003, introduciendo la redacción que ha pasado al art. 72 del Texto Refundido vigente y que se expondrá en el epígrafe siguiente.

Finalmente, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, modificó el artículo 72.1 del Texto Refundido para permitir el uso hotelero en otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario que estén protegidas por su valor patrimonial⁵².

Es, pues, clara la tendencia a ampliar las posibilidades de utilización del dominio público portuario para usos no portuarios compatibles, especialmente para fomentar la interacción puerto-ciudad. Veamos a continuación la aplicación de estas posibilidades legales a los faros.

4.2. Usos complementarios

El artículo 72.1, párrafo 5º, del TRLPMM dispone lo siguiente:

“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

⁴⁹ En este grupo, a los servicios portuarios habría que añadir otros servicios administrativos (sanidad, aduana, etc.).

⁵⁰ Para más detalle, MENÉNDEZ REXACH A. 1993, p. 126-127.

⁵¹ Sobre la evolución normativa en la materia, véase MENÉNDEZ REXACH A. 2004, p. 64-67 y SEGOVIA ARROYO J.A. 2014, p. 2 y ss.

⁵² Art. 56.1 del citado RDL: “También excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y con

el fin de su preservación, en otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario sujetas a protección siempre que formen parte del patrimonio histórico, se podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes, siempre que no condicionen o limiten la prestación de los servicios portuarios o el control aduanero. El levantamiento de la prohibición se llevará a cabo en los mismos términos y condiciones que las establecidas para los faros”.

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 debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo 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”.



FIG. 5/ Faro de Buenavista, Tenerife.

Fuente: DREIZUNG, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=57005574>

Si las instalaciones de señalización marítima, en las que se pretendan los citados usos, están fuera de la zona de 100 metros (o 20 en suelo urbano), la prohibición podrá ser levantada por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe de Puertos del Estado. Las obras que supongan incremento de volumen sobre la edificación ya existente sólo podrán ubicarse fuera de la zona de 100 o 20 metros (art. 72.1. párrafos 6 y 7, del TRLPMM).

⁵³ STS 267/2020, de 25 de febrero, recurso de casación 3177/2018 (FD 5º.4). Se remite a ella la STS 881/2020, de 25 de junio, recurso de casación núm. 8187/2018, sobre el mismo asunto. Se trataba de la construcción y explotación,



FIG. 6/ Faro de Artrutx, Mallorca.

Fuente: JOAQUINCEB, Dominio público, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=3218548>

En consecuencia, en los faros y terrenos adscritos se pueden implantar:

- Con carácter ordinario, equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales (como la de restauración o venta de bienes y servicios).
- Con carácter excepcional, previa autorización por el Consejo de Ministros (o del Ministro, en su caso), uso hotelero o de albergue y hospedaje.

El TRLPMM permite esos usos complementarios “con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros”. De ello parece deducirse que el uso no es admisible si no tiene esa finalidad. Ante la inexistencia de jurisprudencia al respecto, el TS consideró que⁵³

“la cuestión a dilucidar es si este inciso debe entenderse como requisito sine qua non y, por tanto, límite de las autorizaciones de usos en los faros o si en realidad alude al objetivo general que persigue el legislador al permitir la realización de otros

en régimen de concesión de dominio público, de un barterrazza en la zona exterior del Faro de Maspalomas. El TS desestima los recursos por falta de justificación del uso y porque no se ajustaba al planeamiento urbanístico.

usos diversos al de señalización marítima en los faros. Se trata de determinar si los usos no portuarios que, eventualmente, pueden ser autorizados en el dominio público portuario de los faros están en todo caso condicionados o limitados a que tales usos persigan el objetivo de la protección arquitectónica del faro; o si, por el contrario, el inciso reseñado no impone tal obligación específica porque es la concurrencia de otros usos lo que permite la protección del faro”.

La sentencia recurrida se había decantado por la primera interpretación, considerando que la única posibilidad de autorización de “otros usos” en estos espacios es para actividades tendentes a la mera protección arquitectónica del faro. Sin embargo, el TS rechaza esa interpretación literal, porque

“conduciría al extremo de solo autorizar actividades tales como restauración o mantenimiento del faro, consecuencia que difícilmente puede coincidir con el objetivo del legislador de que, apostando por la participación de la iniciativa privada en la explotación de estos espacios, entiende el término “protección” en un sentido finalista, es decir, que también deban considerarse como tales aquellas actividades que generen ingresos para garantizar el principio de autosuficiencia económica del puerto a la vez que contribuyan a su desarrollo social, sin perjuicio de la preservación del patrimonio arquitectónico”

La conclusión a que llega el TS es que “la realización de otros usos no portuarios y diversos al de señalización marítima en los faros pueden ser autorizados siempre que se justifique que persiguen o que coadyuvan a preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros”.

En cuanto al uso hotelero o asimilado, llama la atención que la posibilidad de su autorización excepcional se acote con los criterios establecidos en la legislación de costas para la delimitación de la zona de servidumbre de protección (“espacios destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite inferior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano”). Parece que la intención del legislador fue mantener el paralelismo con la legislación de costas, que prohíbe el uso habitacional en la citada zona de servidumbre, si bien permite su autorización excepcional por el Consejo de Ministros (art. 25.3 de la Ley de Costas). Pero la zona de servidumbre de protección está fuera del dominio público. Es una limitación de uso impuesta a las propiedades colindantes. En nuestro caso la ley permite la dispensa para uso hotelero dentro del dominio público portuario, donde podría haberla establecido sin otro límite que el de no

poder implantarse en el dominio público marítimo-terrestre “natural” (ribera del mar y acantilados). Esta limitación resulta de lo establecido con carácter general para los usos de integración puerto-ciudad, que solo se pueden implantar en terrenos de dominio público portuario sin características naturales de dominio público marítimo-terrestre y que hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria (art. 72.1, párrafo 3º, del TRLPMM). También resulta de la Adicional 25ª del propio Texto Refundido, según la cual las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar previstas en la Ley de Costas, “serán de aplicación a los terrenos colindantes con el dominio público portuario que conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre”.

En el caso de los faros y terrenos anejos no parece aplicable en su literalidad el requisito de que se trate de terrenos que hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, puesto que aquí no se trata de actividad portuaria *stricto sensu* y, por otra parte, el mantenimiento del uso principal de los faros es compatible con la implantación de otros conforme a la disposición que comentamos. Pero sí es aplicable el criterio de que los usos complementarios solo se podrán implantar en terrenos de dominio público portuario sin características naturales de dominio público marítimo-terrestre.

Tal como se ha redactado, el precepto permite levantar la prohibición del uso hotelero en todo el dominio público portuario afecto a los faros, que no tenga características naturales de dominio público marítimo-terrestre. La ubicación en la zona de 100 metros (o 20) o fuera de ella solo es relevante a efectos de la competencia para levantar la prohibición. En el primer caso corresponde al Consejo de Ministros. En el segundo, al Ministro (hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

La STC 34/2014, de 27 de febrero, declaró la inconstitucionalidad mediata de los preceptos de la legislación autonómica que atribúan al Consejo de Gobierno la facultad de autorizar el uso hotelero en puertos autonómicos, con el argumento de que a esos puertos les son aplicables las prohibiciones de la Ley de Costas en el dominio público marítimo-terrestre adscrito y su zona de servidumbre de protección. Sin embargo, como señala el voto particular, se podría haber mantenido una interpretación conforme en el sentido de que el uso hotelero podría admitirse en los terrenos de dominio público portuario autonómico no pertenecientes al dominio

público marítimo-terrestre y no afectados por la servidumbre de protección⁵⁴.

4.3. Cobertura de los usos: planeamiento urbanístico y DEUP

Todos los usos autorizables deberán estar previstos en el planeamiento urbanístico. Si el faro está dentro de la zona de servicio, esos usos complementarios deberán estar previstos en la DEUP, pero solo podrán implantarse en virtud del Plan Especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento urbanístico que la ordene. Si, por el contrario, están fuera de la zona de servicio deberán estar previstos en el planeamiento urbanístico que ordene el tramo de costa en que se ubiquen, que deberá contar con el informe favorable de la Administración de Costas del Estado⁵⁵. En este caso, puede ser difícil para la Autoridad Portuaria controlar la previsión de esos usos en el planeamiento urbanístico, si no ha intervenido en su elaboración. Es un argumento más para sostener que la DEUP debería incluir los faros y terrenos adscritos. Aunque no formen parte propiamente de la zona de servicio del puerto son bienes de dominio público portuario estatal, por lo que deberían recogerse en dicha delimitación o, al menos, constar en ella como terrenos adscritos a la Autoridad Portuaria.

A este respecto, hay que traer a colación la doctrina del TC sobre la articulación entre el entonces vigente Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) y el Plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto. Según la STC 40/1998,

“el plan de utilización no supone sino la previsión, a grandes rasgos, de los distintos usos portuarios”, de modo que con él “no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones

afectadas, pues (...) tales competencias se ejercitan a través del Plan Especial” (FJ 34).

El Tribunal declara reiteradamente que la función del plan de utilización es la ordenación de los usos específicamente portuarios, pero considera admisible que incluya también la previsión de usos no portuarios, con el alcance de autorizar la existencia de esas actividades, no de imponerlas, ya que “la posibilidad de que existan o no dependerá, en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente” (FJ 32).

De acuerdo con esta doctrina, el plan de utilización (como ahora la DEUP) ordena todos los usos, portuarios o no, previstos en la zona de servicio, pero con diferente alcance, ya que solo legitima la implantación efectiva de los primeros (en cuanto expresión de la competencia portuaria estatal), pero no la de los segundos, que requiere la aprobación del plan especial de ordenación de la zona de servicio (o instrumento urbanístico equivalente), ya que se trata de usos urbanísticos⁵⁶. El TS, siguiendo al TC, ha confirmado rotundamente esta interpretación⁵⁷. Los usos específicamente portuarios también deberán adecuarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto (art. 59.1 TRLPMM). Pero, si ese plan no existe, su implantación puede hacerse con base en la DEUP correspondiente, de acuerdo con la doctrina constitucional reseñada. El art. 59.2 TRLPMM confirma esta interpretación, en cuanto permite la realización de obras portuarias compatibles con la DEUP, aunque no exista plan especial.

Aplicando esta doctrina a los faros y terrenos anejos de dominio público portuario el resultado es el mismo. Para los situados en la zona de servicio del puerto, la DEUP puede (y debe) prever los usos distintos al de señalización marítima que puedan implantarse, pero no legitimar por sí sola su implantación⁵⁸. Solo podrán autorizarse en virtud del Plan Especial o instrumento urbanístico que ordene la zona de servicio.

⁵⁴ Según la sentencia “Los arts. 4 b) y 16.3 de la Ley 21/2007 (de puertos de Andalucía) incurren en evidente contradicción con lo dispuesto en los arts. 25 y 32 de la Ley de costas, en cuanto facultan al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a autorizar la ocupación del dominio público portuario para uso hotelero, es decir, para uso de residencia o habitación, siendo así que los preceptos básicos estatales citados excluyen tales usos, sin excepciones en el dominio público marítimo-terrestre, y en la zona de servidumbre de protección, salvo autorización excepcional atribuida a un órgano estatal por razones de utilidad pública”. Añade que “Dicha contradicción no puede ser reparada por aplicación de criterios interpretativos” (FD 5). Por su parte, el voto particular considera que “la Ley 21/2007 admitía con naturalidad la interpretación consistente en defender que la

prohibición de uso residencial de la Ley de costas es aplicable al dominio público marítimo-terrestre adscrito a un puerto de titularidad autonómica y a la servidumbre de protección vinculada a dicho demanio, pero no a las restantes zonas que integren el dominio público portuario de titularidad autonómica”. Sobre esta sentencia, véase SEGOVIA ARROYO, 2014, p. 14-17.

⁵⁵ Cfr. SEGOVIA ARROYO 2014, p. 19-21.

⁵⁶ Sobre la articulación entre ambos instrumentos de ordenación, el portuario y el urbanístico, véase MENÉNDEZ REXACH, 2004, p. 71-72.

⁵⁷ Así, la STS de 14 diciembre 2011, recurso de casación núm. 5863/2008 (FD 6º), que se remite a otras.

⁵⁸ Ninguna de las DEUP que he consultado hace referencia al uso de señalización marítima, es de suponer que porque



FIG. 7/ Faro de Ajo, Santander.

Fuente: MALOPEZ 21, CC BY-SA 4.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=46454614>

En cuanto a los faros exteriores a la zona de servicio, si no están comprendidos en la DEUP, los usos admisibles tendrán que estar necesariamente previstos en el planeamiento urbanístico que ordene el tramo de costa en que se ubique, que puede ser un Plan especial o cualquier otro previsto en la legislación urbanística autonómica⁵⁹.

Ahora bien, en ambos casos (estén situados o no en la zona de servicio) el planeamiento urbanístico debe calificar los terrenos correspondientes como sistema general portuario, que se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, cuya aprobación requiere el acuerdo entre la Autoridad Portuaria y la Administración urbanística siguiendo los trámites que se establecen (art. 56.1 y 2 TRLPMM)⁶⁰. La redacción de este artículo confirma que la señalización marítima, aunque no sea propiamente un uso (ni servicio) portuario, se considera tal a efectos de su régimen urbanístico.

El TRLPMM impone la calificación de sistema general a la zona de servicio del puerto y el dominio público portuario (exterior) afecto al servicio de señalización marítima⁶¹, pero no exige que

no se considera uso portuario. En cambio, el uso de integración puerto-ciudad es habitual, con muchos matices. Véase, por ejemplo, la Orden FOM/1973/2014, de 28 de octubre (BOE 29 de octubre), por la que se aprueba la delimitación de espacios y usos portuarios del puerto de Valencia.

⁵⁹ Cfr. SEGOVIA ARROYO 2014, p. 19-21.

⁶⁰ "Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en



FIG. 8/ Faro de Punta Atalaia en San Ciprian (Lugo).

Fuente: Jose Luis CERNADAS IGLESIAS, CC BY 2.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=50059749>

la ordenación de aquella y de este se lleven a cabo mediante el mismo instrumento. Por tanto, podría haber un plan especial de ordenación (o equivalente) de la zona de servicio y otro de los faros y señales marítimas exteriores adscritos a la Autoridad Portuaria. En ambos casos, la tramitación es la misma para garantizar el acuerdo entre ambas Administraciones. En defecto de acuerdo, no habrá ordenación urbanística del sistema general portuario y, por ello, no se podrán implantar los usos admisibles distintos de los portuarios y de señalización marítima.

En cuanto a las obras necesarias para la implantación de los repetidos usos, se aplica el régimen general de la legislación de puertos. Lo normal será que se realicen en régimen de concesión, en cuyo caso, el concesionario deberá obtener también la correspondiente licencia urbanística municipal. Si son promovidas por la Autoridad Portuaria (tratándose, por ejemplo, de actividades culturales y exposiciones), podría pensarse que no están sujetas a licencia municipal, conforme a lo dispuesto en el art.

el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima".

⁶¹ La referencia expresa al servicio de señalización marítima como sistema general se introdujo por la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, que en su disposición adicional segunda apartado 3, dio nueva redacción al artículo 18.1. La anterior solo exigía la calificación de sistema general para la zona de servicio del puerto. Lo señaló SEGOVIA ARROYO 2014, p. 18.

60 del TRLPMM. A mi juicio, esa conclusión no es correcta porque, aunque los promueva la Autoridad Portuaria, no se trata de usos portuarios, sino urbanísticos, de modo que a las obras correspondientes no les alcanza la exención del citado artículo 60, acotada a “las obras a que se refiere este capítulo”, que son obras portuarias. Por tanto, la implantación del uso hotelero y demás usos complementarios admisibles en los faros estarán sujetas a licencia urbanística y los demás títulos que sean exigibles, aunque sean promovidas por la Autoridad Portuaria.

El proyecto Faros de España, promovido por Puertos del Estado, se dirige a impulsar la implantación de usos complementarios en los faros, especialmente los de alojamiento, conforme a lo previsto en el art. 72.1 del TRLPMM. La información disponible sobre el proyecto puede consultarse en el sitio web del proyecto⁶².

5. Servidumbres

Un principio tradicional de la legislación española reguladora de bienes de dominio público ha sido el establecimiento de limitaciones sobre las propiedades privadas, con la denominación, casi siempre impropia, de “servidumbres”, puesto que no son, en sí mismas, indemnizables, sin perjuicio de que puedan serlo las consecuencias de su aplicación en algunos casos.

En el de los faros, la finalidad de las servidumbres es inequívoca: evitar que su función de iluminación pueda verse perturbada por la existencia de obstáculos que impidan o reduzcan la visibilidad. Con esa finalidad, podría conllevar la eliminación de alguno existente (con posibles consecuencias indemnizatorias) pero su función primordial estribaría en impedir el surgimiento de otros nuevos, para lo que es clave la coordinación con el planeamiento urbanístico.

⁶² En particular, figura un documento con los requisitos técnicos exigibles a las iniciativas de uso de tipo alojamiento que vayan a desarrollarse en los faros.

⁶³ “7. Para la protección del servicio que prestan, garantizando su adecuada identificación y uso, el Ministerio de Fomento, a propuesta de Puertos del Estado, oída la Comisión de Faros, podrá establecer las servidumbres necesarias para garantizar la eficacia de las señales y de la prestación del servicio.

Previamente la Autoridad Portuaria correspondiente remitirá a Puertos del Estado la memoria técnica solicitando dichas servidumbres, las cuales se limitarán a garantizar el acceso a las ayudas y su efectividad. En el caso de las ayudas visuales, las servidumbres podrán referirse a la protección del cono de luz, sus colores, su cadencia y su ritmo, así como a la iluminación del fondo.

El problema es que, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, como el aeronáutico, en que la regulación de las servidumbres es muy detallada, para las señales marítimas la única referencia normativa es el art. 137.7 del TRLPMM⁶³. Este artículo prevé la existencia de servidumbres, establece un procedimiento mínimo para su imposición y marca unos límites. Pero no ha sido desarrollado, por lo que su aplicación plantea bastantes problemas. La Ley de Navegación Marítima de 2014 tampoco dice nada al respecto.

De la sucinta y notoriamente insatisfactoria regulación legal de las servidumbres de señales marítimas, hay que destacar las siguientes notas:

- a) El establecimiento de las servidumbres no es obligatorio sino potestativo.
- b) Se hará caso por caso, a propuesta de la Autoridad Portuaria correspondiente, con base en una memoria técnica elaborada por ella, en la que justifique la necesidad de las servidumbres y sus características, con el criterio de “garantizar el acceso a las ayudas (*es decir, las señales*) y su efectividad”.
- c) Debe informar la Comisión de Faros, si bien su parecer es simplemente preceptivo, no vinculante (“oída”).
- d) Resuelve Puertos del Estado, aunque no se precisa a través de qué órgano. Ante el silencio legal, debería ser el Presidente, en virtud de su competencia residual ex artículo 22.2.h) del TRLPMM.
- e) Las servidumbres de protección de las ayudas radioeléctricas no podrán suponer limitaciones superiores a las establecidas en materia de telecomunicaciones. No está claro cuáles son, puesto que la legislación de la materia no las regula con detalle⁶⁴.

Las servidumbres de protección de las ayudas radioeléctricas no podrán suponer limitaciones superiores a las establecidas en la normativa vigente en materia de telecomunicaciones en cuanto a la protección del espacio radioeléctrico”.

⁶⁴ El art. 33.1. de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, dispone que “Podrán establecerse las limitaciones a la propiedad y a la intensidad de campo eléctrico y las servidumbres que resulten necesarias para la protección radioeléctrica de determinadas instalaciones o para asegurar el adecuado funcionamiento de estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios públicos, por motivos de seguridad pública o cuando así sea necesario en virtud de acuerdos internacionales, en los términos de la disposición adicional segunda y las normas de desarrollo de esta Ley”.

En la práctica, se incluye un trámite de información pública⁶⁵. Aunque no venga exigido por el art. 137.7 TRLPMM, el órgano competente para resolver puede abrir este cauce de participación cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera (art. 83.1 de la LPAC). En este caso lo requiere, porque puede haber terceros afectados no identificados.

No hace falta un gran esfuerzo argumental para poner de relieve la necesidad de un desarrollo reglamentario del art. 137.7 del Texto Refundido, tanto en cuanto al contenido de las servidumbres como en cuanto al procedimiento para su establecimiento. Respecto de este se puede entender que, ante el silencio legal, se aplicarán las reglas de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC). Pero todos los procedimientos administrativos son especiales por razón de la materia, por lo que la referencia a las reglas del procedimiento común no basta para resolver los problemas. Hay que regular, pues, el procedimiento para establecer estas servidumbres y también sus aspectos sustantivos: qué limitaciones se pueden imponer y si son o no indemnizables.

Ese desarrollo podría hacerse por Orden Ministerial específica o bien en el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos, que debe regular el funcionamiento de los diferentes servicios y operaciones (art. 295 del TRLPMM). Su aprobación corresponde al Ministerio, lo que confirma, indirectamente, la posibilidad de que sea su titular quien apruebe el desarrollo reglamentario de las servidumbres mediante una Orden específica. Pese al tiempo transcurrido, todavía no ha sido aprobado⁶⁶. Dada la complejidad de ese Reglamento, que debe además incluir un modelo de Ordenanzas portuarias, puede ser más operativa la aprobación de una Orden Ministerial específica, con base en la Disposición final segunda, apartado 1, del TRLPMM.

6. Conclusión

El régimen jurídico de los faros está bien definido en lo sustancial, pero su tratamiento casi



FIG. 9/ Faros de El Rompido (Cartaya, Huelva).

Fuente: CALAPITO, CC BY 3.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=9866631>

marginal, como un apéndice de los puertos estatales deja zonas de sombra que convendría iluminar. No hay duda de que los faros y sus terrenos anejos son bienes de dominio público portuario estatal, lo que determina su regulación básica, pero hay diferencias en función de que se localicen en la zona de servicio del puerto o fuera de ella. En el primer caso, su identificación debería figurar en la DEUP, cuya función es delimitar la zona de servicio del puerto y los usos admisibles, entre ellos la señalización marítima. Sin embargo, en la práctica la DEUP no hace referencia a ellos seguramente porque se considera que no son usos portuarios sino de señalización marítima, que es un servicio con sustantividad propia según el TRLPMM. Aunque sea así, no hay razón alguna, a mi juicio, para excluirlos de la DEUP. En esta se deben identificar todos los bienes de dominio público portuario incluidos en ella.

⁶⁵ Véase el anuncio del Organismo Público Puertos del Estado de inicio del procedimiento de información pública para el establecimiento de las servidumbres para garantizar el cono de luz de los faros de Tazones, Cabo de Las tres y Ribadesella (BOE de 5 febrero de 2020). El anuncio señala las servidumbres a establecer, con objeto de salvaguardar el cono de luz del faro, que limitarán la altura máxima a los valores que se indican, tanto para elementos

naturales como artificiales, en la zona afectada de cada faro.

⁶⁶ Con fecha 23 de mayo de 2018 el Ministerio de Fomento abrió un trámite de consulta pública sobre el proyecto de reglamento, conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No tengo constancia de actuaciones posteriores.

Los faros situados fuera de la zona de servicio, precisamente por ello, no se incluyen en la DEUP, lo que, en puridad, obligaría a practicar su deslinde conforme a la legislación de costas, correspondiendo la competencia a la Autoridad Portuaria. En ese tramo de costa habría un deslinde general practicado por la Administración de Costas y otro específico del faro a cargo de la Autoridad Portuaria. Ambos procedimientos podrían integrarse en un esquema similar al establecido en el artículo 156 del Reglamento de Costas de 2014 (es decir, introduciendo un informe vinculante de la Autoridad Portuaria en el expediente de deslinde tramitado por Costas), pero lo cierto es que no lo están.

La integración del procedimiento de deslinde sería una opción para resolver el problema. Otra podrá ser la adscripción de esos faros exteriores y sus terrenos anejos a la zona de servicio del puerto. Aunque formalmente no sean parte de ella, son bienes adscritos a la Autoridad Portuaria y gestionados por ella. En la DEUP debería constar esa circunstancia.

En cuanto a los usos complementarios admisibles, la regla de que son autorizables “con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros” ha sido interpretado por el TS con cierta flexibilidad, de modo que son admisibles no solo los que persiguen directamente esa finalidad, sino también los que coadyuven a ella mediante la obtención de unos rendimientos, aunque siempre con la debida justificación.

La otra cuestión pendiente es el régimen de las servidumbres. El lacónico artículo 137.7 del TRLPMM está necesitado de un desarrollo reglamentario. Mientras no se produzca es de temer que la aplicación de las limitaciones que se pretenda imponer en su virtud esté rodeada de una gran inseguridad, como ocurre siempre que se actúa desde un limbo jurídico.

7. Bibliografía citada

- ACERO IGLESIAS, P. (2002): *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Thomson Aranzadi, p. 118-120.
- ALZOLA & MINONDO, P. (1979): *Historia de las obras públicas en España*. Madrid.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1973): *Administración portuaria*, Tecnos Madrid.
- EGUINO DE SAN ROMÁN, R. (2017): *Derecho comunitario y puertos de interés general*, Atelier, Barcelona, p. 118.
- ESTRABÓN (2016): *Geografía de Iberia*, Alianza Editorial, Madrid.

- FERNÁNDEZ, A. J. (1953): “Historia de los faros y del servicio de señales marítimas en España”, *Revista de Obras Públicas*, número del centenario, p. 193 y ss.
- GUAITA, A. (1984): *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, IEAL Madrid.
- HERNANDO REQUEJO, J. (1982): “Los ingenieros de caminos, los faros y los puertos”, *Revista de Obras Públicas*, septiembre 1982.
- MARTÍN OVIEDO, J. M. (1977): *El Ministerio de Obras Públicas. Notas sobre su evolución orgánica*, en Ministerio de Obras Públicas. Legislación básica, Madrid 1977, tomo I.
- MENENDEZ REXACH, A. (1993): *Los servicios portuarios: su gestión directa o indirecta*, en AAVV “Comentarios a la nueva Ley de Puertos”, Consorcio de la Zona Franca de Vigo.
- (1995): “El dominio público portuario estatal”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUMA)* nº 145 bis monográfico sobre puertos, 1995, p. 100 y ss.
- (2004): *El régimen del dominio público portuario en la nueva Ley* en el libro colectivo “La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés general)”, Atelier 2004, p. 53 y ss.
- NAVAJAS REBOLLAR, M. (2000): *Régimen jurídico administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid 2000.
- PAZ ANTOLÍN, A. (1995): El régimen jurídico de la señalización marítima. En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUMA)* nº 145, oct. 1995.
- PÉREZ JUAN, J. A. (2008): *El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas 1847-1851*, Universidad Miguel Hernández de Elche-INAP, Madrid.
- SÁNCHEZ TERRY, M. A. (1986): *Los faros españoles: historia y evolución*, MOPU, Madrid.
- SANZ CRUZ, M. (2020): *Eso no estaba en mi libro de Historia de los faros*, editorial Almuzara, Córdoba.
- SEGOVIA ARROYO, J. A. (2014): *Uso hotelero de los faros*, III Jornadas Jurídicas internas del sistema portuario estatal, Valencia, 25-26 de septiembre de 2014.
- VALLEJO I. (2020): *El infinito en un junco. La invención de los libros en el mundo antiguo*, 16ª ed. Siruela.

8. Acrónimos y siglas

- DEUP Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios
- LC Ley de Costas
- LPAC Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas
- MOP Ministerio de Obras Públicas
- MOPU Ministerio de Obras Públicas
- PUEP Plan de Utilización de los Espacios Portuarios
- TRLPMM Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 553-566

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.16>

CC BY-NC-ND



Pandemia y Mercado de Vivienda

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística

“En los años 50 y 60, cuando el Reino Unido construyó bastante más viviendas que en tiempos recientes, los gobiernos locales construyeron más de la mitad de todas las viviendas. Cuando dejaron de actuar de dicha forma, la oferta de nuevas viviendas descendió abruptamente. Es esencial que los gobiernos locales sean más activos asegurando disponibilidad de suelo y su desarrollo. Una actualización de la fiscalidad del suelo es también crucial”.

Martin WOLF, 2021 “La vivienda en el Reino Unido es cara y su oferta debe de incrementarse”.
The Financial Times, 30 de marzo.

Introducción

Como consecuencia de la pandemia del coronavirus Covid 19, el mercado de vivienda estuvo bastante menos activo en 2020 que en los años anteriores, destacando el descenso de ventas, viviendas iniciadas y precios de las viviendas en dicho ejercicio. En este trabajo se analiza, en primer lugar, la incidencia de dicha pandemia sobre la economía mundial. En el segundo apartado se describe la evolución reciente de la economía española. En el tercer apartado se analiza la evolución de los precios de la vivienda y de los alquileres en 2020-21. En el cuarto se recoge el comportamiento de la demanda de vivienda y de la financiación crediticia. En el quinto se describe el comportamiento reciente de las

viviendas iniciadas y de la construcción residencial. En el sexto y último apartado se analiza la problemática de la política de vivienda más reciente.

1. Economía mundial. Recuperación desigual

Tras el acusado impacto de la pandemia del coronavirus Covid19 en la primera parte de 2020, en el segundo semestre del pasado año tuvo lugar una recuperación sensible de la actividad y del empleo. Dicha evolución registró diferencias significativas entre los diferentes países, reflejadas en los dispares ritmos de crecimiento registrados en el último trimestre del año. Las

perspectivas generales mejoraron al inicio de 2021 como consecuencia de la aparición de vacunas efectivas y por el apoyo que la política fiscal aportó al mantenimiento de la demanda interna (OCDE, 2021).

Se ha previsto que hacia la mitad de 2021 la producción global mundial puede haber alcanzado los niveles de actividad existentes a la llegada de la pandemia. No obstante, lo anterior, son numerosos los países en los que dicho nivel no se alcanzará hasta bien avanzado el ejercicio de 2022. Las diferencias en los ritmos de recuperación han sido también importantes entre los diferentes sectores productivos. Por ramas de actividad destacan los notables retrocesos de la actividad y el empleo registrados en turismo, hostelería y transportes.

Se están priorizando en 2021 las actividades ligadas al desarrollo de la vacunación. Cada uno de los nuevos rebrotes de la pandemia dificulta de forma sensible el proceso de recuperación de la economía, y ello por los confinamientos que ocasiona la lucha contra los contagios. A la vista del inseguro perfil de la actividad económica en el primer trimestre de 2021, resulta indispensable que la política económica general mantenga un desarrollo encaminado a favorecer un mayor crecimiento, a pesar de los aumentos de la deuda pública que dicha actuación conlleva.

Las políticas monetarias han mantenido una tónica a todas luces expansiva, visible sobre todo en los bajos tipos de interés dominantes y en la persistencia de las operaciones de “alivio cuantitativo” de los bancos centrales. Por medio de dichas actuaciones de compra de activos y de deuda pública estas entidades más han aportado abundante liquidez al conjunto de la economía. Las políticas fiscales han presentado también un carácter expansivo, destacando las ayudas realizadas desde los gobiernos hacia empresas y actividades más afectadas por los confinamientos citados.

En este contexto, destaca el importante estímulo fiscal que va a realizarse en 2021 en el caso de Estados Unidos con dos planes de impulso a la economía por parte del gobierno que pueden contribuir a dinamizar más la economía mundial. Asimismo, en este país ha destacado la intensidad del proceso de vacunación de la población, lo que sin duda afectará de forma favorable al ritmo de crecimiento de su economía, que puede alcanzar un crecimiento del 6,5% en 2021 (Fig. 1).

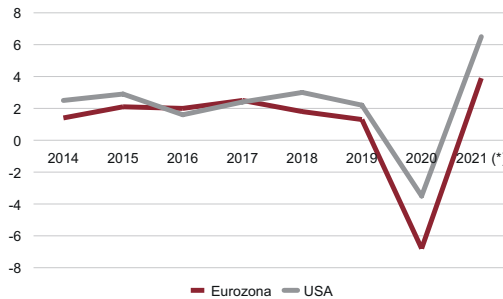


FIG. 1/ Crecimiento económico en Estados Unidos y Eurozona. Tasas de variación interanual, 2014-2021 (previsión).

Fuente: OCDE, *Interim Economic Outlook*.

En el caso de la Unión Europea, el inicio de las campañas de vacunación masiva ha aclarado algo el panorama. Al inicio de 2021 las perspectivas habían empeorado con el resurgimiento de los contagios desde el otoño anterior y con la aparición de nuevas y más contagiosas variantes del coronavirus. La previsión de crecimiento de la OCDE para la Eurozona es del 3,9% para 2021(-6,8% en 2020).

La intensidad de la recuperación ha variado de forma significativa entre los países de la Unión Europea. Los países cuya economía depende más del turismo están sufriendo con más intensidad que el resto de estados miembros las consecuencias de la pandemia (COMISIÓN EUROPEA, 2021). El acuerdo alcanzado entre la Unión Europea y el Reino Unido sobre las condiciones de su relación futura ha reducido el coste de la salida del Reino Unido del mercado común y de la unión aduanera.

De acuerdo con la Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2021), la recuperación ha sido rápida en China, India y Turquía, mientras que en los países de la zona de Asia-Pacífico (Australia, Japón y Corea del Sur) la incidencia de la pandemia ha sido moderada. La recuperación está siendo más lenta en Europa, donde ha sido muy acusado el descenso de las horas trabajadas en el sector de los servicios.

Las perspectivas de un crecimiento mayor en de la economía de Estados Unidos ha ocasionado expectativas de una mayor inflación. También han generado elevaciones todavía moderadas en los tipos de interés a largo plazo, elevaciones que han empezado a advertirse en Europa (FINANCIAL TIMES, 2021).

2. Economía española. Una estructura productiva sensible a la pandemia

La pandemia del coronavirus Covid19 se dejó sentir en España desde los meses de marzo y abril de 2020. Las medidas de confinamiento adoptadas por las administraciones públicas dieron lugar a que el PIB de la economía española registrase tasas negativas de variación intertrimestral en los trimestres primero y segundo del pasado año. La actividad se recuperó con fuerza en el tercer trimestre, impulsada por la demanda interna, para después permanecer estabilizada en el cuarto trimestre.

En el conjunto de 2020 el PIB retrocedió en un 10,8% (creció un 2% en 2019), evolución explicada por la caída de la demanda interna en un 8,8% y por una aportación negativa de dos puntos porcentuales por parte del resto del mundo. El descenso interanual de las exportaciones (-20,2%) superó ampliamente la caída de las importaciones (-15,8%). El carácter mundial de la crisis impidió una actuación compensatoria de la débil demanda interna por parte de las exportaciones. Todos los componentes de la demanda registraron retrocesos significativos en 2020, excluido el gasto público, dentro del cual el consumo público creció en un 3,8% (Fig. 2)

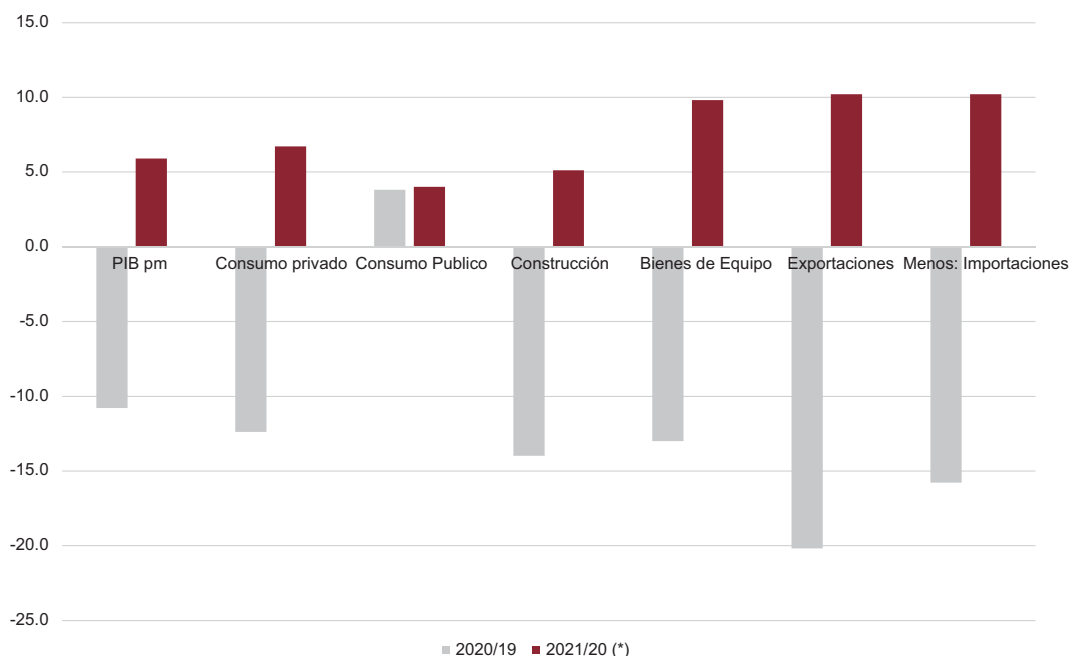


FIG. 2/ España. PIB y componentes de la demanda. Tasas de variación anual, 2020-2021 (%).

Fuente: INE y FUNCAS.

Las medidas de contención de la pandemia han sido en España algo menos severas que en otros países de la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2021). Las medidas de apoyo a la demanda, visibles sobre todo en las ayudas a las empresas y a los trabajadores autónomos, han contribuido a mantener los niveles de empleo, por lo que el descenso de la actividad ha sido más intenso que el del empleo. En el último trimestre de 2020 el PIB retrocedió en España en un 8,9% sobre el mismo periodo del año anterior, mientras que el descenso del empleo fue el 3,1% en el mismo periodo de tiempo.

El estancamiento de la actividad en el último trimestre de 2020 (Fig. 3) y la persistente debilidad de la economía en el primer trimestre de 2021, evolución derivada de las segunda y tercera ola de la pandemia, van a afectar a la baja al crecimiento del ejercicio de 2021. Se prevé para este año un crecimiento del 5,9%, tasa inferior a la anticipada en previsiones anteriores. Consumo privado, construcción y exportaciones son los componentes del gasto para los que se prevé un crecimiento más acusado en la segunda parte de 2021.

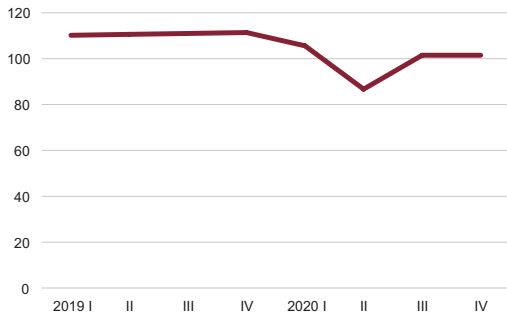


FIG. 3/ PIB pm, precios constantes. Datos trimestrales, 2019-2020.

Fuente: INE.

En la evolución del consumo privado en 2020 destacó, primero, el descenso de la renta disponible de los hogares en un 3,3%, a pesar del aumento de las prestaciones sociales en un 13,9%. En segundo lugar, el ahorro bruto de los hogares creció en un 126,6 %, llegando a suponer el 14,8% de la renta disponible (6,3% en 2019). Como consecuencia del fuerte aumento del ahorro familiar el consumo de los hogares retrocedió en un 12,4% en 2020.

El descenso del empleo en 2020 fue el 3,1% (cuarto trimestre de 2020 sobre el mismo periodo de 2019), según la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE. Esto supuso un retroceso de 622.600 puestos de trabajo, registrándose el mayor descenso en el sector de los servicios (3,6%), mientras que la construcción presentó el menor retroceso sectorial (-0,3%). El número de afiliados a la Seguridad Social disminuyó en un 1,9% en 2020 (Fig. 4). Dicho descenso resultó ser menos acusado por el mantenimiento de empleos soportados por los ERTes, con los que desde el gobierno ha ayudado a las empresas y

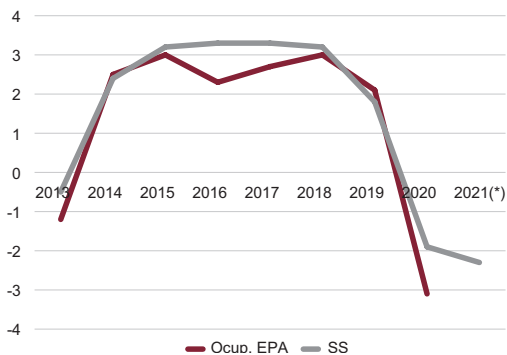


FIG. 4/ Empleo: ocupados según la EPA y afiliados a la Seguridad Social. Tasas de variación anual (datos a fin de año, 2013-2021 (previsión) (%).

Fuente: INE y MINISTERIO DE INCLUSIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

también a los autónomos. La tasa media de desempleo en 2020 ascendió al 15,5%, casi punto y medio por encima del nivel del año precedente.

El índice de precios de consumo (IPC) descendió en 2020 en un 0,5%, descenso apoyado sobre todo en el retroceso de los precios de los productos energéticos (-6,2%). En marzo de 2021 se ha producido un fuerte repunte intermensual del IPC. La balanza de pagos por cuenta corriente vio reducirse el superávit desde el 2,1% de 2019 hasta el 0,7% en 2020. Como ya se ha señalado, el carácter generalizado de la crisis a nivel mundial impidió un mayor dinamismo de las exportaciones.

La pandemia ha forzado incrementos no previsibles del gasto público. El déficit de las administraciones públicas en España ascendió en 2020 a 113.172 millones de euros, equivalente al 10,09% del PIB (-2,9% en 2019). Tras la recalificación por Eurostat de la deuda de Sareb el déficit anual de esta entidad se incluye en el déficit total de las administraciones públicas, lo que ha elevado el déficit público de 2020 al 11% del PIB.

El origen del aumento del déficit en 2020 se debe en un 90% al aumento de gasto público preciso para mitigar las consecuencias del Covid19 (ERTes, Incapacidad Temporal, aumento de las transferencias a las Comunidades Autónomas). La deuda pública ha registrado un aumento importante en 2020, en primer lugar, por el notable aumento del déficit público, y en segundo lugar por la consideración como deuda pública de los 35.000 millones de deuda de Sareb. La deuda pública de España equivalía a fines de 2020 al 120% del PIB (Fig. 5). El aumento de la deuda ha contribuido a evitar que las consecuencias sociales de la pandemia alcanzaran niveles excesivos.

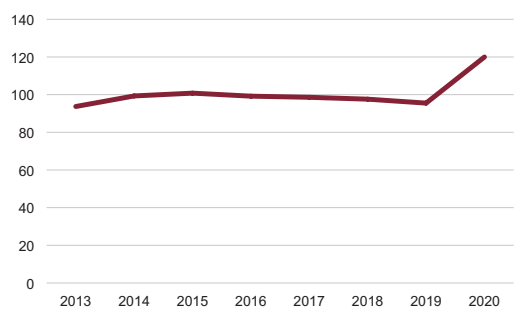


FIG. 5/ España: Deuda Publica sobre PIB, 2013-2020 (%), incluida la deuda reclasificada de Sareb.

Fuente: COMISIÓN EUROPEA Y MINISTERIO DE HACIENDA.

España debe de presentar ante la Comisión Europea un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia para poder obtener fondos procedentes del Plan de Recuperación Económica de la Comisión Europea, Plan que asciende a 740.000 millones de euros. España puede obtener fondos europeos por una cuantía de 140.000 millones de euros, la mitad de los cuales serán transferencias a fondo perdido y el resto préstamos en buenas condiciones de pago. España debería superar la profunda dependencia de su economía respecto del turismo y servicios ligados a dicha actividad.

De no producirse nuevas oleadas de contagios la economía puede recuperar un ritmo de crecimiento significativo en la segunda mitad de 2021. Dicho crecimiento resultará favorecido por los fondos europeos, que deberán destinarse a actuaciones que mejoren la capacidad de competir de la economía española.

3. Mercado de vivienda (I). Precios y alquileres de las viviendas

En 2020 el mercado de vivienda en España acusó las consecuencias negativas derivadas de la pandemia. El descenso de la renta disponible de los hogares y del empleo provocó una disminución de las compraventas registradas de viviendas del 17%, así como también las viviendas iniciadas retrocedieron en un 15,5%. En este contexto, los precios de las viviendas registraron una acusada desaceleración en el pasado año, de acuerdo con algunos indicadores, mientras que en otros indicadores de precios de vivienda se registraron descensos de dichos precios.

El índice de precios de viviendas del INE (IPV), apoyado en los datos procedentes de los notarios, creció en un 1,5% en 2020 (3,6% en 2019). Dentro de dicho indicador destacó el aumento del 8,2% que presentaron las viviendas de nueva construcción, mientras que los precios de las viviendas de segunda mano aumentaron solo en un 0,4% (FIG. 6).

La débil reacción global de las viviendas iniciadas en la fase de recuperación 2014-2019 y la preferencia de los inversores por la vivienda nueva puede explicar el dispar comportamiento de los precios de las viviendas de nueva construcción y los de las usadas. El aumento anual de los precios en 2020 según el IPV fue el menor desde 2014. El mayor aumento de precios correspondió a la Comunidad Autónoma de Murcia (3%), mientras que el menor crecimiento correspondió a Extremadura (0,4%).

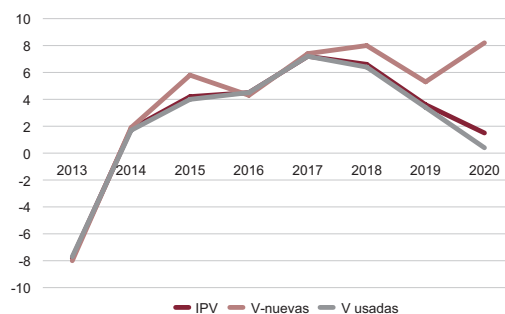


FIG. 6/ Índice de precios de vivienda. Total, nuevas y usadas. Tasas de variación anual, 2013-2020 (%).

Fuente: INE.

Los valores de tasación más elevados en el cuarto trimestre de 2020 fueron los de la Comunidad de Madrid (2.574 euros/m²) y Baleares (2.398 euros/m²). Extremadura registró los precios más reducidos (852 euros/m²). El valor medio de tasación en el conjunto de España ascendió a 1.622,3 euros/m².

En 2020 el valor medio de tasación descendió en un 1,8% en el cuarto trimestre respecto del año precedente. En la mayor parte de las comunidades autónomas se registraron retrocesos en los valores de tasación, destacando el débil aumento registrado en Murcia (0,4%) y los retrocesos de Madrid (-3,7%) y Navarra (-4,1%) (FIG. 7). Las autonomías en las que después de 2013 han tenido lugar los mayores aumentos de precios presentaron en 2020 los mayores descensos.

En febrero de 2021 el precio medio de las ofertas de venta de viviendas ascendió a 1.771 euros/m², según el portal inmobiliario Idealista.com. El precio medio más elevado correspondió a Baleares (3.129 euros/m²) y Madrid (2.877 euros/m²). Extremadura (921 euros/m²) y Castilla-La Mancha (861 euros/m²) presentaron los precios de oferta más reducidos (FIG. 8). En los dos primeros meses de 2021 los precios de oferta se mantuvieron en un nivel equivalente al del cuarto trimestre de 2020. La variación interanual de febrero de 2021 sobre el mismo mes del año anterior fue de un aumento del 1,1%.

Los precios del alquiler, según el portal Idealista.com, desaceleraron su aumento hasta un 1,8% en diciembre de 2020 (4,8% en 2019). Entre septiembre de 2020 y febrero de 2021 el precio medio citado disminuyó en un 6,1% (FIG. 9), como consecuencia de la mayor oferta, procedente de los pisos turísticos, y también por el retraimiento de la demanda derivado del descenso en el empleo. El retroceso de la demanda turística también afectó a la baja a los precios del alquiler.

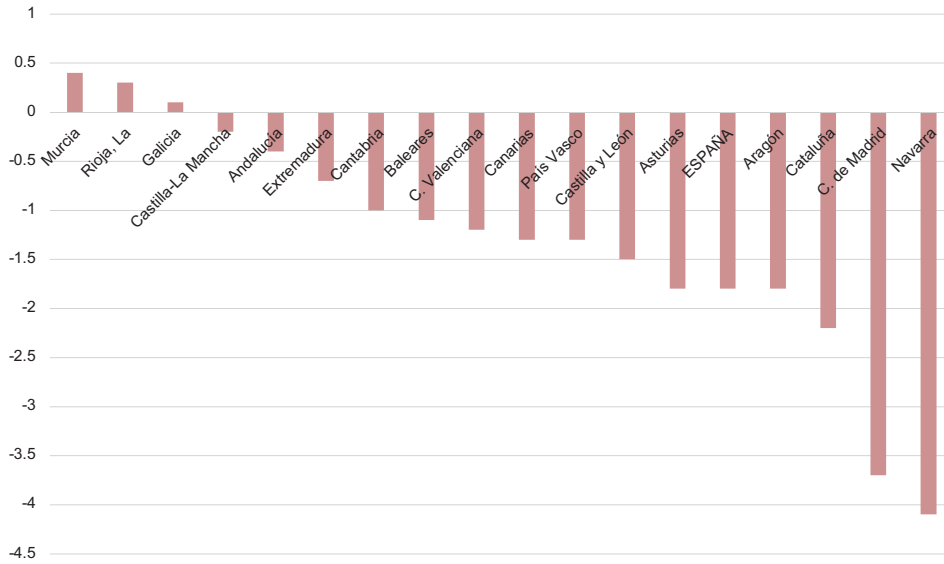


FIG. 7/ Valores de tasación de las viviendas, España 4º trimestre de 2020 (%).

Fuente: MITMA.

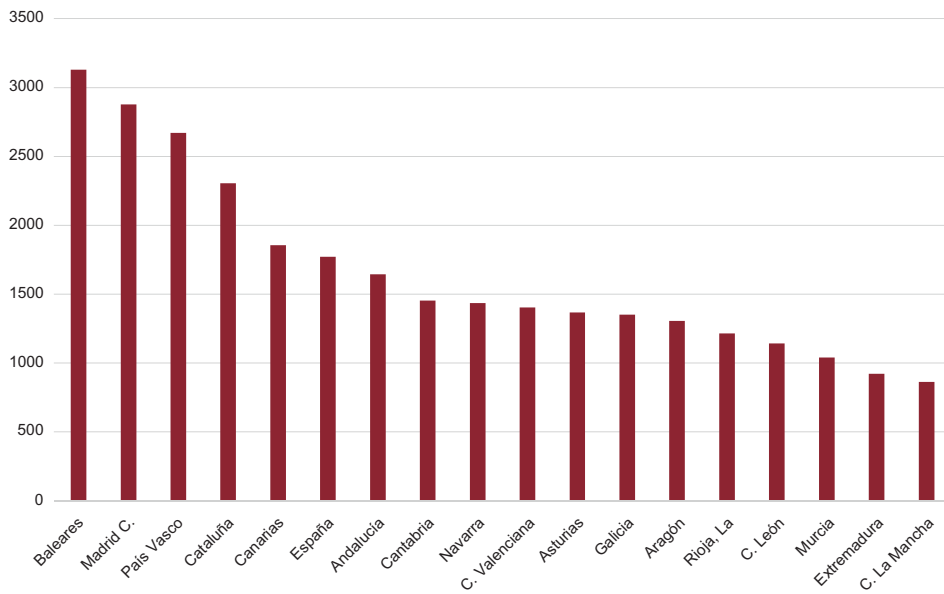


FIG. 8/ Precios de las viviendas, España y Comunidades Autónomas, febrero de 2021, euros/m².

Fuente: Idealista.com.

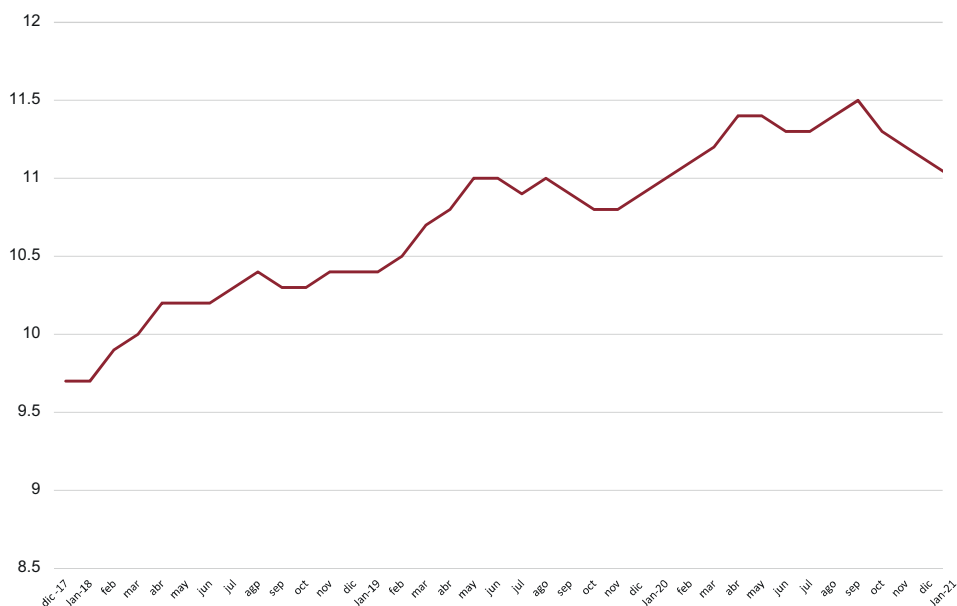


FIG. 9/ Alquileres, España, euros/m²-mes. Evolución mensual, 2018-2021.

Fuente: idealista.com.

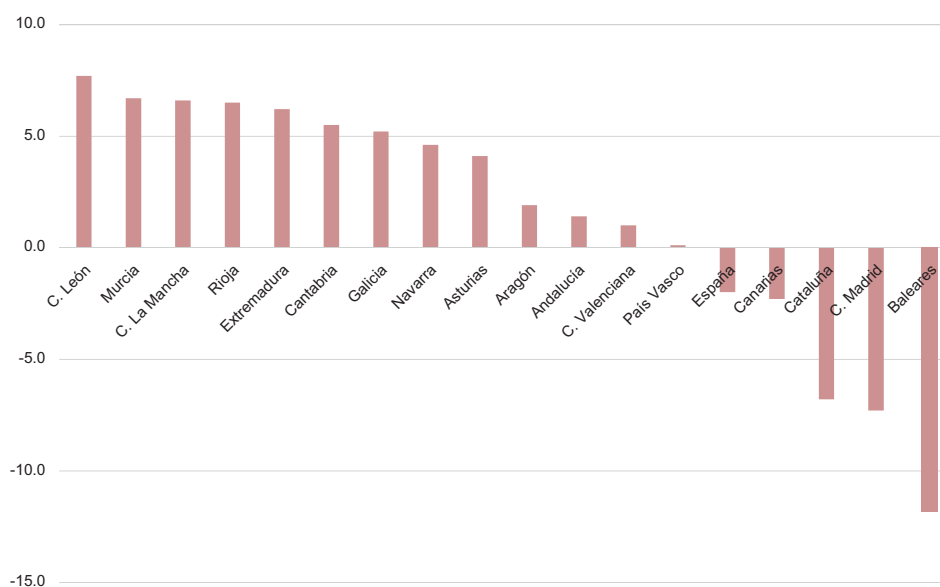


FIG. 10/ Alquileres. Tasas de variación interanual, España y Comunidades Autónomas (%), febrero de 2021.

Fuente: idealista.com.

En febrero de 2021 el precio medio del alquiler puesto en oferta en España ascendió a 10,8 euros/m²-mes y disminuyó en un 2% sobre el mismo mes de 2020. En Castilla y León tuvo lugar el mayor aumento interanual (7,7%) y también en este indicador las autonomías más dinámicas antes de la pandemia presentaron los mayores retrocesos interanuales, como fue el caso de Cataluña (-6,8%), Madrid (-7,3%) y Baleares (-12,1%) (Fig. 10).

El descenso de los salarios en 2020 (-2%) implicó que la desaceleración de los aumentos de precios y alquileres en 2020 no ha atenuado el elevado esfuerzo medio preciso para acceder a la vivienda (Fig. 11).

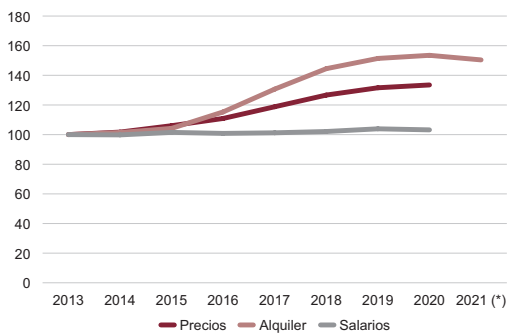


FIG. 11/ Alquileres, precios de las viviendas y salarios. 100=2013, 4º trimestre.

Fuente: INE, Idealista.com.

4. Mercado de vivienda (II) Demanda y financiación

Las compras de vivienda registraron un retroceso claro en 2020, evolución que se derivó de las políticas de confinamiento adoptadas frente a la pandemia. Los descensos observados en las ventas fueron más intensos que los registrados en la financiación a la compra de vivienda. El notable retroceso del empleo experimentado en 2020 y la consiguiente disminución de la renta disponible de los hogares incidieron directamente a la baja sobre las ventas de viviendas. En 2020 el número de hipotecas formalizadas para compra de vivienda disminuyó en un 7,6% (Fig. 12). La proporción de compras financiadas con un préstamo hipotecario se elevó desde el 71,8% de 2019 hasta el 80,3% en 2020 (Fig. 13). Los tipos de interés de los préstamos destinados a compra de vivienda retrocedieron en el transcurso de 2020 en casi un cuarto de punto porcentual, situándose en el 1,563% en diciembre (Fig. 14).

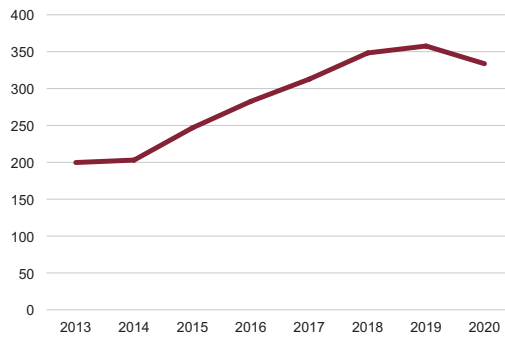


FIG. 12/ Número de hipotecas sobre viviendas (miles). Totales anuales, 2013-2020.

Fuente: INE.

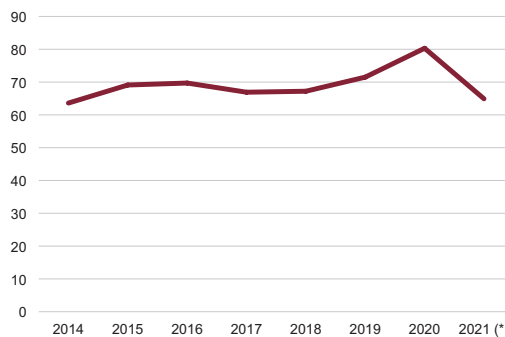


FIG. 13/ Proporción de hipotecas registradas sobre compraventas registradas de viviendas (%). Datos anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE.

El diferencial entre los tipos de interés formalizados y el Euribor a doce meses, principal índice de referencia, se mantuvo estable durante el año 2020 en un nivel levemente superior a los dos puntos porcentuales. El bajo nivel alcanzado por los tipos de interés de los préstamos a comprador ha influido en el comportamiento más estable de la financiación canalizada por dicha vía respecto de la evolución de las ventas.

El volumen de nuevos créditos formalizados para compras de vivienda ascendió a 43.971 millones de euros en 2020, un 0,9% por encima del volumen correspondiente a 2019. En 2020 destacó el importante aumento de los créditos renegociados (97,4%), mientras que las nuevas operaciones descendieron en un 4,6%, según la información proporcionada por el Banco de España (Fig. 15). En los dos primeros meses de 2021 se ha mantenido la recuperación de las nuevas operaciones no derivadas de renovaciones de anteriores préstamos.

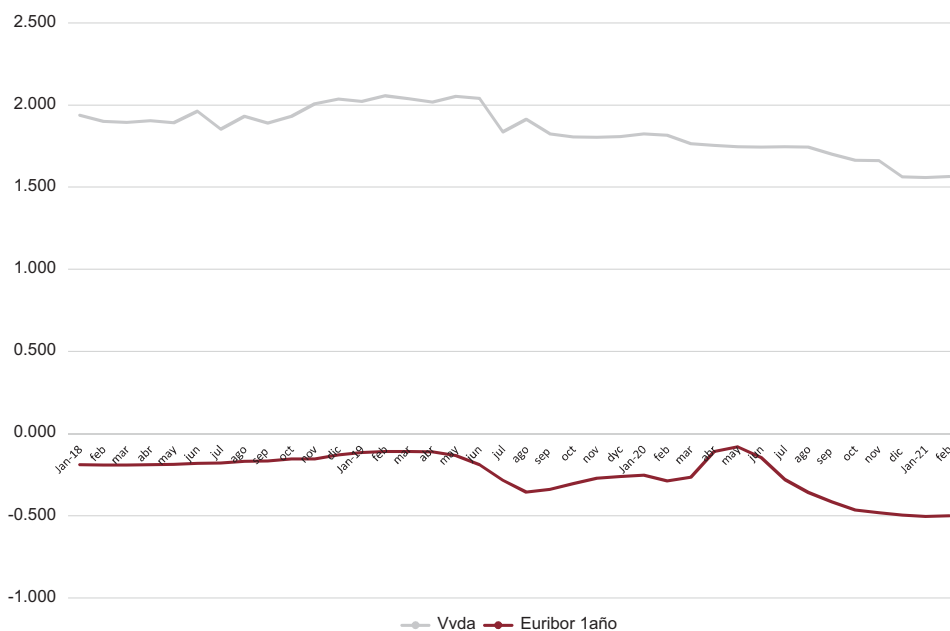


FIG. 14/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y euríbor a 12 meses (%). Datos mensuales, 2018-2021.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

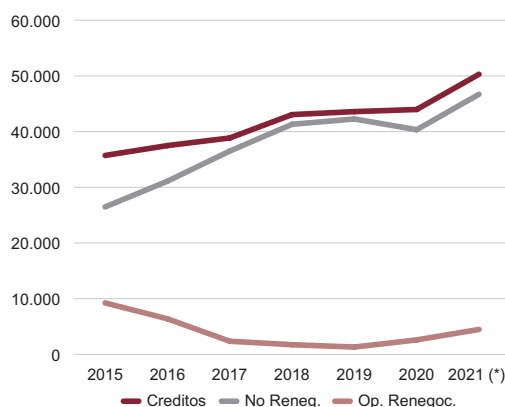


FIG. 15/ Créditos a comprador de vivienda: total créditos, renegociados y no renegociados. Totales anuales, 2015-2021 (previsión). Millones de euros.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

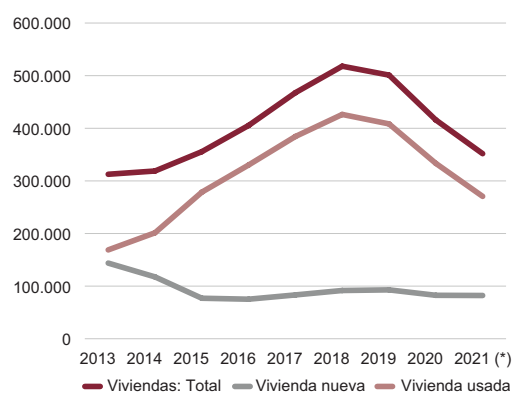


FIG. 16/ Compraventas registradas de viviendas. Totales anuales, 2013-2021 (previsión), viviendas nuevas y usadas.

Fuente: INE.

Las compraventas de viviendas registradas descendieron en un 17% en 2020. El retroceso fue superior en las viviendas usadas (18,4%) que en las viviendas de nueva construcción (-11,1%) (FIG. 16). En todas las comunidades autónomas se registraron retrocesos de las ventas de viviendas en 2020, destacando los de la Comunidad Valenciana (-22,1%) y Baleares

(-23,2%) (FIG. 16 bis). El volumen de ventas alcanzó el mayor volumen en 2020 en Andalucía, con 83.760 compraventas.

Las transmisiones de viviendas, según datos procedentes de los notarios, disminuyeron en 2020 en un 14,5%. Las transmisiones de viviendas nuevas aumentaron en un 7,3%, mientras

que las de viviendas usadas descendieron en un 16,9%. Las ventas de viviendas a extranjeros retrocedieron en un 24,7%, descenso superior al de las ventas a españoles (-12,2%).

La información procedente del Consejo General del Notariado fue equivalente a la obtenida a partir de los registros de la propiedad, aunque

resultó inferior el descenso del número de préstamos a comprador de vivienda, según esta fuente. Dentro de dicha información destaca la serie de ventas de viviendas, corregida de estacionalidad, cuya evolución indica que las compraventas de viviendas mantuvieron al final del año un nivel similar al de los primeros meses de 2020 (FIG. 17).

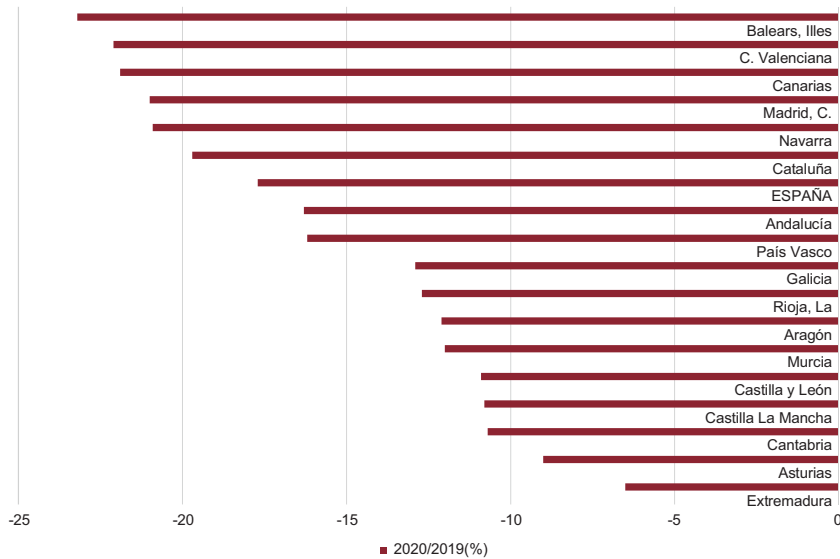


FIG. 16 bis/ Compraventas registradas de viviendas. Variaciones interanuales 2020/2019 (%), España y Comunidades Autónomas.

Fuente: INE.

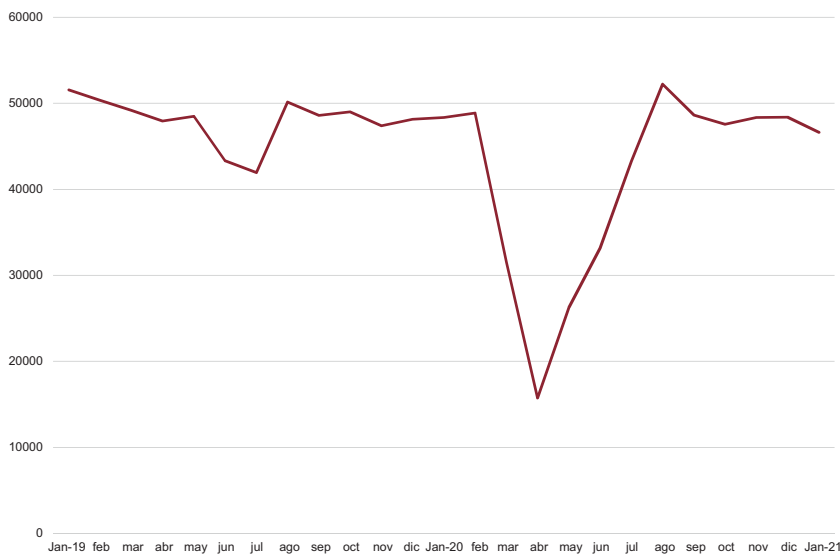


FIG. 17/ Compraventas de viviendas, Serie mensual, 2019-2021, corregida de variación estacional.

Fuente: Estadística Registral, Consejo General del Notariado.

5. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

El descenso de la demanda de viviendas y, sobre todo, las restricciones provocadas por la pandemia a la actividad constructora dieron lugar a que en 2020 retrocediese el número de viviendas iniciadas. Estas últimas se elevaron a 85.500, un 19,5% por debajo del total del año anterior. Las viviendas terminadas aumentaron en un 9,1% en 2020, ascendiendo a 85.945 las de 2020, de acuerdo con la estadística de la construcción residencial del MITMA (FIG. 18).

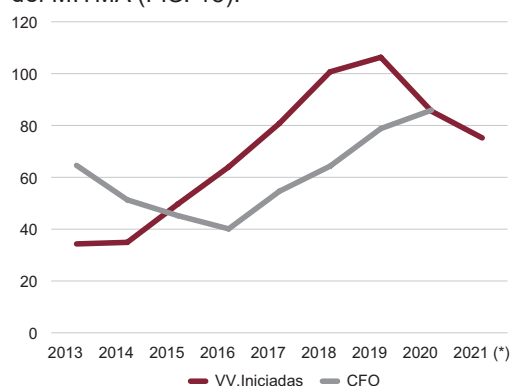


FIG. 18/ **Viviendas iniciadas (Visados de obra nueva) y terminadas (Certificados de fin de obra). Totales anuales, 2013-2021 (previsión).**

Fuente: MITMA.

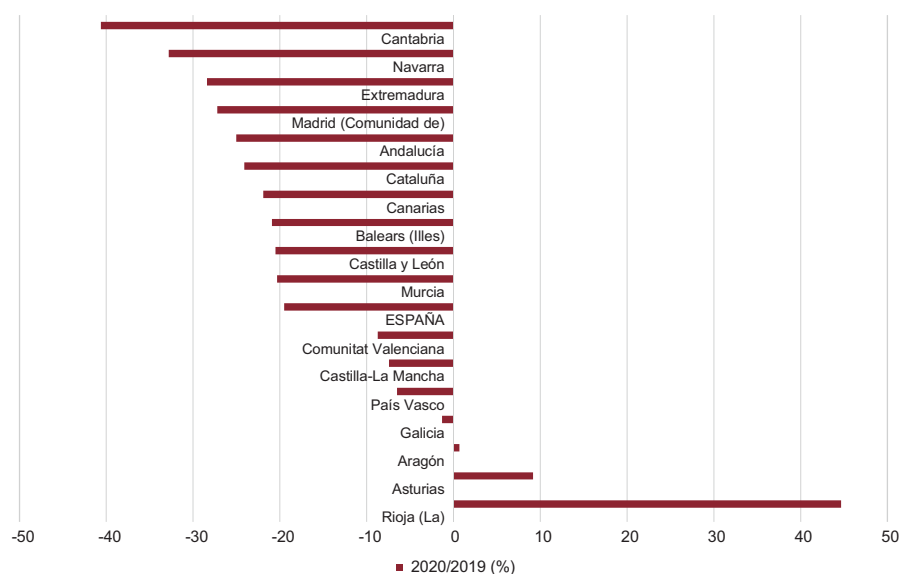


FIG. 19/ **Visados de obra nueva (viviendas iniciadas). Tasas de variación 2020/2019 (%). España y Comunidades Autónomas.**

Fuente: MITMA.

Solo tres autonomías (Rioja, Asturias y Aragón) registraron en 2020 aumentos en el total de viviendas iniciadas. Los mayores retrocesos sobre 2019 fueron los de Madrid (-27,2%), Navarra (-32,8%) y Cantabria (-40,6%) (FIG. 19). Los niveles más elevados de iniciaciones de viviendas correspondieron a Madrid (16.109), Andalucía (15.851) y Cataluña (10.478).

El aumento de las viviendas terminadas (9,1%) fue simultáneo con un descenso del 11,1% en las ventas de viviendas de nueva construcción en 2020, a pesar de lo cual los niveles alcanzados por dichas magnitudes fueron aproximados en 2020 (FIG. 20).

El dinamismo de la financiación a comprador de viviendas puede llevar a una recuperación en las ventas de viviendas en 2021, por lo que resulta previsible que en 2021 vuelvan a crecer las viviendas iniciadas y la actividad en el subsector de la construcción residencial.

Según las últimas estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE relativas a la evolución de la construcción y sus componentes en 2020, el retroceso de la obra construida total (-14%) en el pasado año fue superior a la caída del PIB en dicho ejercicio (-10,8%). La construcción residencial retrocedió en un 16,6% en 2020, mientras que en la construcción no residencial el descenso fue algo menos acusado (-10,4%) (FIG. 21).

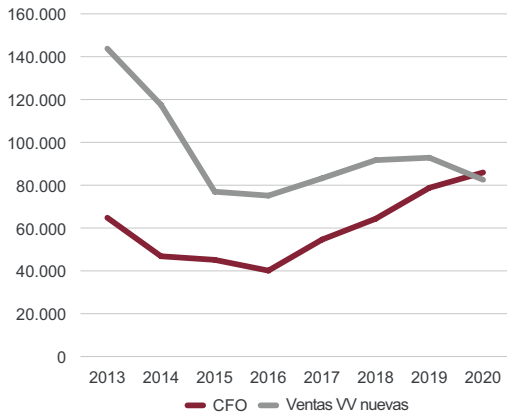


FIG. 20/ Viviendas terminadas (CFO) y ventas de viviendas de nueva construcción. Totales anuales, 2013-2020.

Fuente: INE y MITMA.

El descenso de la obra construida en la construcción de viviendas en 2020 tuvo su origen, pues, bastante más en la restricción que la pandemia supuso para la actividad constructora que en un descenso de la demanda de viviendas. Cabe esperar, pues, que el nivel de nueva construcción registre un aumento significativo en 2021 de superarse, total o parcialmente, la restricción que ha supuesto la pandemia del Covid 19.

6. Política de vivienda

En 2020 las ventas de viviendas de protección oficial (VPO) descendieron en un 21,6%, descenso superior al del total de viviendas (-17%). Las ventas de dichas viviendas protegidas supusieron el 9% del total de ventas de viviendas en dicho año (Fig. 22). En enero de 2021 tanto las ventas totales de viviendas como las de VPO experimentaron un notable aumento sobre diciembre de 2020.

Según datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, en 2020 los lanzamientos judiciales de viviendas descendieron de forma acusada sobre el año anterior, tanto por el más lento funcionamiento de los tribunales como por las medidas adoptadas para frenar los desahucios en la etapa de pandemia. El total de lanzamientos retrocedió en un 45,6% sobre el año anterior (Fig. 23). El retroceso de los lanzamientos derivados de procedimientos de ejecución hipotecaria, el 51,3%, fue más acusado que el de los lanzamientos derivados del impago de alquileres, que disminuyeron en un 42%. El total de estos últimos ascendió a 21.145, lo que supuso el 71,9% del total de lanzamientos.

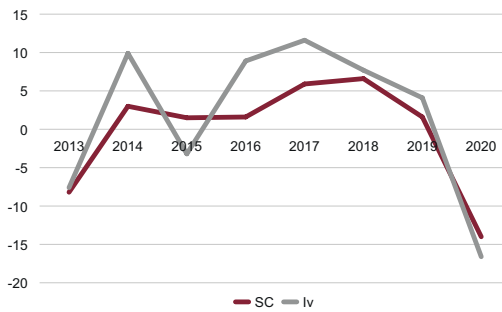


FIG. 21/ Vivienda y sector de la construcción. Tasas de variación interanual, precios constantes, 2013-2020.

Fuente: INE.

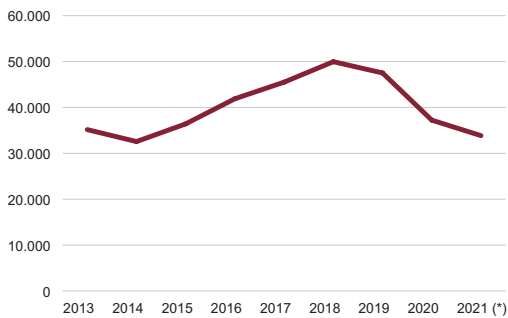


FIG. 22/ Compraventas de VPO. Número de viviendas totales anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE.

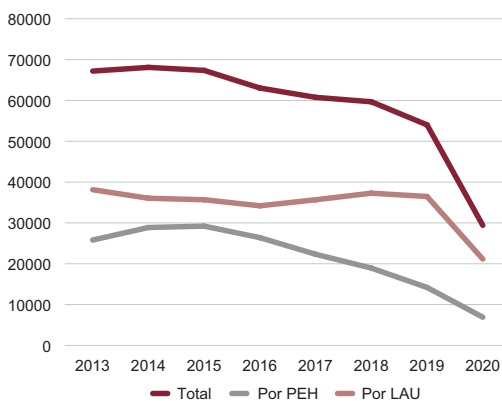


FIG. 23/ Lanzamientos Judiciales. Totales anuales, por ejecución hipotecaria y por impago de alquileres.

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

El precio medio de una vivienda de 90 m² se elevó a 146.079 euros en 2020, según los valores de tasación para el pasado año publicados por el MITMA. Si se compara dicho valor por con el salario medio bruto anual estimado por el INE, 22.648 euros, dicho precio equivale a 6,39 veces dicho salario bruto. Dicha relación es la más elevada que se ha alcanzado desde 2011, pero tal evolución se ha visto compensada por descenso del nivel medio del tipo de interés de los préstamos a comprador de vivienda, que en 2020 fue el 1,73%(TAE), casi el 50% del tipo de 2011. El esfuerzo de acceso a la vivienda mediante un préstamo que cubra el 80% del precio de venta se ha reducido de forma sustancial en el periodo de tiempo considerado.

En la etapa de recuperación económica registrada entre 2014 y 2019 fue modesto el aumento de los salarios, como consecuencia de la menor calidad del empleo generado en dicha etapa. Sin embargo, los precios de la vivienda y los alquileres registraron crecimientos significativos. Así, el aumento salarial entre 2014 y 2020 fue el 3,3% (datos del INE), mientras que los precios de las viviendas crecieron en ese mismo periodo en un 33,8% (datos del INE) y los alquileres lo hicieron en un 53,5% (datos de Idealista.com).

Después de 2013 ha aumentado, pues, la dificultad para acceder a una vivienda en alquiler en España. Los bajos niveles salariales y la inestabilidad en el empleo dificultan el acceso a la vivienda en propiedad mediante un préstamo hipotecario, por la reducción de la solvencia de los jóvenes hogares derivada de las presentes condiciones laborales.

Así, pues, el alquiler puede ser la única forma de acceso a la vivienda entre gran parte de los hogares jóvenes. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, el 18,1% de los hogares residía en viviendas de alquiler en España en 2019, la proporción más reducida en Europa Occidental. El 41% de los inquilinos destinaba más del 30% de sus ingresos a pagar el alquiler. El alquiler es la forma predominante de tenencia de la vivienda entre extranjeros (79,3%) y jóvenes de 16 a 29 años (52,1%). La dificultad de acceso ha debido empeorar tras el desarrollo de la pandemia de Covid19.

La política de vivienda descansó en el pasado en España sobre la construcción y venta de viviendas de protección oficial (VPO). Dicha política se apoyó en la financiación crediticia a largo plazo, en la que desempeñaron un papel importante las cajas de ahorros y el Crédito Oficial. La mayoría de dichas viviendas se vendieron a hogares con niveles de ingresos medios y reducidos. Además, dichas viviendas podían y en

algún caso aún se pueden descalificar, pasándolas a viviendas libres, con lo que apenas queda vestigio del esfuerzo público realizado a través de la promoción y venta de tales viviendas. En los últimos años el volumen de construcción de VPO ha descendido hasta niveles reducidos.

Como consecuencia de la política de vivienda del pasado, el parque de viviendas sociales de alquiler existente es muy reducido. El Observatorio de Vivienda y Suelo del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMA, 2020), en un boletín especial publicado en septiembre de 2020, estimó que dicho parque social equivalía en España al 2,5% de las viviendas principales. En el conjunto de la Unión Europea dicha proporción ascendía al 9,3%. El reducido peso del parque de viviendas sociales de alquiler en España solo superaba los niveles de Chipre (0%), Croacia (1,8%), Letonia (0%), Lituania (0%) y Rumania (1,5%). Las proporciones más elevadas de dicho tipo de vivienda correspondían a Países Bajos (30%) y Austria (24%).

El desequilibrio en el mercado del alquiler se puede corregir mediante el control de alquileres, directo o indirecto y también aumentando de forma considerable el parque de viviendas sociales. El control de alquileres es una forma barata de corregir el citado exceso de demanda, en términos de gasto público. Sin embargo, dicha política suele producir una reducción de la oferta de viviendas de alquiler, por lo que es importante la forma empleada para realizar dicho control.

El Banco de España ha realizado un estudio sobre la situación del alquiler entre los países desarrollados (BANCO DE ESPAÑA, 2021). En dicho trabajo se ha analizado la situación en 29 países, de los que 17 son miembros de la Unión Europea. Entre estos últimos 11 estados miembros tienen un sistema estable de control de alquileres y seis no tienen ningún tipo de control, caso de España, aunque en este caso los contratos de alquiler deben de tener un plazo mínimo de cinco años y las actualizaciones de anuales de los alquileres tienen que realizarse con el índice de precios de consumo.

Según el citado trabajo, en los últimos años el importante aumento del alquiler en las principales metrópolis ha llevado a que las autoridades introduzcan regulaciones que limitan el crecimiento máximo permitido del precio del alquiler y en algunos casos se establecen límites máximos a los niveles de precios. Así, en Alemania, la nueva legislación capacita a los gobiernos de los estados federados a permitir que sus municipios establezcan controles de precios en los mercados del

alquiler que se encuentren “tensionados”, y ello durante un plazo máximo de cinco años.

En Francia la ley Elan, de 2018, permite la regulación del nivel máximo de alquileres y estará vigente hasta 2023, cuando se evaluará su eficacia. Las ciudades que quieran acogerse a la nueva normativa limitarán los incrementos del alquiler a un 20% sobre un nivel de precio medio de referencia. El sistema afecta a los nuevos contratos de alquiler y a las renovaciones futuras. La ley introduce sanciones para los propietarios que incumplan la normativa. Se advierte que en Alemania y Francia el sistema de control de alquileres es de aplicación voluntaria por parte de los municipios.

Se ha anunciado la elaboración de una ley de vivienda para España, en la que el gobierno pretende controlar el aumento de los alquileres mediante la introducción de estímulos fiscales a los propietarios que alquilen, que deben de ser personas físicas. Es también importante destacar que el gobierno ha anunciado un incremento de hasta 100.000 viviendas en el Plan de Viviendas para alquiler asequible. Dentro de dicho total 44.000 viviendas procederían de la acción directa del gobierno estatal y 56.000 se podrían lograr mediante la concertación con los agentes privados (incremento del Fondo Social de Vivienda acordado con las entidades financieras, colaboración con la Sareb y colaboración con entidades gestoras de viviendas de alquiler).

Parece evidente que para lograr una situación más equilibrada en el mercado del alquiler es imprescindible conseguir un aumento significativo del parque de viviendas de alquiler. Esto solo podrá conseguirse a medio y largo plazo, por lo que las actuaciones destinadas a conseguir dicho objetivo deberían iniciarse en un plazo breve.

7. Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA (2021): “European Economic Forecast, Winter 2021”, febrero.
- FINANCIAL TIMES (2021): “US 10-year Treasury yield his highest level since last January”, 30 de marzo.
- LLANOS MATEA & D. LÓPEZ RODRÍGUEZ (2021): “La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional”, Documento Ocasional nº 2002, Banco de España, Madrid.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, MITMA (2020): Observatorio de Vivienda y suelo. “Boletín especial Vivienda social 2020”. Madrid, septiembre.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2021): “OECD Economic Outlook, Interim Report”, Marzo.
- TOUZE, A. (2020): “Talk of a global economic reset must no ignore grim realities”. *The Financial Times*, diciembre.
- WOLF, M. (2021): “British Housing is expensive and its supply must increase”, *The Financial Times*, 30 de marzo.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 567-582

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.1>

CC BY-NC-ND



La nueva Carta de Leipzig 2020: activando el poder transformador de las ciudades europeas

Eduardo DE SANTIAGO-RODRÍGUEZ

Consejero Técnico. Subdirección General de Políticas Urbanas.
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

RESUMEN: El día 30 de noviembre de 2020 se celebró la Reunión Informal de Ministros de la UE responsables de Desarrollo Urbano, en la que se aprobó la Nueva Carta de Leipzig 2020 (NCL 2020). Este documento tiene como objetivo salvaguardar y reforzar la calidad de vida de las ciudades y pueblos europeos, para lo cual asume como principio básico la búsqueda del bien común usando el poder transformativo de las ciudades. De forma resumida, la NCL 2020 apuesta por el lema de una ciudad “más justa, verde y productiva” (“just, green, productive”), para lo cual se requieren recursos, un buen liderazgo y una sólida gobernanza urbana, incluyendo el apoyo de todos los niveles administrativos y de todos los agentes implicados en el desarrollo urbano. Se refirma que es necesario el apoyo a estas transformaciones mediante enfoques que tengan carácter integrado, espacializado (“place based”), multinivel y participatorio. Finalmente, se reconoce el importante papel de la Política de Cohesión en el apoyo al desarrollo urbano sostenible e integrado en Europa, así como de la Agenda Urbana de la UE establecida en el Pacto de Amsterdam de 2016.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Urbano Sostenible; Europa; Política de Cohesión; Agenda Urbana Europea.

The new Leipzig Charter 2020: activating the transformative power of European cities

ABSTRACT: On November 30th, 2020, the New Leipzig Charter 2020 (NCL 2020) was approved at the Informal Meeting of EU Ministers responsible for Urban Development. This document aims to safeguard and reinforce the quality of life of European cities and towns, for which it assumes as a basic principle

Correo electrónico: edesantiago@mitma.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1867-7867>

the search for the common good using the transformative power of cities. In summary, the NCL 2020 is committed to the motto of a “more just, green and productive” city which requires resources, good leadership and solid urban governance, including support of all administrative levels and of all stakeholders involved in urban development. It affirms that it is necessary to support these transformations through integrated, place based, multilevel and participatory approaches. Finally, it recognizes the important role of Cohesion Policy in supporting sustainable and integrated urban development in Europe, as well as the importance of the EU Urban Agenda established in the 2016 Amsterdam Pact.

KEYWORDS: Sustainable Urban Development; Europe; Cohesion Policy; European Urban Agenda.

1. Introducción

A pesar de que no existe un marco competencial (formal) directo para las políticas urbanas a nivel europeo¹, ni un enunciado explícito de las mismas, diversos autores (ATKINSON, 2001; ATKINSON & ROSSIGNOLO, 2009; PURKARTHOFFER, 2019) han coincidido en señalar su carácter informal o implícito. De este modo, en la práctica se ha ido configurado de manera progresiva una “soft policy” que constituye una verdadera “política urbana europea” –eso sí, de tipo indirecto–, resultado tanto de las actuaciones e iniciativas desarrolladas directamente por la Comisión Europea (entre ellas, la Política de Cohesión y los fondos destinados al desarrollo urbano) como de la cooperación informal intergubernamental entre los Estados Miembros.

El recorrido de estas dos líneas es largo, sinuoso y complejo (DE SANTIAGO, 2017a; PAZOS VIDAL, 2020), hasta su convergencia final en el Pacto de Ámsterdam de 2016, que supuso la carta de nacimiento de la Agenda Urbana de la UE.

Su último episodio hasta la fecha, tuvo lugar el día 30 de noviembre de 2020, cuando –bajo la Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea– se celebró –de forma virtual– la Reunión Informal de Ministros de la UE responsables de Desarrollo Urbano, en la que se aprobó la Nueva Carta de Leipzig 2020 (NCL

2020). El siguiente día, 1 de diciembre, se celebró la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, cuyo fruto fue la Agenda Territorial 2030 (que se analiza en el artículo siguiente de esta revista). El 14 de diciembre, se elevaron las principales conclusiones de estas dos reuniones al Consejo de Asuntos Generales de la UE².

Aunque los Ministros reconocieron que la Carta de Leipzig, aprobada en el año 2007 (coincidiendo con la anterior Presidencia Alemana) ha sido un documento muy útil e inspirador de las políticas urbanas europeas durante muchos años y que su mensaje fundamental sigue siendo válido hoy día³, sin embargo han surgido nuevos retos que hacen necesaria su actualización. Por ejemplo: el Cambio Climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis económica y la escasez de recursos, las migraciones, el cambio demográfico, o, más recientemente, la pandemia del Covid 19. Mención aparte merecen las innovaciones en las tecnologías digitales, que –por un lado– generan oportunidades y beneficios sociales, económicos y ambientales, pero que –por otro– también abren nuevos retos como la brecha digital, la privacidad, o la seguridad. Todos estos cambios han tenido y tienen un fuerte impacto en nuestras ciudades, que –además– tiende a intensificar las desigualdades previamente existentes.

¹ Al no existir una base jurídica para las políticas urbanas en los tratados de la Unión Europea (UE), éstas no constituyen parte de ninguna de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la UE.

Sin embargo, el Tratado de Lisboa ya añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros (Art.4.2.c del Tratado de Funcionamiento de la UE).

² “Annex the Council Conclusions on urban and territorial development, as approved by the Council on 14 December 2020”. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13923-2020-INIT/en/pdf>

Esta inclusión de los temas urbanos en el Consejo de Asuntos Generales (que ya contaba con el precedente del Pacto de Ámsterdam en 2016) es un pequeño nuevo paso en la dirección la formalización de la cooperación intergubernamental.

namental.

³ La Carta de Leipzig de 2007 incluía dos grandes ejes de recomendaciones:

a) Hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc.

b) Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.



FIG. 1/ Portada de la Nueva Carta de Leipzig 2020.

Fuente: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidades).

También durante todo este tiempo transcurrido ha habido importantes avances y nuevos compromisos políticos. En la escala global, la Agenda 2030 de Naciones Unidas ha apostado por el desarrollo sostenible; en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 se refiere a la necesidad de impulsar ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. En el mismo sentido, hay que mencionar la Nueva Agenda Urbana aprobada en Habitat III (2016), el Acuerdo de París (2016) o el Green Deal de la Comisión Europea, que pretende hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro en el año 2050.

Por todo ello, la Nueva Carta de Leipzig debe proveer un marco político para afrontar estos nuevos retos y hacer realidad en la escala urbana los acuerdos tomados en las escalas europea y global.

2. Las 3 dimensiones del desarrollo urbano integrado y sostenible: la “ciudad justa, verde y productiva”

La NCL 2020 pretende activar el poder transformador de las ciudades europeas, basándose en la integración de las 3 dimensiones del desarrollo urbano sostenible, combinadas de forma equilibrada: la dimensión social, la ambiental y

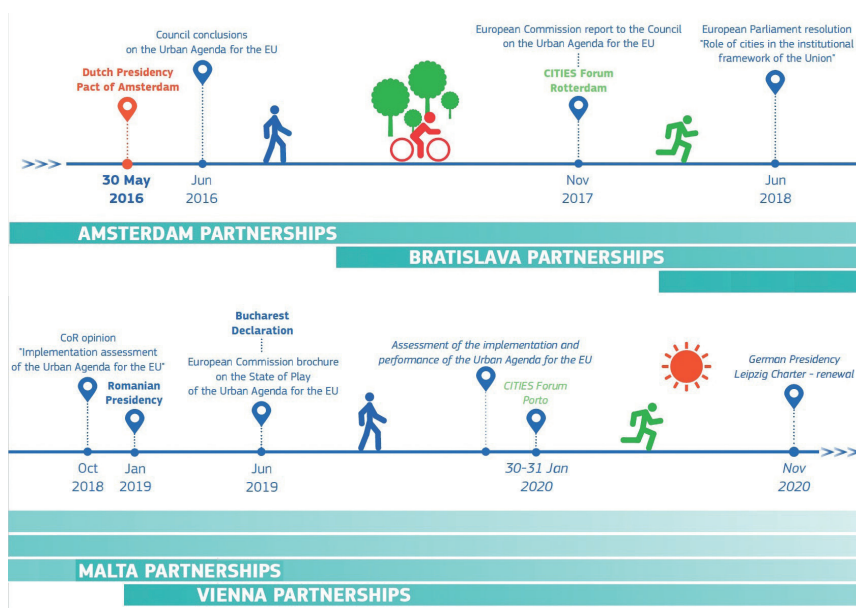


FIG. 2/ Línea del tiempo y principales hitos entre el Pacto de Amsterdam (2016) y la Nueva Carta de Leipzig (2020).

Fuente: European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action".

la económica. Esto se traduce en el lema: la “ciudad justa, verde y productiva”.

2.1. La ciudad justa

Una ciudad justa debe brindar oportunidades para que todos se integren en la sociedad, sin importar el género, el estatus socioeconómico, la edad o el origen, y sin dejar a nadie atrás.

Todos los grupos sociales –incluidos los más vulnerables– deben tener igual acceso a los servicios públicos de interés general, incluyendo la educación, los servicios sociales, la atención de la salud y la cultura. El acceso a una vivienda digna, asequible, accesible y segura y el suministro de energía deben ser capaces de satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad, incluida una población cada vez más envejecida y también más diversa, las personas con discapacidad, los jóvenes y las familias.

Para promover la integración de todos los grupos sociales, étnicos y generacionales, los barrios deben ser seguros, estar socialmente equilibrados y tener un carácter mixto. En este sentido, se recuerda que las zonas urbanas con un alto porcentaje de inmigrantes necesitan políticas integrales de integración y anti segregación.

Finalmente, se destaca el papel de la educación. Todos los ciudadanos deben estar motivados para educarse y adquirir nuevas habilidades: ello requiere educación preescolar y escolar de alta calidad, asequible y accesible, formación para los jóvenes, así como oportunidades de aprendizaje permanente, en particular para afrontar la digitalización y las novedades tecnológicas.

2.2. La ciudad verde

Las ciudades deben contribuir a combatir el calentamiento global y conseguir altos niveles de calidad en el uso del aire, el agua, y el suelo. Entre las acciones para reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a las ciudades europeas a adaptarse a los impactos del cambio climático están el uso de energías renovables y climáticamente neutras y la implementación de medidas de eficiencia energética, para lograr una edificación neutra en emisiones, como ya han puesto en marcha de forma pionera algunas localidades.

La transformación hacia una ciudad más ecológica no sólo requiere inversiones en nuevas tecnologías innovadoras y eficientes, sino también cambios fundamentales en la producción y en el consumo, que permitan el establecimiento de economías circulares asegurando un uso sostenible de los recursos, al tiempo que se consiga reducir de forma significativa los residuos y las emisiones de carbono.

Las ciudades deben proteger y regenerar los ecosistemas en peligro y sus especies, y utilizar soluciones basadas en la naturaleza. En este sentido, unas infraestructuras verdes y azules bien diseñadas, gestionadas y conectadas son una condición previa para lograr entornos de vida saludables, adaptarse al cambio climático y preservar y desarrollar la biodiversidad en las ciudades.

Los sistemas de movilidad y transporte urbano deben ser eficientes, neutros en carbono, seguros y multimodales. Deben promoverse formas de movilidad y logística activas y bajas en carbono, incluyendo un cambio modal hacia el transporte público, y a los modos peatonal y en bicicleta. El transporte público debe ser accesible, asequible, limpio, seguro y atractivo para todos. Para reducir las necesidades de transporte y movilidad, el modelo policéntrico de asentamientos debe ser lo más compacto y denso posible, al mismo tiempo que variado con usos mixtos como vivienda, comercio, y actividades económicas.

2.3. La ciudad productiva

El poder transformador de las ciudades se debe basar en una economía diversificada que genere puestos de trabajo mientras al mismo tiempo garantiza una base sólida de financiación para el desarrollo urbano sostenible. Las ciudades –como ubicaciones atractivas, innovadoras y competitivas para los negocios y las empresas– necesitan mano de obra cualificada, infraestructuras sociales, técnicas y logísticas, así como espacios asequibles y accesibles para su implantación, que deben ser garantizados por la planificación urbana.

Además de la industria tradicional, muchos otros sectores económicos están cambiando cada vez más hacia una economía digital orientada a los servicios y con bajas emisiones de carbono, construida sobre una sociedad basada en el conocimiento y en las industrias culturales.

Es posible estimular las pequeñas empresas, la producción de bajas emisiones y la agricultura

urbana para reintegrar estas formas de producción en las ciudades, posibilitando y promoviendo nuevos barrios residenciales con usos mixtos.

El comercio minorista en las ciudades europeas está cambiando, como resultado de la creciente digitalización. Sin embargo, los productos básicos y especialmente los alimentos deben seguir siendo localmente accesibles para ofrecer una buena calidad de vida y contrarrestar los efectos adversos del cambio demográfico. Los centros urbanos también deben seguir siendo espacios atractivos de carácter multifuncional con usos mixtos de vivienda, trabajo, comercio y ocio.

2.4. La digitalización

La digitalización merece una especial atención dentro de la NLC 2020, como un aspecto de carácter transversal o intersectorial que afecta a todas las dimensiones del desarrollo urbano, y que constituye una importante dinámica transformadora que ofrece, en muchos sentidos, grandes oportunidades para la transformación urbana. Las nuevas soluciones digitales pueden ofrecer servicios innovadores y de alta calidad al público y a las empresas, como una movilidad urbana inteligente, una mayor eficiencia energética, unas viviendas más sostenibles, el acceso a los servicios públicos y la gobernanza cívica, el comercio y el suministro de bienes diarios. Pero, al mismo tiempo, la digitalización también puede plantear ciertos riesgos para la protección de la privacidad o provocar una mayor brecha espacial y social, por lo que –en todo caso– la digitalización debe configurarse de manera ambientalmente sostenible, inclusiva y justa.

En un panorama más amplio, la soberanía digital europea es clave para la competitividad futura de la UE, y las ciudades –con su poder para desplegar las nuevas soluciones digitales y adaptarlas a las condiciones locales– pueden contribuir significativamente a este objetivo.

3. Los principios clave para una buena gobernanza

A través de la NCL 2020, los Ministros reconocen que las transformaciones equilibradas e integradas de las ciudades y regiones europeas necesarias para afrontar los complejos desafíos urbanos a que nos enfrentamos en la actualidad así como para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los del Green Deal,

sólo tendrán éxito si los actores gubernamentales y no gubernamentales de todos los niveles y sectores –incluyendo también a la sociedad civil y al sector privado– trabajan juntos, partiendo de una serie de principios estratégicos compartidos.

Estos principios también configuran los elementos básicos para el desarrollo e implementación la Agenda Urbana para la UE, así como las bases de las dimensiones urbana y territorial de la futura Política de Cohesión y son los 5 siguientes:

3.1. El bien común como objetivo de las políticas urbanas

Las administraciones públicas deben actuar en interés del bienestar público, proporcionando servicios e infraestructuras para el bien común, que deben ser inclusivos, asequibles, seguros y accesibles para todos, incluidos los grupos más débiles y vulnerables de la sociedad, en particular los que viven en pueblos y ciudades en declive demográfico o en áreas remotas. Estos servicios deberían cubrir la atención médica, los servicios sociales, la educación, los servicios culturales, la vivienda, el suministro de agua y energía, la gestión de residuos, el transporte público, las redes digitales y de información. Según se afirma en la NCL 2020, una buena gobernanza urbana también puede equilibrar los intereses públicos y privados con los mecanismos del mercado.

3.2. El enfoque integrado

Las ciudades necesitan establecer estrategias de desarrollo urbano integrado y sostenible donde todas las dimensiones de las políticas urbanas se coordinen de manera espacial, sectorial y temporal. El enfoque integrado se basa en la consideración simultánea y justa de todas las preocupaciones e intereses relevantes para el desarrollo urbano. Por lo tanto, este enfoque debe poner en común y equilibrar los diferentes intereses de los actores urbanos –que pueden estar incluso en conflicto–, así como tener en cuenta los efectos mutuos y las interrelaciones entre las diferentes actuaciones.

3.3. Participación y co-creación

La participación pública en los procesos de desarrollo urbano debe involucrar a todos los

actores urbanos –desde la ciudadanía en general, a los agentes sociales o económicos interesados–, pues también así se fortalece la democracia local. Siempre que sea posible, los ciudadanos deben tener voz en los procesos que impacten en su vida diaria; para ello deben fomentarse y mejorarse nuevas formas de participación, incluida la co-creación y el co-diseño en cooperación con los habitantes, las redes y el tejido asociativo de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las empresas privadas. Experimentar con nuevas formas de participación puede ayudar a las ciudades a gestionar los intereses en conflicto, a compartir responsabilidades formando nuevas alianzas y a encontrar soluciones innovadoras.

3.4. Gobernanza multinivel

De acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cada nivel gubernamental –local, regional, metropolitano, nacional, europeo y global– tiene sus correspondientes responsabilidades y competencias específicas para contribuir a mejorar el futuro de nuestras ciudades. Según lo recomendado por el Pacto de Amsterdam y la Nueva Agenda Urbana, la cooperación vertical y horizontal, multi-nivel y multi-agentes, tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, es clave para una buena gobernanza urbana.

3.5. Políticas territorializadas (Place based approach⁴)

Los lugares deben considerarse como puntos de referencia clave para un enfoque horizontal y verticalmente integrado. Las estrategias urbanas y sus correspondientes instrumentos de financiación deben basarse en un análisis sólido de las situaciones locales concretas, sobre todo de los beneficios y riesgos potenciales, y de los actores involucrados, siguiendo un enfoque territorializado específico para cada lugar.

Este enfoque especializado permitirá que las transformaciones urbanas tengan un carácter endógeno que facilite la reducción de las desigualdades socioeconómicas locales. Para ello, deben proponerse los instrumentos apropiados –de carácter formal e informal– que cubran todos los niveles espaciales, desde el vecindario hasta el nivel municipal o el de las áreas funcionales, incluido el nivel metropolitano.

4. La importancia de articular bien las diferentes escalas espaciales

En este sentido, la NCL 2020 destaca la necesidad de tener en cuenta 3 escalas o niveles espaciales, articulándolos de modo adecuado: el barrio, el nivel municipal y las áreas funcionales.

- El nivel del barrio es importante porque los grandes retos urbanos se terminan materializando de forma concreta sobre el espacio, en la pequeña escala: algunos barrios tienen problemas ambientales o sociales –como la pobreza urbana o una especial concentración de la inmigración– mientras en otros se producen fenómenos de gentrificación o falta de vivienda asequible, etc. Toda esta variedad de circunstancias pone de manifiesto la necesidad de plantear políticas y programas diseñados a medida para cada barrio.
- La escala municipal es habitualmente la que ostenta la responsabilidad administrativa y las competencias para el desarrollo urbano local, por ello resulta ser la dimensión en la que se suelen plantear las directrices estratégicas y las operaciones específicas para todo el municipio como conjunto. Conviene entenderla como una escala intermedia en la que se deben articular las acciones territorializadas en la escala inferior de los barrios y en la superior de las áreas funcionales. También se destaca la importancia de tener en cuenta las relaciones con el entorno natural y con las áreas rurales, así como las

⁴ Para contribuir al debate sobre la futura política de cohesión, la Comisaria Danuta Hübner ha pedido al Dr. Fabrizio Barca (Director General, Ministerio de Economía y Finanzas, Italia) que prepare un informe independiente que contenga una evaluación de la eficacia de la política de cohesión hasta la fecha, así como una serie de propuestas sobre cómo reformar la política de cohesión para el período posterior a 2013.

En este contexto, el Sr. Barca ha organizado, durante el último año, ocho audiencias y seminarios con expertos académicos y responsables políticos. Los resultados de estas discusiones, los de diez documentos de trabajo preparados para el informe y una revisión de la literatura económica y la

evidencia empírica sirvieron de base para la elaboración de los hallazgos del informe.

El informe analiza la justificación económica y la motivación de una política de desarrollo de la UE basada en el lugar y ofrece una evaluación de la política de cohesión de la UE. Además, identifica un número limitado de prioridades básicas en las que centrar la política de cohesión.

AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY

A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations

https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

especificidades de las ciudades pequeñas y medianas y el reto de la despoblación.

- Finalmente, estarían las áreas urbanas funcionales. El desarrollo urbano siempre tiene lugar en un contexto regional o metropolitano, donde existe una compleja red de interdependencias y relaciones, como ejemplifica el concepto de “área funcional” de la Agenda Territorial 2030⁵. Bajo esta idea se hace necesaria la coordinación de los instrumentos y políticas de las ciudades con los de su entorno suburbano o rural, en relación con las

políticas de vivienda, comercio, movilidad, servicios, infraestructura verde y azul, flujos de materiales, alimentación, energía, etc.

El esquema inferior de la FIG. 3 resume los 5 principios clave para una nueva gobernanza según la NCL 2020, las 3+1 dimensiones de la ciudad sostenible, y los 3 niveles espaciales para su despliegue e implementación, así como los 3 pilares fundamentales para su implementación: una sólida gobernanza urbana, la política de suelo y el planeamiento urbanístico, y unas políticas urbanas y una financiación adecuadas.

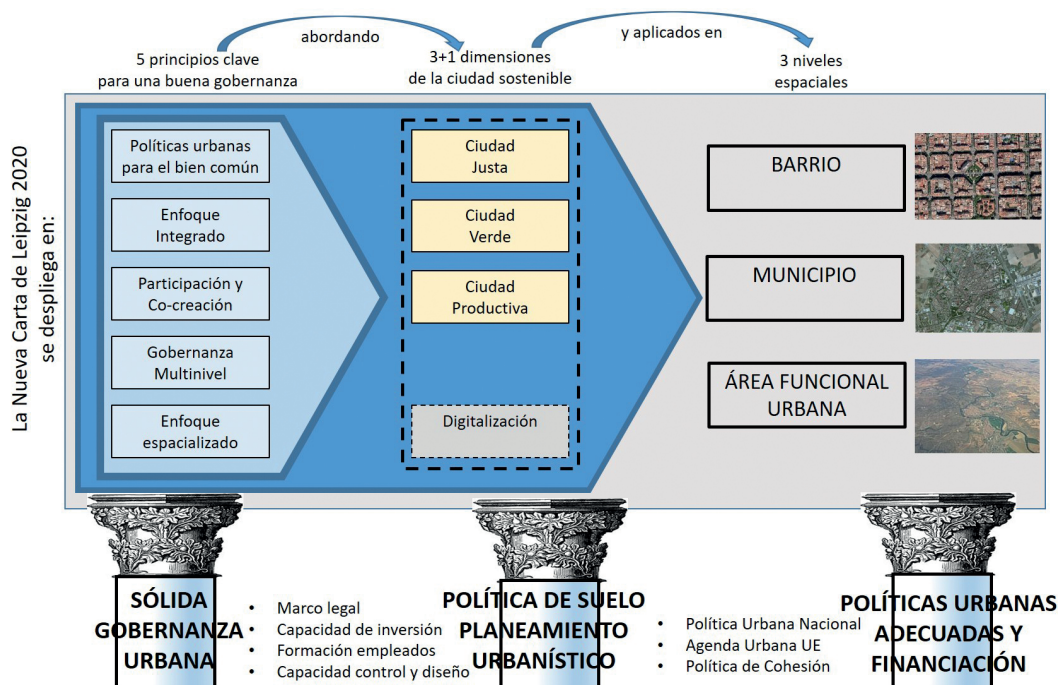


FIG. 3/ Esquema conceptual de la Nueva Carta de Leipzig 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidades).

5. El empoderamiento de las ciudades para su transformación

La NCL 2020 reconoce un papel destacado a las autoridades locales, por ser las más cercanas al ciudadano y, por tanto, las que están en un contacto más directo con su vida y sus necesidades diarias. La responsabilidad de las ciudades en la provisión de servicios públicos

que permitan a la ciudadanía ejercer sus derechos fundamentales y participar en la sociedad otorga a las autoridades locales un papel crucial para garantizar y representar el interés público general.

Para que las ciudades puedan liberar su poder transformador, respondiendo dinámicamente al contexto global y brindando una alta calidad de vida a sus ciudadanos, necesitan:

⁵ <https://www.territorialagenda.eu/home.html>

5.1. Reforzar la gobernanza urbana para asegurar el bien común

Para ello, y teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las ciudades requieren:

e.1.1. Marcos legales adecuados en todos los niveles administrativos, basados en el principio colaborativo del trabajo conjunto, e integrados en un sistema de gobernanza multinivel.

e.1.2. Capacidad de inversión, generada a través de sus propios ingresos y de las asignaciones de los niveles nacional y regional, así como de los correspondientes programas de financiación específicos de la UE.

e.1.3. Empleados adecuadamente capacitados y en permanente actualización para mantenerse al día con los desafíos futuros y los retos tecnológicos. Deben ser capaces de integrar las distintas políticas y planes sectoriales, así como promover y moderar procesos complejos, participativos y de abajo hacia arriba.

e.1.4. Capacidad de control y diseño de las infraestructuras, servicios públicos y del bienestar (servicios de salud, asistencia social, educación, cultura, suministro de agua y energía, gestión de residuos, transporte público, redes digitales, etc.).

5.2. La importancia de las políticas activas y estratégicas de suelo y planeamiento urbanístico

Con el fin de garantizar un desarrollo urbano sostenible, las autoridades locales deben poner en marcha políticas de suelo y de ordenación urbanística sostenibles, transparentes y equitativas. Algunos elementos clave para lograrlo son:

- Fomentar estructuras policéntricas, con la compacidad y la densidad adecuadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, con conexiones óptimas dentro de las ciudades para minimizar las distancias entre las zonas residenciales, el empleo, los

equipamientos y las funciones de ocio, comercio local y servicios. De este modo, se puede minimizar el tráfico y las necesidades de movilidad.

- Reducir el consumo de suelo, combatiendo la dispersión urbana y priorizando la renovación y la regeneración urbana integrada.
- Equilibrar la densidad urbana, favoreciendo las infraestructuras verde y azul, aumentando la biodiversidad.
- Impulsar un desarrollo urbano climáticamente neutro, resiliente y ambientalmente racional, así como una mejor calidad del aire.
- Diseñar unos espacios públicos seguros y accesibles, que proporcionen entornos de vida saludables para todos los ciudadanos, que funcionen como lugares vivos y se conviertan en elementos catalizadores del intercambio la interacción y la integración social.
- Prever áreas suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda, que debe ser adecuada, segura, bien diseñada y asequible, en vecindarios vitales y socialmente mixtos, evitando también la especulación del suelo.
- Fomentar espacios de uso mixto para promover nuevas formas de producción y actividades económicas en el marco de una economía verde, creativa y de servicios.
- Tener en cuenta el entendimiento holístico del término “Baukultur”⁶, como la base del planeamiento integrado y la intervención sobre el entorno construido.
- Apostar por la flexibilidad como forma de respuesta a los eventos externos disruptivos y los retos estructurales a largo plazo, siendo capaz de aprender del pasado y del presente de otras ciudades, así como de una gobernanza urbana flexible. En este sentido, debe haber políticas predictivas y preventivas; y los planes y proyectos deben incluir escenarios diversos para anticiparse a los retos ambientales y climáticos, a los ciclos económicos, a los problemas sociales y a los retos sanitarios.

⁶ Los días 21 y 22 de enero de 2018, antes de la Reunión Anual del Foro Económico Mundial, los Ministros de Cultura europeos adoptaron una declaración conjunta –la Declaración de Davos– que destaca los caminos para promover política y estratégicamente el concepto de una Baukultur de alta calidad en Europa. <https://davosdeclaracion2018.ch/>

El término Baukultur es una palabra alemana que se traduce por “cultura del entorno construido” y abarca todas las

actividades humanas que modifican el entorno construido. Este concepto debe ser entendido como una entidad única, incluyendo todos los valores diseñados y construidos que se insertan y se relacionan con el medio natural. El concepto de Baukultur comprende los edificios existentes, incluyendo monumentos y otros elementos del patrimonio cultural, así como el diseño y construcción de edificios modernos, infraestructuras, espacios públicos y paisajes.

- Impulsar la cooperación más allá de las fronteras administrativas y la coordinación de la ordenación territorial en áreas urbanas funcionales más amplias, teniendo en cuenta los vínculos urbano-rurales.

5.3. Las políticas de impulso a la transformación digital

Hoy en día, la digitalización de los procesos urbanos y la gestión de las ciudades es clave para un desarrollo urbano integrado; aunque esta transformación digital debe entenderse como un medio y no como un fin en sí misma. Para garantizar que nadie se quede atrás, la digitalización debe poner el centro en el ser humano y basarse en valores como la inclusión y la transparencia, así como ser conforme con el derecho internacional y las políticas de privacidad. En particular, las ciudades pueden dar forma a la transformación digital mediante:

- El desarrollo e implementación de Estrategias de Ciudad Inteligente, orientadas al bien común, de carácter integrado e inclusivo, y que incluyan evaluaciones de impacto de sus efectos a largo plazo.
- La mejora en la toma de decisiones y de los servicios públicos digitales, de manera que los datos puedan utilizarse para el bien común, garantizando de forma ética y responsable su acceso, uso, intercambio y gestión.
- La implementación de una potente y completa infraestructura de datos de carácter público.
- La promoción de herramientas de aprendizaje permanente para empoderar a los ciudadanos y las administraciones públicas, fomentando las habilidades digitales y asegurando la cohesión digital.

5.4. Asegurando unas políticas adecuadas y financiación para las ciudades

Para lograr poner en marcha todo lo anterior y despertar el poder transformador de las ciudades europeas, las autoridades locales necesitan un marco propicio que, respetando el principio de subsidiariedad y en línea con las competencias de cada nivel, apoye la implementación de políticas urbanas integradas para el bien común. En particular, la NCL 2020 destaca dos

instrumentos: una Política Urbana Nacional fuerte y una regulación europea y unos instrumentos de financiación coherentes entre sí.

5.4.1. Una Política Urbana Nacional fuerte

La NCL 2020 acuerda impulsar –dentro de las respectivas responsabilidades y capacidades nacionales, y de acuerdo con las correspondientes regulaciones presupuestarias– la continuación y el establecimiento de políticas urbanas nacionales o regionales para:

- Permitir el intercambio de experiencias y conocimientos entre ciudades y otros actores en los niveles regional, nacional, transnacional y de la UE para fortalecer la capacidad de aplicar estrategias de desarrollo urbano integradas y sostenibles;
- Actuar como plataformas para el diálogo entre los actores urbanos y todos los demás agentes para garantizar una gobernanza multinivel a través de diferentes medios, incluidos los partenariados multinivel;
- Apoyar el desarrollo de programas de financiación nacionales o regionales para los retos urbanos más importantes y facilitar la cofinanciación con fondos europeos, como instrumentos importantes para poner en marcha estrategias y proyectos de desarrollo urbano integrados y sostenibles;
- Proporcionar incentivos para proyectos de innovación y experimentación que aborden los desafíos actuales y futuros del desarrollo urbano sostenible.

5.4.2. Una regulación europea y unos instrumentos de financiación coherentes entre sí

A nivel europeo, la NCL 2020 destaca dos elementos para contribuir a materializar sus objetivos: por un lado, la Agenda Urbana para la UE, y, por otro, los instrumentos de financiación de la UE y más particularmente, la Política de Cohesión.

a) La Agenda Urbana de la UE

Como es sabido (DE SANTIAGO, 2017 a y b, PURKARTHOFER, 2019), la Agenda Urbana de la UE se puso en funcionamiento a partir del Pacto

de Ámsterdam (aprobado en la Reunión Informal de Ministros de 2016) y sigue en marcha desde entonces hasta la actualidad, tras el respaldo recibido en 2019 a través de la Declaración de Bucarest. Su objetivo fundamental es fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE iniciando un proceso de gobernanza multinivel mediante la cual las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados pudieran trabajar en conjunto para mejorar la posición de las ciudades en la legislación y formulación de políticas a nivel europeo.

Para ello se pusieron en marcha 14 Asociaciones Temáticas o Partenariados multinivel, con el fin de mejorar la regulación, la financiación y el conocimiento a nivel de la UE. Se conocen de forma agrupada según la ciudad sede de la reunión en que fueron aprobados: los 4 Partenariados aprobados en Ámsterdam (2016) versan sobre: Calidad del aire, Vivienda, Pobreza y Regeneración urbana, e Inclusión de refugiados y migrantes; los 4 de Bratislava (2017) sobre Transición digital (Smart Cities), Movilidad urbana, Economía circular y Empleo y capacitación en la economía local; los 4 de Malta (2017) sobre Contratación pública innovadora y responsable, Uso sostenible del

suelo y soluciones basadas en la naturaleza, Transición energética y Adaptación al Cambio Climático; y, finalmente, los 2 de Viena (2018) sobre Cultura y Patrimonio Cultural y Seguridad en los Espacios Públicos.

Cada uno de estos grupos de trabajo o Partenariados está formado por 4 ó 5 Estados Miembros, varias ciudades, la Comisión y otros actores. Su concepción persigue una nueva gobernanza multinivel mediante la integración de las políticas sectoriales de las diferentes áreas de gobierno (cooperación horizontal) y de los distintos niveles de gobierno (cooperación vertical). Su función es la identificación de los problemas y la propuesta final de un Plan de Acción con soluciones y propuestas concretas en relación a cada tema sobre cómo conseguir que las políticas comunitarias alcancen una mejor regulación, una mejor financiación, y un mejor intercambio de conocimiento (DE SANTIAGO, 2017 a y b, PURKARTHOFFER, 2019). Normalmente, los Partenariados han dedicado en torno a los 2 ó 3 años de trabajo hasta la publicación de su correspondiente Plan de Acción; y, posteriormente han pasado a la fase de implementación las acciones recogidas en éstos, cuyo estado se puede seguir en la página web de la Comisión⁷.

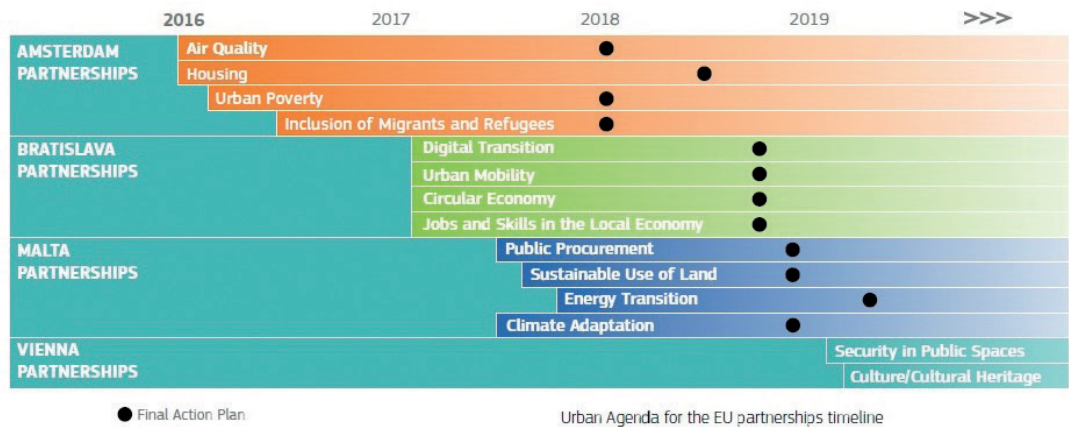


FIG. 4/ Calendario de desarrollo de los Partenariados de la Agenda Urbana Europea (2016-actualidad).

Fuente: European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action". Pág. 8.

La Comisión Europea ha realizado una evaluación la implementación la Agenda Urbana de la UE entre 2016 y la actualidad (EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR

REGIONAL AND URBAN POLICY, 2019), en la que se han puesto de manifiesto sus logros, pero también algunos retos pendientes. En este sentido, se reconoce como logro clave la oportunidad

⁷ La denominada Monitoring Table of Actions, actualizada periódicamente, permite ver el seguimiento de las acciones de los Planes.

<https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/monitoring-actions>

brindada por la Agenda Urbana a las autoridades locales y regionales de debatir con las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y otros actores sobre los temas urbanos prioritarios, identificando conjuntamente las posibilidades en las que mejorar la complementariedad y la coherencia de las políticas europeas que afectan a las ciudades y fortalecer su dimensión urbana. Se

valora cómo el trabajo de los Partenariados ha contribuido a aumentar la coherencia del marco normativo de la UE sobre temas urbanos y a mejorar el desarrollo de las políticas con dimensión urbana a nivel de la UE, perfeccionando y ajustando los instrumentos de financiación, así como mejorando la base de conocimiento común sobre cuestiones urbanas en Europa.



FIG. 5/ Esquema resumen de los principales resultados de la Agenda Urbana de la UE.

Fuente: European Commission Directorate General for Regional and Urban Policy (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action". Pág. 37.

Por ello, en la NCL 2020 se ha acordado continuar, reforzar y mejorar la Agenda Urbana para la UE, según las directrices del documento "Implementing the New Leipzig Charter through multi-level governance. Next steps for the Urbana Agenda for the EU" también aprobado en la Reunión Ministerial de Leipzig de 2020 que se comenta más adelante.

b) El futuro de la Política de Cohesión

El 2 de mayo de 2018, la Comisión Europea adoptó una propuesta para el próximo marco financiero plurianual correspondiente al período 2021-2027, que incluye el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión⁸.

⁸ COM (2018) 372 final 2018/0197 (COD) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo

al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

En el artículo 9 de esta propuesta se desarrollan las previsiones respecto al Desarrollo Urbano Sostenible de la Política de Cohesión, estableciéndose que el FEDER apoyará un desarrollo territorial integrado basado en estrategias territoriales y centrado en las zonas urbanas (“Desarrollo Urbano Sostenible”) dentro de los programas en el marco de los dos objetivos a los que se hace referencia en el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento. Para ello se destinará al menos el 6 % de los recursos del FEDER a nivel nacional⁹ en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento, que no sean para asistencia técnica, en forma de desarrollo local participativo, inversión territorial integrada u otro instrumento territorial.

La NCL 2020 destaca la importancia de que esta dimensión urbana reforzada de la Política de Cohesión se alinee con sus principios conceptuales, y promueva la idea de las áreas funcionales cuando sea relevante, fomentando así un desarrollo armonioso y equilibrado.

Además, el artículo 10 se dedica a una nueva iniciativa, denominada “European Urban Initiative (EUI)” o “Iniciativa Urbana Europea”, que en buena medida todavía a fecha de hoy permanece sin concretarse completamente en sus aspectos prácticos. El artículo tiene el siguiente tenor literal:

- “1. El FEDER apoyará asimismo la Iniciativa Urbana Europea, que será aplicada por la Comisión mediante gestión directa e indirecta. Esta iniciativa abarcará todas las zonas urbanas y apoyará la Agenda Urbana de la Unión.
2. La Iniciativa Urbana Europea constará de los tres capítulos siguientes, los cuales se refieren al desarrollo urbano sostenible:
- a) apoyo al desarrollo de capacidades;
 - b) apoyo de actividades innovadoras;
 - c) apoyo al conocimiento, la elaboración de políticas y la comunicación.

A petición de uno o más Estados miembros, la Iniciativa Urbana Europea también podrá apoyar la cooperación intergubernamental sobre cuestiones urbanas”.

⁹ En el anterior período 2014-2020 el porcentaje obligatorio fue del 5%.

¹⁰ Dando continuidad a los programas previos URBACT I (2003-2006) y URBACT II (2007-2013), URBACT III es el programa europeo de intercambio y aprendizaje para la promoción del desarrollo urbano sostenible que permite a las ciudades europeas crear redes temáticas para trabajar conjuntamente en el desarrollo de soluciones a los problemas urbanos y compartir buenas prácticas, lecciones y experiencias. Se enmarca dentro del programa de Cooperación Territorial Europea (2014-2020), con financiación conjunta de la UE, alcanzando los 96,3 millones de €. Engloba a más de 550 ciudades, de 29 países y con 7.000 agentes locales activos.

<http://urbact.eu/>

A pesar de la falta de concreción, de la redacción puede deducirse que además de incluir algunos instrumentos e iniciativas de la Comisión ya existentes –como el programa URBACT¹⁰ o las Urban Innovative Actions¹¹–, la nueva European Urban Initiative también destinará fondos para apoyar la Agenda Urbana de la UE y la cooperación intergubernamental en asuntos urbanos, así como para fortalecer el enfoque integrado y participativo y el fomento de la coherencia entre las políticas, programas e iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo urbano sostenible.

6. La implementación de la Nueva Carta de Leipzig 2020 a través de la gobernanza multinivel: los próximos pasos de la Agenda Urbana de la UE

Como se ha avanzado más arriba, además de la NCL 2020, en la Reunión Ministerial también se aprobó otro documento, de carácter no ya conceptual, sino operativo, titulado “Implementing the New Leipzig Charter through multi-level governance. Next steps for the Urbana Agenda for the EU”. En él se describen de forma concreta los próximos pasos de la Agenda Urbana de la UE y se adelantan importantes novedades en su funcionamiento, así como en el desarrollo de la Política de Cohesión y sus instrumentos para el próximo período de programación 2021-2027. Estas acciones se concretan en 4 grandes líneas, que se analizan detalladamente a continuación:

6.1. Acciones para mantener y reforzar la cooperación multinivel y multi-agentes

En el análisis realizado por la Comisión Europea sobre el desarrollo y puesta en práctica de la Agenda Urbana de la UE (European Commission Directorate General for Regional

¹¹ Las Innovative Urban Actions constituyen una iniciativa de la Comisión Europea introducida en el período de programación (2014-2020), que proporciona a las áreas urbanas europeas la financiación y los medios necesarios para experimentar y poner a prueba soluciones urbanas innovadoras, de las que no existan experiencias previas, con el objetivo de abordar los principales desafíos que tienen en el presente las ciudades, y así contrastar su funcionamiento en la práctica. Se ha desarrollado mediante convocatorias específicas, en las que se han seleccionado las acciones más innovadoras presentadas por las ciudades. El presupuesto asignado para el período 2014-2020 ha sido de un total de 372 millones de €.

<https://www.uia-initiative.eu/en>

and Urban Policy, 2019), se ha identificado el enfoque multinivel y multiagentes como su principal fortaleza, al ofrecer una oportunidad única para las autoridades locales y regionales de participar en el diálogo multinivel. En este sentido, se reafirma el interés de los Partenariados/Asociaciones temáticas como el mecanismo clave de desarrollo de la Agenda Urbana de la UE, aunque se abre la posibilidad de considerar

“otras formas de cooperación alineadas con los principios del enfoque multinivel y multiagentes que contribuyan al desarrollo urbano sostenible”.

En cualquier caso, se propone una mayor flexibilidad en términos de duración y composición de los Partenariados, y, al mismo tiempo, una mayor transparencia. Para ello se realizará la selección de los miembros participantes a partir de una evaluación ex ante, intentando asegurar un adecuado nivel de experiencia y un alto grado de compromiso por parte de los participantes. Se buscará también dotar a los Partenariados de los recursos necesarios para su funcionamiento, al tiempo que se reducen y simplifican los procedimientos administrativos para su creación y desarrollo. Finalmente, se propone el agrupamiento temático de los Partenariados como una buena herramienta para reforzar las sinergias entre ellos.

En cuanto a los nuevos temas de los Partenariados, se adelanta que deben estar alineados con las prioridades de las políticas de la UE, como el Green Deal, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Estrategia Digital Europea, el Plan de Recuperación para Europa, así como con las prioridades globales señaladas en la Agenda 2030 y en la Nueva Agenda Urbana.

6.2. Acciones para alcanzar una mejor regulación, mejor financiación y mejor coherencia política

Como se ha señalado, el Pacto de Amsterdam de 2016 planteaba 3 objetivos para la Agenda

Urbana de la UE: “Better Regulation, Better Funding, Better Knowledge Exchange”, traducidos como mejorar la regulación, la financiación y el intercambio de conocimiento. Sin embargo, el análisis realizado por la Comisión Europea sobre su desarrollo (EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, 2019) ha puesto de manifiesto que ha habido pocas acciones referidas a la mejora de la regulación y la financiación, necesitándose una íntima conexión entre estas acciones y los procesos e instituciones formales ya existentes donde se configuran las políticas y la financiación a nivel europeo.

Dadas las dificultades experimentadas para poner en marcha las propuestas de los Planes de Acción de los Partenariados sobre “better regulation” y “better funding”, los Ministros expresan en la NCL 2020 su petición a la Comisión Europea para que apoye –del modo que sea relevante– la implementación del conjunto de acciones y recomendaciones derivadas de estos Planes de Acción, considerando su discusión en los correspondientes grupos expertos relacionados con la legislación existente o nueva y también para que alinee sus propias actuaciones en relación con la dimensión urbana de las políticas europeas con la Agenda Urbana, en particular su programa de prioridades políticas, programa de trabajo anual (Annual Work Programme), paquete legislativo, y consultas previstas.

En este sentido, se enfatiza la necesidad de dar soporte legal y procedimental para que los Partneriados puedan efectivamente llevar a cabo las acciones planteadas sobre mejora de la regulación y la financiación, siendo imprescindible establecer conexiones entre ellos y la Better Regulation Agenda¹², incluyendo la Fit for the Future Platform¹³.

Se recomienda, por tanto, relacionar las acciones sobre mejora de la regulación y la financiación con el Annual Work Programme y tener en cuenta las reglas de procedimiento de la Fit for the Future Platform. Además, la futura Agenda

¹² El Programa Better Regulation Agenda (Mejora de la Legislación) pretende elaborar y evaluar las políticas y la legislación de la UE de forma transparente, basándose en pruebas, y con el respaldo de las opiniones de los ciudadanos y las partes interesadas. Abarca todos los ámbitos políticos y quiere conseguir una normativa específica que no vaya más allá de lo necesario para lograr sus objetivos y aportar ventajas al mínimo coste posible.

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es

¹³ Plataforma Fit for the Future Platform (F4F: Preparados para el Futuro).

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es

[less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_es)

La Plataforma Fit for the Future Platform es un grupo de expertos de alto nivel que ayudará a la Comisión en sus esfuerzos por simplificar la legislación de la UE y reducir los costes innecesarios asociados a ella. Estos esfuerzos forman parte del programa Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).

F4F examinará si las leyes existentes pueden alcanzar sus objetivos eficazmente al tiempo que se afrontan los nuevos retos como la digitalización. La Comisión tendrá en cuenta los dictámenes de la Plataforma para garantizar que la legislación de la UE ayude, y no obstaculice, a las personas y a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas.

Urbana de la UE debe dar apoyo legal especializado a los Partenariados temáticos –o a los instrumentos similares que se desarrollen bajo su paraguas– para llevar a cabo las recomendaciones y propuestas legislativas correspondientes.

Por su parte, los Ministros se comprometen a que sus respectivos Estados Miembros –por supuesto, teniendo en cuenta la distribución competencial y los principios de subsidiariedad y complementariedad– involucrarán a los agentes relevantes en todos los niveles de gobierno para el desarrollo e implementación de la Agenda Urbana de la UE y que apoyarán, cuando corresponda, la puesta en marcha de las acciones y recomendaciones que emanen de ésta. Del mismo modo, también se comprometen a considerar, cuando corresponda, los resultados y recomendaciones de los Planes de Acción de los Partenariados, tras su paso por el DGUM, para su posible discusión en las correspondientes formaciones del Consejo de la UE cuando se refieran a legislación nueva o existente.

6.3. Acciones para asegurar un mejor conocimiento y una comunicación reforzada

En relación con el punto “Better Knowledge Exchange” de la Agenda Urbana de la UE, el análisis realizado ha puesto de manifiesto que hay dos elementos clave en la mejora del conocimiento: por un lado, las bases o la creación de nuevos contenidos y, por otro, su difusión e

intercambio, que deberían recibir un tratamiento diferenciado y específico.

Con respecto a las bases de conocimiento, se indica que deben explorarse las ya existentes: las unidades de conocimiento dentro de las Direcciones Generales (Directorate General) de la Comisión Europea, el JRC Joint Research Centre de la Comisión¹⁴, Eurostat¹⁵, ESPON¹⁶, la JPI Urban Europe¹⁷, EUKN¹⁸ y otros programas y redes de conocimiento.

Por su parte, el intercambio de conocimiento y las acciones de creación de conocimiento y capacidades (“knowledge and capacity building”) deberían estar respaldados por los nuevos programas e iniciativas de la Política de Cohesión, en particular, por la futura Iniciativa Urbana Europea y el programa URBACT. En general, las múltiples actividades de investigación e innovación que apoyan la cooperación entre ciencia y política ofrecen un gran potencial y deberían considerarse en la futura Agenda Urbana de la UE.

Dada la necesidad de una sólida alineación estratégica entre la Agenda Urbana para la UE, la Agenda Territorial 2030, la dimensión urbana de la Política de Cohesión, y los marcos nacionales de las políticas urbanas, se considera que la existencia de “centros de comunicación” (“community hubs”) puede ser fundamental para respaldar las actividades de capitalización y difusión del conocimiento. Por tanto, y salvaguardando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y evitando la duplicación de estructuras, la NCL 2020 propone el establecimiento de los denominados NCP “National Contact Points” o Puntos Nacionales de Contacto.

¹⁴ El JRC es el servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión Europea, que emplea a científicos para llevar a cabo proyectos de investigación con el fin de proporcionar asesoramiento científico independiente que sirva de base y apoyo a las políticas de la UE.
<https://ec.europa.eu/jrc/en>

¹⁵ Eurostat es la Oficina Estadística de la Unión Europea.
<https://ec.europa.eu/eurostat>

¹⁶ ESPON 2020 (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, en español: Red Europea de Observación para el Desarrollo Territorial y la Cohesión), es un programa financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional-Interreg que tiene como objetivo promover y fomentar la dimensión territorial europea en el desarrollo y la cooperación, para lo cual recoge, analiza y compara datos estadísticos sobre las tendencias del desarrollo y la cohesión territorial en Europa. Fue lanzado por la Comisión en 2004, y el programa actual para el período 2014-2020 cuenta casi con 50 millones de € de financiación europea.
<https://www.espon.eu/>

¹⁷ La JPI (Joint Programming Initiative) es un instrumento que fue lanzado por la Comisión Europea en 2008, y

diseñado para la implementación del European Research Area (ERA) (Espacio Europeo de Investigación), cuyo objetivo fundamental es promover la cooperación estratégica entre los estados europeos (miembros de la UE y asociados) en materia de investigación. La JPI está diseñada para evitar la fragmentación de la investigación, al tiempo que se refuerzan proyectos de investigación e innovación conjuntos. JPI Urban Europe es el nombre de la JPI que se refiere a investigación sobre temas urbanos.
<https://jpi-urbaneurope.eu/>

¹⁸ La Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN) es la única red independiente impulsada por los Estados Miembros de la UE en el campo de la política, la investigación y la práctica urbanas. EUKN está profundamente involucrada en la formulación de políticas a nivel europeo y lleva más de 10 años proporcionando conocimiento urbano estratégico y asistencia en investigación a los Estados Miembros, por ejemplo, dándoles soporte durante sus respectivas Presidencias de turno. Está financiado sólo por los gobiernos participantes y tiene la forma jurídica de una EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation).
<https://www.eukn.eu/>

6.4. Acciones para mejorar la gobernanza de la Agenda Urbana para la UE, con estructuras eficaces para la toma de decisiones

Siguiendo lo establecido en la Declaración de Riga suscrita en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de 2015, se reconoce el papel de las estructuras ya establecidas a nivel europeo para la cooperación intergubernamental en asuntos urbanos como las óptimas para seguir discutiendo y dirigiendo la Agenda Urbana de la UE. Tal y como se describe en el Pacto de Ámsterdam de 2016, estas estructuras son: la Reunión de Directores Generales responsables Asuntos Urbanos de cada uno de los 27 Estados Miembros (DGUM), como órgano central de coordinación y toma de decisiones de la Agenda Urbana, y el UDG (Urban Development Group, Grupo de Desarrollo Urbano)¹⁹ como órgano de asesoría y apoyo técnico del DGUM. Además, ambos grupos se benefician de los trabajos preparatorios realizados por el Grupo Técnico Preparatorio de la Agenda Urbana (UATPG).

En un futuro, los Estados Miembros y la Comisión Europea prepararán las convocatorias pertinentes de nuevos Partenariados, realizando previamente evaluaciones ex ante, realizarán el seguimiento de los avances que se vayan produciendo y capitalizarán las experiencias y resultados obtenidos, todo ello de forma transparente. Estos nuevos Partenariados requerirán mejorar la comunicación y coordinación entre ellos, y necesitarán apoyo administrativo y de gestión.

Al mismo tiempo, la cooperación intergubernamental en temas urbanos, en línea con las prioridades de cada Trío de Presidencias, requerirá un apoyo específico, para facilitar el análisis estratégico, la coherencia, la continuidad entre los sucesivos programas de cada Trío, y la interrelación con el DGUM y el UDG.

Para todo ello se acuerda que lo que mejor puede dar respuesta a estas múltiples demandas es la creación de una nueva estructura de apoyo, por lo que se decide trabajar

para establecer un Secretariado de la Agenda Urbana de la UE, que asuma estas funciones y se ubique bajo el paraguas de la European Urban Initiative.

7. Conclusiones

Aunque desde el punto de vista conceptual, la Nueva Carta de Leipzig se mantenga dentro del marco del desarrollo urbano sostenible y, por tanto, no aporte novedades significativas en este plano, desde el punto de vista práctico supone un nuevo paso en la senda de consolidación de la Agenda Urbana Europea.

En primer lugar, y ante las incertidumbres surgidas tras el final de los Partenariados que se habían creado bajo el paraguas del Pacto de Ámsterdam (una vez elaborados sus respectivos Planes de Acción y desarrolladas –con mayor o menor fortuna– las acciones en ellos propuestas), la Nueva Carta de Leipzig manifiesta el interés de los Estados Miembros y la Comisión Europea por seguir trabajando con la metodología de los Partenariados, abriéndola también a otras formas de gobernanza multinivel.

Al mismo tiempo, se reconocen las dificultades que han encontrado los Partenariados –como estructuras informales– para llevar a cabo sus acciones, en particular las relacionadas con la “mejora de la regulación” y la “mejora de la financiación” a nivel europeo, donde las estructuras de trabajo tienen un rígido carácter formal dentro de los estrechos márgenes de la comitología. Para ello, se propone como solución vincular estas acciones con las iniciativas de la Plataforma Fit for the Future Platform y la Better Regulation Agenda.

Otro aspecto importante desde el punto de vista operativo es la relación de la Agenda Urbana de la UE con la política de cohesión, a través del artículo 10 del Reglamento del FEDER sobre la “European Urban Initiative (EUI)” o “Iniciativa Urbana Europea”. En este sentido, además de contribuir con financiación, se plantea la creación de 2 nuevas estructuras: un Secretariado

¹⁹ El UDG (Urban Development Group), es el grupo técnico permanente de la UE que trabaja sobre los temas urbanos a nivel europeo y –cuando es el caso–, prepara a nivel técnico las reuniones de Directores Generales y Reuniones Informales de Ministros responsables de desarrollo urbano, preparando y discutiendo los borradores de los documentos a aprobar. En el UDG están representados además de los 27 Estados Miembros, los Estados asociados (Noruega, Suiza) y candidatos, la Comisión Europea, el Parlamento

Europeo, el Comité de las Regiones (CoR), el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), otras instituciones comunitarias con relevancia europea en temas urbanos (el BEI: Banco Europeo de Inversiones, la Agencia Europea de Medio Ambiente), las asociaciones europeas de ciudades (CEMR Consejo Europeo de Municipios y Regiones, EUROCITIES), y otros stakeholders (ECTP-CEU Consejo Europeo de Urbanistas, EUKN, URBACT, etc.). La representación de España en este grupo corresponde al MITMA.

para Temas Urbanos, que apoye el proceso de la Agenda Urbana de la UE, y una red de Puntos Nacionales de Contacto, cuya configuración y funcionamiento aún están por definir. La representación gráfica de estas estructuras se presenta en el esquema adjunto de la FIG. 6, donde puede verse cuáles son existentes y de nueva creación, así como sus interrelaciones.

Sin duda, la definición de estos puntos pendientes será una prueba de fuego del ajuste entre procedimientos formales e informales y de la efectividad de los mecanismos de gobernanza multinivel que se han puesto en marcha –en este caso, entre los Estados Miembros y la Comisión– y, que constituyen la base y el fundamento de la Agenda Urbana de la UE.

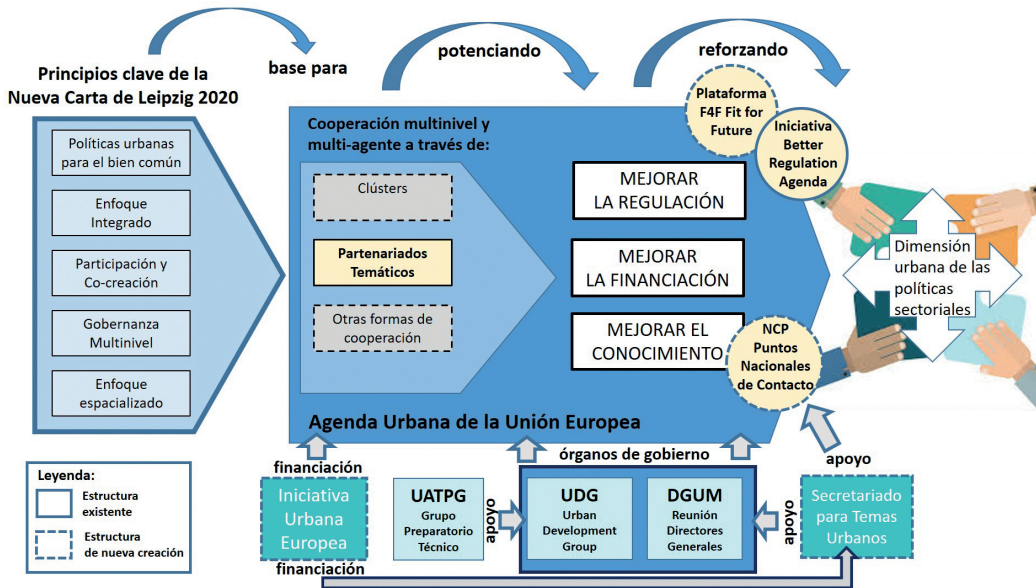


FIG. 6/ Desarrollo operativo futuro de la Agenda Urbana de la UE.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidades).

8. Bibliografía

- ATKINSON, Rob (2001): "The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?". *European Planning Studies*, vol. 9, n.º 3 (2001), p. 385-406.
- & ROSSIGNOLO, Cristiana (2009): "An "explicit" EU urban policy alter a "learning" phase?". Ponencia presentada en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid: 2009.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, Eduardo (2017 a): "El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam". *Revista TRIA Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente*, n.º 18 (2017) Monográfico "Rigenerazione Urbana nell'UE". DOI: <https://doi.org/10.6092/2281-4574/5308> <http://www.serena.unina.it/index.php/tria/article/view/5308>
- (2017 b): "El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 49 (191), 151-161. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76533>
- EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY (2019): "Urban Agenda for the EU: Multilevel governance in action". DOI: 10.2776/14095 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_en.pdf
- PAZOS-VIDAL, Serafín (2020): «Del Pacto de Amsterdam a Leipzig 2.0: continuidades y nuevos comienzos de la Agenda Urbana Europea». En *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos*. María Rosario Alonso Ibáñez (Directora); Sonia de Gregorio Hurtado, Moneyba González Medina (Coordinadoras). Editorial Reus.
- PURKARTHOFER, Eva (2019): "Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning". *European Planning Studies*, 27:1, pp. 86-105. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1527294>

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 583-594

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>

CC BY-NC-ND



Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial

Joaquín FARINÓS-DASÍ

Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València. Presidente de FUNDICOT y Director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana

RESUMEN: Previo al inicio del siguiente periodo de programación 2021-2027, bajo presidencia alemana, el pasado 1 de diciembre de 2020 se presentaba la nueva Agenda Territorial 2030. Representa una nueva etapa, iniciada con la aprobación de la Estrategia Territorial Europea en 1999, para hacer del territorio y su ordenación factor clave para el objetivo de la cohesión territorial, con una Europa más justa y más verde. Para su implementación se ha propuesto un plan de acción, con por el momento seis acciones piloto que desarrollarán los actores y administraciones de distinto nivel, las verdaderas protagonistas, más que las instituciones europeas. Más allá de reportar fondos directamente, se orienta a una mayor calidad de la planificación y programación de las actuaciones, intercambiando experiencias y aprendizajes, para mejorar sus impactos sobre cada uno de los territorios.

PALABRAS CLAVE: Evolución de la Agenda Territorial Europea; Planificación Territorial Estratégica Integrada; Cohesión Territorial; Plan de recuperación para Europa; Estrategias de Especialización Inteligente.

European Territorial Agenda 2030: a political framework action-oriented towards the objective of territorial cohesion

ABSTRACT: Before next programming period 2021-2027 starts, Territorial Agenda 2030 was presented past 1st December 2020, by the German presidency. It represents a new step, started with the approval

Correo electrónico: Joaquin.Farinós@uv.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1872-8556>

FUNDICOT Es una asociación interprofesional sin ánimo de lucro que, desde el año 1975 agrupa a profesionales de reconocido prestigio o experiencia del ámbito de la Ordenación Territorial, que provienen del mundo académico, empresarial, o de las administraciones públicas.

of the European Territorial Strategy in 1999, to make territory and spatial planning key factor for the objective of territorial cohesion and a just and green Europe. For Territorial Agenda implementation an action plan has been proposed, with at the moment six pilot actions that will be developed by stakeholders and administrations at different levels; the real players, more than European institutions. Beyond reporting funds directly, it is aimed at a higher quality of planning and programming of actions, exchanging experiences and learning, to improve their impacts on each place.

KEYWORDS: European Territorial Agenda evolution; Integrated Strategic Spatial Planning; Territorial Cohesion; European Recovery Plan; Smart Specialization Strategies.

1. Antecedentes y camino conducente a la nueva Agenda Territorial 2030

La "Agenda Territorial 2030: Un futuro para todos los lugares" (ATE 2030) fue presentada en la reunión informal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio, el desarrollo territorial y/o cohesión territorial en su reunión informal de 1 de diciembre de 2020, bajo la presidencia de turno alemana del Consejo de la UE; en cooperación con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Consejo Económico y Social Europeo Comité, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones y los países europeos y las asociaciones nacionales.

Supone una nueva revisión y actualización de la Agenda Territorial de 2007 (ATE), que ya fuera actualizada en 2011 como "Agenda Territorial Europea 2020" (ATE 2020)¹. La primera ATE recogía el testigo dejado por la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999, pero esta vez con un enfoque más intergubernamental que no comunitario. Su inicio se y calendario se acordaba bajo la presidencia holandesa en 2004 y culminaba con la alemana de 2007. A partir de noviembre de aquel año se ponía en práctica el Primer Programa de Acción (PPA) de la ATE (2007-2011)². Eran aquellos años los del inicio de la gran crisis financiera, razón por la que dicho programa ponía el énfasis en la importancia de que los territorios se esforzaran por ser competitivos a escala global.



La revisión de la ATE 2007 se produjo en 2010, dando paso en 2011 a la ATE 2020, aprobada en la reunión informal de Ministros celebrada el 19/05/2011 en Gödöllő bajo presidencia húngara. Con ella se trataba, además, de cubrir el vacío sobre cuestiones territoriales que dejaba la Estrategia Europa 2020 del momento (EU2020), centrada prioritariamente en el crecimiento económico y la lucha contra el cambio climático por encima de cualquier otra consideración³. Suponía la reacción obligada para

¹ Como figura en su preámbulo, la Agenda Territorial 2030 se basa en las conclusiones de sendos informes ESPON ("Estado del territorio europeo" y "Marco de referencia territorial europeo", ambos de 2019), y el "Séptimo Informe de la Comisión Europea sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial" (2017). También toma en consideración informes recientes sobre planificación territorial, cohesión territorial y desarrollo territorial, la política de cohesión de la UE y los informes de las políticas sectoriales de la Comisión Europea, el Comité Europeo de las Regiones y el Grupo del Banco Europeo de Inversiones.

² Durante los dos años de trabajo de este PPA, el principio de cohesión territorial había ganado terreno en la política de la UE y, en ese contexto de cooperación intergubernamental

y tal y como estaba previsto, los Estados deciden renovar la Agenda Territorial durante la presidencia húngara de 2011. Aprovechan para ello las conclusiones de los informes de seguimiento y evaluación del PPA de las presidencias eslovaca de 2008, checa y sueca de 2009, la última con algunas recomendaciones sobre cómo poder desarrollar todo el proceso en torno a la Agenda Territorial de manera más eficiente.

³ Esta, a su vez, sustituía a la fracasada Estrategia de Lisboa de 2000 (también conocida como Proceso de Lisboa, aprobada en la reunión del Consejo Europeo de marzo de aquel año) y a la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible ambiental de 2001 (conocida como Estrategia de Gotemburgo).

tratar de mantener el territorio, a través de la idea de cohesión territorial, en la agenda política europea, ante el predominante foco en el crecimiento económico y el empleo a toda costa de la EU2020 (BÖHME & al., 2011). La ATE 2020 no será un instrumento sino un marco político orientado a la acción (ORTEGA, 2012).

El Tratado de la Unión Europea de 1992, conocido como Tratado de Maastricht, hace referencia en su artículo 3.3 al fomento de la “cohesión económica, social, cultural y territorial”. En desarrollo de este compromiso se articula la política de cohesión como política del primer pilar, un marco de solidaridad a escala europea para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se refiere en el Título XVIII a esta política, con la que se pretende reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. Sin embargo, es con el documento de la ETE de 1999 (publicada por la Comisión, pero preparada por el Comité de Desarrollo Territorial –CDT–), con el “Tercer Informe sobre la cohesión económica y Social” (CE 2004: 27) y, sobre todo, con el Tratado de Lisboa de 2007, cuando se reconoció progresivamente el concepto de cohesión territorial (FARINÓS 2009 y 2013). Como destacaba FALUDI (2005: 16), esta “pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mayor adecuación de los instrumentos de las políticas”⁴. Como respuesta al desarrollo desequilibrado de la UE, en la ETE se apuesta por el policentrismo y la descentralización para la competitividad y equidad territorial, algo que continuará presente en las sucesivas agendas territoriales.

En el documento de la ETE de 1999 se sentaron las bases de cómo las políticas europeas del primer pilar debían tener en cuenta la dimensión territorial en sus planteamientos y objetivos de inversión (cofinanciada) en los Estados miembros. Tras la ampliación de la UE, una nueva iniciativa tomaba el relevo, abundando en estos mismos planteamientos, adaptados, actualizados y completados con otros nuevos de

acuerdo con los nuevos Tratados y coyunturas. Surgía así, desde 2004, un nuevo proceso llamado “Agenda Territorial Europea”, que desde entonces se ha ido actualizando de forma progresiva de acuerdo con cada nuevo periodo de programación⁵. Ya en el actual periodo de programación 2021-2027, la presidencia alemana de turno de la UE adoptaba el 30 de noviembre 2020 la nueva Carta de Leipzig sobre ciudades sostenibles, y lanzaba la nueva ATE 2030, con la intención de hacer del territorio, con un enfoque “*local-based*”, el vector de eficacia y calidad en la programación de las actuaciones a desarrollar en el marco de la nueva política de cohesión.

La ATE 2030 subraya la importancia y orienta hacia la ordenación territorial estratégica, haciendo un llamamiento al fortalecimiento de la dimensión territorial de las políticas sectoriales en todos los niveles de gobernanza. Busca promover un futuro inclusivo y sostenible para todos los lugares, y ayudar a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Europa. Para ello establece dos objetivos generales, una Europa justa y una Europa verde, con seis prioridades para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto y en cada uno de sus lugares (ver el tercer punto de este artículo).

2. Territorio y Cohesión: del principio a los métodos

Los evidentes desequilibrios territoriales existentes en el conjunto de la UE, que se verían incrementados con la posterior ampliación, se consideraban un importante impedimento para poder consolidar el proyecto europeo. Por este motivo se llevó a cabo la importante reforma de la política regional europea de 1988. Sin entrar en los detalles de aquella bien conocida reforma, y la posterior de 1992 con la incorporación del nuevo Fondo de Cohesión a partir de 1993 como condición para poder ir avanzando hacia la Unión Económica y Monetaria, lo que conviene resaltar es que por aquella década de los años 1980 empezaba a ganar presencia el

⁴ Para ello se potenciará la cooperación territorial, que pasará de ser una iniciativa comunitaria (Interreg) a convertirse el tercero de los objetivos de la política de cohesión en el cuarto periodo de programación 2007-2013.

⁵ Como ya hemos referido en los párrafos precedentes, a través de un proceso de cooperación intergubernamental, iniciado con motivo de la reunión ministerial informal celebrada en Rotterdam en 2004, que continuó durante las siguientes presidencias de Luxemburgo, Reino Unido, Austria y Finlandia, el proceso de la ETE fue objeto de revisiones y adaptaciones, dando lugar a la “Agenda Territorial Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones

diversas”, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig los días 24-25 de mayo de 2007, con el fin primordial de reforzar la cohesión territorial. A partir de entonces y sobre la base de una revisión del texto de Leipzig tomando en cuenta las nuevas condiciones y avances en la UE, Hungría iba a preparar una nueva versión actualizada, una revisión llevada a cabo en cumplimiento de lo previsto en el PPA aprobado en la reunión de Azores en 2007, que la dejó prevista para el primer semestre de 2011 (punto 45 de la TAE).

argumento de que para promover el desarrollo regional no solo había que tener en cuenta el tradicional capital material sino también, y muy especialmente, el inmaterial (fundamentalmente el 'capital social', pero también, el novedoso por entonces 'capital' o 'recurso' territorial).

La consideración de que el territorio importa se fue instalando fruto de los avances en las disciplinas que hacían del territorio su leitmotiv, en especial los planificadores (*Association of European Schools of Planning* –AESOP–), los urbanistas (*Council of Spatial Planners / Conseil Européen des Urbanistes* –ECTP-CEU–), los geógrafos (*European Association of Geographers* –EUROGEO–), pero también los economistas regionales (*European Regional Science Association* –ERSA–, aunque con una orientación más económica y sectorial). El territorio no solo es el tablero o el sustrato donde aplicar las políticas sino también el factor diferencial para obtener y mejorar diferencialmente los resultados previstos. Es exactamente el mismo planteamiento detrás del Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad y Empleo" presentado por Jacques Delors ante el Consejo Europeo (COM (93) 700 Final de 5 de diciembre de 1993)⁶. También del más reciente Informe BARCA (2009) y su enfoque del "local based approach", con el que se pretendía mantener la política regional, de naturaleza excepcional dentro de la visión más pura de espacio común de mercado que protagonizaba el Reino Unido (a la postre segregado) y los estados contribuidores netos, que no la ven con buenos ojos, tal y como viene quedando demostrado en las sucesivas negociaciones de los progresivos marcos de financiación comunitaria. El último y más reciente ejemplo el bien conocido "Plan de recuperación para Europa", con el espinoso tema no solo de la cantidad de fondos con los que era posible contar sino también su tempo, naturaleza y condiciones (reembolsables o no), con fundamentales efectos en el seno de los Estados no solo sobre su posible recuperación sino sobre cómo se invierten y se distribuyen (vid. SERRANO, 2021), cómo se concentran las ganancias y cómo va a ser la nueva fiscalidad a la que obligan y que se exige para 2023 (de la

que ya se están viendo las primeras propuestas y reacciones).

2.1. La cuestión territorial dentro de los comités de comitología

A pesar de los intensos debates y del esfuerzo que se hizo por hacer de la Cohesión Territorial una política del primer pilar (como materia con competencia de la UE reconocida en los Tratados), a lo más que se llegó en el Nuevo Tratado Constitutivo de la UE de Lisboa en 2007, ratificado finalmente por todos los Estados miembros en noviembre de 2009, fue a la incorporación del tercer adjetivo 'territorial' a la ya Comunitaria política, desde el Tratado de Maastricht de 1992, de Cohesión Económica, Social y (desde ahora) Territorial⁷.

Es por este motivo que las decisiones sobre materia territorial siempre han funcionado al margen del tradicional Método Comunitario, reservado a las políticas del primer pilar. Aunque en algún momento se apuntó de forma innovadora hacia el Método Abierto de Coordinación –MAC– (con la configuración del llamado Comité de Desarrollo Espacial durante todo el proceso de elaboración del documento de la ETE, vid. FALUDI, 2007), la opción preferida desde 2004 será el Método Intergubernamental. Sucedió esto tras la ampliación de la UE a 25 (en 2004), después a 27 (en 2007), y la certeza de que no se iba a repetir el complejo proceso de la elaboración a la ETE de los 15. Como resultado, la cuestión territorial se tiene en cuenta en las inversiones comunitarias, pero habitualmente alejada de un enfoque integrado, plasmada a través de instrumentos de lógica sectorial.

Es para ello que ha venido operando el TCUM (Subcomité de Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos de la UE), un foro dependiente del antiguo COCOF (Comité de Coordinación de Fondos Estructurales, creado en 2007 sobre la base del Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales), ahora sustituido por el

⁶ A partir de este Libro blanco de Jacques Delors, en 1995 la CEE definía 17 nuevos yacimientos de empleo agrupados en cuatro apartados, algunos de los cuales han sido refrendados como líneas de acción preferentes desde entonces: A) Los servicios de la vida diaria: 1. Los servicios a domicilio. 2. El cuidado de los niños. 3. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. 4. La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción. B) Los servicios de mejora del marco de vida: 5. La mejora de la vivienda. 6. La seguridad. 7. Los transportes colectivos locales. 8. La revalorización de los espacios públicos urbanos. 9. Los comercios de

proximidad. C) Los servicios culturales y de ocio: 10. El turismo. 11. El sector audiovisual. 12. La valorización del patrimonio cultural. 13. El desarrollo cultural local. D) Los servicios de medio ambiente: 14. La gestión de los residuos. 15. La gestión del agua. 16. La protección y el mantenimiento de las zonas naturales. 17. La normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes.

⁷ Para un mayor detalle consultar: <https://www.boe.es/doiue/2007/306/Z00001-00271.pdf>. Hay que recordar que la primera vez que se cita la cohesión territorial es en el Segundo Informe sobre la Cohesión (CE, 2001).

COESIF (Comité de Coordinación de los Fondos Estructurales y de Inversión) y el EGESIF (Grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión). Sirve para el intercambio de información en temas territoriales y urbanos entre la Comisión Europea (DG Regio) y los Estados Miembros, incluyendo el seguimiento de las Agendas Territorial y Urbana, sobre cuyo estado informan las Presidencias de turno⁸.

2.2. La cuestión territorial desde el punto de vista intergubernamental fuera de los comités de comitología

Con el específico objetivo de brindar apoyo técnico a la cooperación de los Ministros responsables de la implementación de la Agenda Territorial, en 2007, durante la presidencia portuguesa, se creó la Red de Puntos de Contacto de Cohesión Territorial (NTCCP). A través de ella se produciría la comunicación entre todos los directamente afectados por la ATE y su PPA. El NTCCP está formado por representantes de los Estados miembros, los países candidatos y los países invitados (Islandia, Noruega y Suiza), las instituciones de la Unión Europea y los actores territoriales pertinentes. La distinción entre la Carta de Leipzig y la Agenda Territorial condujo a una separación entre el UDG (Grupo de Desarrollo Urbano), que venía trabajando en el desarrollo urbano sostenible (Carta de Leipzig de 2007), y la NTCCP. La implementación de la hoja de ruta de la posterior ATE 2020 debía ser monitoreada por ambas redes NTCCP y UDG⁹.

En el caso español se produce una clara separación de responsabilidades en estos temas,

sin que llegue a existir hasta el momento una coordinación suficiente entre las distintas administraciones. Los asuntos urbanos dependen del actual Ministerio de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, cuyo representante sí participa en las reuniones de Subcomité de Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos de la UE y en las discusiones conducentes a la nueva Carta de Leipzig. El representante español para el tema de la Agenda Territorial recae en el Ministerio de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, concretamente en la Secretaría General para el Reto Demográfico. De la gestión de los fondos de la Política de Cohesión se encarga la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, y con la participación directa de Presidencia del Gobierno en los Fondos europeos para la recuperación (*NextGenerationEU*), para los que se han creado dos instrumentos financieros: el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR), y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE).

Tras las reuniones de los UDG y NTCCP celebradas en las sucesivas presidencias de turno de la UE (Nicosia en septiembre de 2012, Dublín en abril de 2013, Vilnius en noviembre de 2013, Milán en septiembre de 2014, Luxemburgo en octubre de 2015), se llegaba a la reunión de Malta en marzo de 2017. En dicha reunión se valoró como limitado el impacto que había tenido la Agenda Territorial 2020, motivo por el que se consideraba necesario incluir la dimensión territorial, con una visión más integral, en la estrategia a largo plazo Europa 2050. Para ello se intensificarían las discusiones en el NTCCP, con la participación activa de las partes interesadas¹⁰. Ya bajo la presidencia Croata, se celebraban en Zagreb sendas reuniones informales

⁸ El TCUM pertenece a la "comitología" de la Comisión Europea. Estaba compuesto por uno o dos delegados (según los arreglos institucionales de los Estados miembros) que representaban la cohesión territorial y los asuntos urbanos. Si anteriormente se realizaban reuniones separadas para el desarrollo territorial y urbano, estos subgrupos se fusionaron con el nacimiento de TCUM, pasando a ser el foro de discusión técnica sobre cohesión territorial y asuntos urbanos (vid. SALEZ, 2011).

⁹ El GDU fue el primer grupo en constituirse pocos meses después de aprobarse la ETE; concretamente en la reunión de Tampere, de octubre de 1999, en la que los Ministros responsables de la ordenación del territorio, asuntos urbanos y política regional decidieron «iniciar un proceso de cooperación operativa» en el ámbito del desarrollo urbano, pensando en la implementación del punto 2.1.6 de su programa de acción. A tal efecto se hizo un mandato al Comité de Desarrollo Espacial, responsable de todo el proceso detrás de la ETE, para que estableciera un Grupo de Trabajo informal. Este grupo Intergubernamental, denominado UDG, elaboró una «Propuesta de programa plurianual de cooperación en política urbana dentro de la UE», que sería respaldada en el

lanzamiento de la Agenda Urbana (reunión informal de Ministros responsables de asuntos urbanos celebrada en Lille en noviembre de 2000) (SALEZ, 2011: 4). Para el NTCCP habrá que esperar hasta noviembre de 2007.

El 12 de julio de 2011 se celebró en Varsovia la reunión conjunta del NTCCP y la UDG, bajo la Presidencia polaca de la UE. Algunos representantes de Ministerios nacionales cuestionaron la combinación de grupos que elaboran políticas de desarrollo territorial y urbano. A tal efecto se elaboraría un informe de expertos (SALEZ, 2011) sobre la situación futura de ambos grupos.

Años más tarde, la Declaración de Bucarest, adoptada por los ministros responsables de asuntos urbanos el 14 de junio de 2019, reconocía la necesidad de desarrollar una relación funcional entre la futura Carta de Leipzig, la Agenda Urbana de la UE y la Agenda Territorial posterior a 2020.

¹⁰ Para un mayor detalle sobre estas reuniones puede consultarse el siguiente enlace: <http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/ceu-ectp-events-4/representations/udg-90#:~:text=The%20Network%20of%20Territorial%20Cohesion,implementation%20of%20the%20Territorial%20Agenda>.

de la NTCCP y del UDG en febrero y en abril de 2020, con empleados públicos y directores generales encargados de la cohesión territorial y asuntos urbanos. Respecto de la cohesión territorial, se pretendía profundizar en el debate y adoptar conclusiones preliminares relacionadas con el procedimiento de revisión de la Agenda Territorial 2020. Con respecto a las políticas urbanas, se debatió y apoyó la implementación de la Agenda Urbana, y se discutieron los pasos a seguir tras la revisión de la misma¹¹.

Ya bajo presidencia alemana, en septiembre de 2020 se volvieron a reunir de forma virtual los miembros nacionales de la NTCCP, así como representantes de instituciones de la UE, órganos consultivos de la UE, del programa ESPON y grupos de interés locales y regionales. En total, participaron más de 50 representantes, ninguno español, para preparar la próxima reunión de Directores Generales responsables de Cohesión Territorial (DGTC), que se iba a celebrar el 20 de octubre de 2020 como parte conclusiva del proceso de revisión de la Agenda Territorial¹². El día 1 de diciembre de 2020, en la reunión ministerial informal de Leipzig, los Ministros responsables de la ordenación territorial, desarrollo y/o cohesión territorial adoptaron la Agenda Territorial 2030.

3. Contenidos y objetivos de la nueva Agenda Territorial 2030

Como proceso continuo con una larga trayectoria, la renovación de la Agenda Territorial se basa en una amplia gama de documentos. El punto de partida es la anterior ATE 2020, de 2011, que a su vez actualizaba la de 2007, basada a su vez en el documento de la ETE de 1999, como decíamos. En esta ocasión se tienen en cuenta todos los desarrollos recientes recogidos en varios informes (de la Comisión Europea, del Comité Europeo de las Regiones, del Banco Europeo de Inversiones y de ESPON) y en las agendas marco recientes, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), el Acuerdo de París (2015), la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (2016),

el documento de reflexión de la Comisión "Hacia una Europa sostenible para 2030" (2019), la propuesta para el futuro de la política de cohesión (2019), la Agenda Urbana para la UE (2016), la Carta de Leipzig revisada (2020), la Declaración de Cork 2.0 "Better Life in Rural Areas (2016), los "Principios de política urbana y de política Rural" de la OCDE (2019) y el Pacto Verde Europeo (2019)¹³.

La Agenda Territorial quiere hacer frente a los grandes retos actuales, tales como el cambio climático, el desarrollo sostenible, los crecientes desequilibrios sociales y territoriales y los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre el desarrollo local y regional. Para ello subraya la importancia de la planificación territorial estratégica y hace un llamamiento para fortalecer la dimensión territorial de las políticas sectoriales en todos los niveles de gobernanza. Busca promover un futuro inclusivo y sostenible para todos los lugares y contribuir a alcanzar los ODS en Europa. Esto debe basarse en dos grandes principios:

- un entendimiento común de que las necesidades de desarrollo y los impactos de los desarrollos futuros difieren entre los distintos territorios de Europa, y
- la cooperación y coordinación entre territorios, niveles de gobierno, sectores políticos y grupos sociales para poder abordar problemas complejos a partir de un uso adecuado del potencial diverso con el que se cuente en cada caso.

Para ello define dos objetivos generales: una Europa justa y una Europa verde, articulados en torno a seis prioridades (tres y tres) para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto y en cada uno de sus territorios (ver la FIG. 1). El primero se orienta, en línea con la tradicional política de cohesión, a: disminuir los desequilibrios entre personas y territorios, actuando sobre la mejora de la calidad de vida, haciendo más accesibles los servicios de interés general; luchar frente a los desequilibrios demográficos y sociales, animando la digitalización y la cuarta revolución industrial con las TIC; fomentar el empleo y desarrollo económico, mejorando la articulación e interdependencia entre lugares

¹¹ Los temas croatas específicos que se debatieron en las reuniones fueron la infraestructura verde en las zonas urbanas y la gestión circular de espacios y edificios en las zonas urbanas.

¹² Por su parte, el UDG preparó la reunión de Directores Generales de Desarrollo Urbano y la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de Leipzig del 30 de noviembre de 2020; esta vez sí con la presencia del

representante español. Las prioridades en este caso fueron actualizar la Carta de Leipzig como marco estratégico para el desarrollo urbano integrado para el bien común en el contexto de las nuevas condiciones y seguir desarrollando el documento de implementación de la Agenda Urbana para la UE.

¹³ Pueden consultarse desde <<https://www.territorialagenda.eu/documents.html>>.

que garanticen su carácter y reconocimiento dentro de un progresivo proceso de integración europea. Con el segundo se pretende responder a la creciente presión sobre el desarrollo sostenible y el cambio climático, luchando contra la pérdida de biodiversidad y el cada vez mayor consumo de suelo; procurar la mejora de la calidad del aire, suelo y agua, para poder contar

con una energía más segura, asequible y sostenible, a partir de cadenas de valor circulares y una conservación adecuada de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio cultural. Y todo ello bajo la condición de transición justa que no deje a nadie atrás y sin sustituir ni crear más problemas de los que se pretende solucionar. Se detallan a continuación.



FIG. 1/ **Prioridades territoriales para Europa.**

Fuente: <https://territorialagenda.eu/aim.html>

3.1. El objetivo de una Europa justa que ofrece perspectivas de futuro para todas las localidades y personas

Las tres prioridades para una Europa justa subrayan la dimensión territorial y la contribución que la ordenación del territorio puede hacer a las prioridades políticas generales como la cohesión económica, social y territorial, el pilar europeo de derechos sociales, una Europa más cercana a los ciudadanos, un desarrollo de lugares más inclusivo, sostenible e integrado, una transición justa y la integración territorial europea. Son las siguientes:

- *Una Europa más equilibrada gracias a un desarrollo territorial más armonioso, aprovechando las propias características de cada territorio:* La diversidad territorial de Europa ofrece un potencial de desarrollo considerable a través de estrategias inteligentes adaptadas en cada territorio, contrarrestando así los excesos de concentración de los

modelos de desarrollo más convencionales. Se tomarán medidas para alentar a los responsables en todos los niveles de gobernanza (como las comunidades autónomas, diputaciones, cabildos y consells insulares, áreas metropolitanas, municipios y comarcas) para que utilicen el potencial único de cada territorio, con sus geografías y recursos específicos, mediante enfoques coherentes e integrados y el recurso a la cooperación con otros territorios, como se recoge en las dos prioridades que siguen.

- *Poner el foco en las regiones funcionales:* Las ciudades y pueblos de todos los tamaños pueden ser motores de desarrollo económico y social, y lugares atractivos para poder vivir, trabajar, visitar e invertir. Para ello se anima a la cooperación y al trabajo en red entre ciudades y poblaciones dentro de su área de influencia, y al establecimiento de nuevos vínculos urbano-rurales (prestación de servicios ecosistémicos, una nueva economía circular, configurar mercados de proximidad, etc.). La nueva ATE 2030 se

compromete con los tomadores de decisiones locales y regionales para fortalecer la cooperación a partir de la formulación de estrategias de desarrollo territorial a largo plazo para estas áreas, basadas en el lugar, pero animando al establecimiento de vínculos funcionales sostenibles con las áreas vecinas. Por ejemplo, a través de los instrumentos de planificación propios de la política de cohesión o de la de desarrollo rural (como las inversiones territoriales integradas (ITI), los proyectos locales desarrollo (CLLD - LEADER)), o cualquier otra herramienta que mejore la integración territorial o desarrollo local; existan y estén ya en marcha en cada territorio o no.

- *Integración territorial más allá de las fronteras:* La cooperación territorial y marítima entre lugares de diferentes países ayuda a hacer un mejor uso del potencial de desarrollo y abordar los desafíos comunes. Unir fuerzas yendo más allá de las fronteras, como los programas y proyectos de Interreg, puede crear una masa crítica para el desarrollo y promover sinergias económicas y sociales, al tiempo que se evita la fragmentación ambiental y pueden reducirse las externalidades negativas.

3.2. El objetivo de una Europa verde que protege el medio de vida y da forma a la transición social

Las tres prioridades de la Europa verde también subrayan la dimensión territorial y la contribución que la ordenación del territorio puede hacer a los ODS de Naciones Unidas, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Pacto Verde Europeo, el Acuerdo de París, la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030, el Convenio Europeo del Paisaje y la estrategia forestal de la UE. También a preparar a Europa para la era digital, la movilidad sostenible en una red europea de transporte totalmente integrada, la transición hacia una economía circular y la aplicación de un enfoque basado en los ecosistemas. Son las siguientes:

- *Un medioambiente saludable, con mejores medios de vida ecológicos, pueblos, ciudades y regiones resilientes y neutrales climáticamente:* Los ecosistemas (incluidos los agrícolas, forestales, los pastizales, los de agua dulce y los marinos) resultan fundamentales para la existencia humana e importantes para el desarrollo sostenible a largo plazo. Es una responsabilidad conjunta

garantizar su resiliencia y correcto funcionamiento, haciendo que sean accesibles para el público en general, permitiendo la generación de ingresos para las poblaciones y empresas locales, manteniéndolos en condiciones saludables. Esto ayuda a: mitigar el cambio climático, combatir la pérdida de biodiversidad, garantizar la provisión de servicios de los ecosistemas y sensibilizar al público sobre todo lo anterior. La coordinación interadministrativa para una gestión integrada es particularmente importante, teniendo en cuenta las diferentes especificidades geográficas. Desde la ATE 2030 se apoya el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza, así como la economía verde y azul, las redes de infraestructura que vinculan ecosistemas y áreas protegidas en la ordenación del territorio, para una adecuada gestión del suelo que permita aumentar la seguridad y la resiliencia de los lugares.

- *La economía circular para ayudar a hacer más fuertes y sostenibles las economías locales en un mundo globalizado:* Circular significa saber gestionar los flujos de materiales, agua y energía, a partir del reciclaje y la reutilización de productos (desmaterialización); incluidos los edificios (renovación y eficiencia energética de los mismos, materiales de construcción, gestión de aguas residuales...). En este sentido, las ciudades europeas pueden desempeñar un papel importante en la transición a la economía circular. La transición de Europa hacia una economía circular neutra en carbono depende de los actores locales y regionales. De ahí la importancia de promover estrategias de economía circular vinculadas a las economías locales, basadas en los propios activos particulares y en la capacidad de innovar, combinando al mismo tiempo los procesos de transición energética y económica. En este sentido, las estrategias de especialización inteligente, apoyadas en la investigación y políticas de innovación europea, como Horizonte Europa o las iniciativas de programación conjunta entre la UE y los actores de cada estado, resultan instrumentos valiosos.
- *Infraestructuras sustentables que faciliten la conectividad digital y física de los territorios de forma sostenible:* Las conexiones físicas y digitales son importantes para las sociedades y economías europeas, y plantean importantes desafíos ambientales. Por tanto, las formas de transporte y conectividad inteligentes, sostenibles y seguras, con el recurso creciente a la intermodalidad, son necesarias; especialmente para apoyar las

prioridades de una Europa equilibrada y las regiones funcionales, para asegurar la igualdad de acceso a dichas infraestructuras y al conocimiento.

4. Plan de acción previsto para la nueva Agenda Territorial 2030. Cómo participar y quién puede hacerlo

Poner en práctica las prioridades enunciadas en la Agenda Territorial 2030 depende del compromiso de los distintos niveles, administraciones y actores territoriales; no tanto de las instituciones europeas. En este sentido, en el proceso de la nueva Agenda Territorial 2030 se pretende reforzar una mejorada gobernanza multinivel. La aplicación de la ATE2030 se basa en la cooperación informal multinivel entre Estados miembros, autoridades sub-nacionales, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Consejo Económico y Social Europeo Comité, el Banco Europeo de Inversiones y otros actores relevantes. La aplicación de la ATE2030 se puede beneficiar de la cooperación con los responsables de la Agenda Urbana, la Nueva Carta de Leipzig, la política de cohesión y la de desarrollo rural europeas, la implementación del Plan de Recuperación de la UE y las estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas de la UE.

La calidad de los procesos de gobierno y gobernanza es un principio transversal importante

para el desarrollo local, regional, nacional y europeo; para el bienestar de la sociedad a largo plazo; para garantizar el igual acceso a los servicios de interés general; para las inversiones, la confianza social y la legitimidad política; y para poder hacer frente de forma apropiada a las prioridades y preocupaciones de la ATE2030 (el equilibrio territorial y la transición hacia una economía neutra en carbono y la lucha contra el cambio climático).

Desde el punto de vista transnacional las diferentes presidencias de turno han propuesto un programa de acción que se ha basado, por una parte, en la elaboración de un atlas europeo (<https://www.atlasta2030.eu/>), de forma similar a lo llevado a cabo en 2007 por el BBRS alemán, actualizado para la ocasión entre el mismo BBRS y el equipo de la Universidad Paris Diderot, responsable de la "Mapping Guide" del programa ESPON. A partir de este diagnóstico territorial, de las evidencias plasmadas en mapas, se pretende pasar a la acción para la mejora de los retos y prioridades territoriales referidos. Con un enfoque desde abajo, por parte de los actores territoriales a las distintas escalas, que comparten experiencias (al estilo de lo que iniciativas como Interact o Urbact habían venido haciendo) y cooperan en el marco de una serie de acciones piloto (párrafo 77 de la ATE2020)¹⁴. Estas acciones piloto responden a una serie de principios básicos: gobernanza multinivel, enfoques basados en el lugar, la cooperación entre territorios y, muy especialmente, la coherencia de las actuaciones a partir de un enfoque intersectorial o integral para una mejor comprensión de los efectos o impactos territoriales.

Enfoque territorial estratégico	Integración de políticas y sinergias	Innovación y experimentación	Modelos y capacidades de gobernanza
La mirada estratégica identifica combinaciones específicas de desafíos y potenciales que influyen en el desarrollo de los distintos territorios	Temas transversales vistos más allá de los sectores individuales, permitiendo respuestas más sofisticadas. Combina el apoyo de diferentes fuentes. Permite la cooperación sinérgica y el intercambio entre diferentes territorios.	A menudo se requieren enfoques nuevos y experimentales para abordar los desafíos territoriales y, a menudo, estos son una fuente de soluciones innovadoras para problemas complejos.	Los enfoques territoriales fortalecen las estructuras y culturas de gobernanza, impulsando las capacidades, especialmente a nivel local

FIG. 2/ ¿Qué se puede hacer desde las distintas instancias y territorios?

Fuente: BÖHME (2020)

¹⁴ Ya existen algunas experiencias reseñables, que se han recogido en un informe titulado "Implementing the Territorial Agenda 2030: Examples for a territorial approach in policy design and delivery", en el que se destacan proyectos, iniciativas e instrumentos anteriores o existentes que

persiguen un enfoque territorial (https://territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Implementation%20Actions/TerritorialAgenda_OngoingExamples_201109.pdf, consultado el 06.05.2021).

Se han fijado por el momento seis acciones piloto para el periodo 2021-2023, con una duración de entre dos y tres años, con unos socios líderes a los que se les pueden ir uniendo nuevos socios, y que cualquiera puede seguir como observador de los posibles avances y buenas experiencias en temas de su interés. Por ello se anima a todos a seguir de cerca estas acciones, inspirarse y ofrecer propuestas para nuevas acciones¹⁵. Se pueden realizar a cualquier nivel de gobernanza y puede variar en carácter, tema y enfoque. A cada actor clave se le pide que implemente la ATE2030 en el contexto de su

mandato ordinario. Para inspirar acciones conjuntas en toda Europa, las acciones piloto demuestran, prueban y desarrollan prácticas que contribuyan a la consecución de las prioridades de la Agenda Territorial. Estas acciones reflejan un creciente reconocimiento de la importancia de las políticas basadas en el lugar, y pretenden hacer evidentes las formas en las que se puede abordar activamente la dimensión territorial de las políticas locales, regionales, nacionales y europeas, creando un efecto demostración y favoreciendo los aprendizajes y el intercambio (FIG. 2). Las primeras seis acciones piloto¹⁶ se recogen en la FIG. 3.

Un futuro para las regiones rezagadas: fomentar la implementación de estrategias territoriales

Socio líder: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (Alemania).
Persona de contacto: Sina Redlich (sina.redlich@bbr.bund.de)

Comprender cómo las políticas sectoriales producen (des)equilibrios territoriales. Evaluación de impacto territorial centrada en la región

Socio líder: Ministry of Development Funds and Regional Policy (Polonia).
Persona de contacto: Patrycja Artymowska (patrycja.artymowska@mfiipr.gov.pl; tiapilot@mfiipr.gov.pl)

Los pequeños lugares importan: comprender que las pequeñas localidades pueden ver potenciado su papel para el desarrollo de un territorio más amplio

Socio líder: Ministry of Local Government and Modernisation (Noruega).
Persona de contacto: Jan Edøy (jan.edoy@kmd.dep.no)

Planificación territorial transfronteriza: una visión para una región funcional transfronteriza sin carbono

Socio líder: Ministry of Energy and Spatial Planning (Luxemburgo).
Persona de contacto: Frederick-Christoph Richters (frederick-christoph.richters@mat.etat.lu)

Acción climática en las ciudades alpinas

Socio líder: Lead stakeholder: Federal Office for Spatial Development (ARE) & Alpine Convention (Suiza).
Persona de contacto: Marc Pfister (marc.pfister@are.admin.ch)

Adaptación y resiliencia al cambio climático a través de la transición del paisaje

Socio líder: Ministry of Environment and Climate Action (Portugal).
Persona de contacto: Patrícia Moreira (pmoreira@dgterritorio.pt)

FIG. 3/ Las seis acciones piloto en marcha con la adopción de la Agenda Territorial 2030 en la reunión ministerial informal de 01.12.2020

Fuente: Extraído de <https://territorialagenda.eu/actions.html>

El papel de las autoridades nacionales, regionales y locales, provinciales, insulares, metropolitanas, comarcales, etc. resulta por tanto clave, como verdaderos líderes de la puesta en práctica de la Agenda Territorial Europea 2030. La mayoría de las acciones piloto no cuentan con una financiación específica o ésta es muy

limitada. Por lo tanto, los socios de cada acción piloto participan principalmente con recursos propios y su compromiso está impulsado por expectativas de poder beneficiarse del trabajo en la acción piloto utilizando los resultados más adelante, como criterios de actuación para la aplicación y uso de los fondos de cohesión en

¹⁵ Una presentación de las mismas puede verse en <https://territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Implementation%20Actions/TerritorialAgenda2030_PilotActions_201201.pdf>, consultado el 06.05.2021.

¹⁶ Cada acción piloto aborda una o varias de las seis prioridades de la Agenda Territorial 2030 anteriormente referidas: "Europa equilibrada" (3 de las 6 acciones piloto), "Regiones

funcionales" (4 acciones piloto), "Integración más allá de las fronteras" (2 acciones piloto) y "Medio ambiente saludable" (3 acciones piloto cubren una amplia gama de temas relevantes para el desarrollo territorial, desde la descarbonización, la resiliencia y adaptación al cambio climático a evaluaciones de impacto territorial y la gobernanza participativa con un enfoque de abajo hacia arriba a la hora de elaborar una visión territorial).

las políticas, planes y programas nacionales¹⁷. Esto la diferencia claramente de lo que ocurre con las iniciativas urbanas, que cuentan con una asignación del 8% de los fondos FEDER de cada Estado en el actual periodo de programación 2021-2027, tres puntos más que en el anterior. Por tanto, presentan un carácter más estratégico, a partir de la experiencia y evidencia práctica, concretando sobre los territorios los grandes principios del desarrollo territorial de los documentos europeos. Las acciones piloto reportarán (periódicamente) a la NTCCP y es de esperar que inspiren a otros actores a unirse, hacer uso de su experiencia y/o iniciar acciones piloto propias (más detalles podrán seguirse en <https://territorialagenda.eu/actions.html>).

Cabe animar a los distintos grupos, actores y administraciones del conjunto del estado español a involucrarse en esta iniciativa que, más allá de reportar fondos, se orienta a una mayor calidad de la planificación y programación de las actuaciones con impactos sobre cada uno de los territorios. Con el objetivo de hacerlas más coherentes y eficientes, mejorando así sus indicadores de evaluación, lo que sin duda ayudará no solo al objetivo general de una mayor cohesión territorial y bienestar de las poblaciones sino también a una mayor competitividad de las propuestas en futuras convocatorias de los fondos europeos, gracias a una mejor sintonía con y resultados en las prioridades establecidas para los mismos.

5. Bibliografía

- BARCA, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 244 pp. (Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, consultado el 06.05.2021)
- BÖHME, K. (2020): "Territorial Agenda long and continuous road to incorporate the territorial dimension in European policies". Conferencia pronunciada en la *Jornada sobre Agenda Territorial Europea* (Webinar). Organizado por la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, 27 de noviembre. (Disponible en <https://catedractiv.es/documentos/>, consultado el 06.05.21).
- & al. (2011): *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. REPORT based on the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, 97 p. (Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf, consultado el 06.05.2021).
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Bruselas. (Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf, consultado el 06.05.2021).
- (2001): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2 vols.
- (2004): *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. (Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_es.pdf, consultado el 06.05.2021).
- (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, Bruselas. (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>, consultado el 06.05.2021).
- FALUDI, A. (2007): "El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de Unión Europea". En FARINÓS, J. & ROMERO, J. (Eds.) *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València/Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, 79-102.
- (2005): "La política de cohesión territorial de la Unión europea", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 11-30.
- FARINÓS, J. (2009): "Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación multinivel desde el SO Europeo". En BOSQUE, J. & RODRÍGUEZ, V.M. (Eds.) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares. Colección Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía, 117-148.
- (2013): "Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion", en GORZELAK, G. & K. ZAWALIŃSKA, K. (eds.). *European Territories: From Co-operation to Integration*. ESPON & EUROREG - Centre for

¹⁷ Esto puede representar un desincentivo importante en el caso de algunos países con culturas de planificación y gestión de los fondos comunitarias como España. Sin embargo, no lo es, y eso debe hacer reflexionar, para otros países de la cohesión como, por ejemplo, y de forma destacada,

nuestro vecino Portugal, que está teniendo un papel muy activo en la implementación de la Agenda, como líder de uno de los seis casos piloto sobre gestión del paisaje en áreas con problemas de despoblamiento.

- European Regional and Local Studies, University of Warsaw, Varsovia, 42-53. (Disponible en http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_euroreg_territories.pdf , consultado el 22/08/2015).
- (2020): "Reviving the EU Project : From values to new territorial development models", *Géocarrefour* [En ligne], 94/3, DOI: <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15603> (consultado el 06.05.2021).
- MINISTROS DE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007): *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. Final draft. Mayo. Reunión informal en Leipzig, de 2 de mayo. (Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf , consultado el 06.05.2021).
- (2007): *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of Diverse Regions*. Reunión informal en Leipzig, de 25 de mayo. (Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf , consultado el 06.05.2021).
- MINISTROS DE DESARROLLO URBANO (2010): *Declaración de Toledo*. Aprobada en la reunión informal organizada por la Presidencia española de la UE el 22 de junio. (Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/news-room/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf , consultado el 06.05.2021)
- MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO TERRITORIAL (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*. Gödöllő, Hungría. (Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf , consultado el 06.05.2021).
- ORTEGA DELGADO, M. (2012): *La agenda territorial de la Unión Europea 2020*. Fundicot. Territorio de debate. (Disponible en https://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_d17e844949a24001a-50ba7ea40854030.pdf , consultado el 06.05.2021).
- SALEZ, P. (2011): *Urban development and Territorial cohesion: How to coordinate the work and improves its efficiency?*, Expert report for the Polish Presidency. (Disponible en http://espon-interstrat.eu/admin/attachments/Raport_P.Salez_FINAL_19.09.2011.pdf , consultado el 06.05.2021).
- SERRANO, A. (2021): Presentación del documento elaborado para el Foro de Transiciones sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Español en el marco de una deseable "Transición Ecosocial" (pendiente de publicación). Foro de Transiciones, 8 de abril.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 595-598

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.18>

CC BY-NC-ND



Información sobre Tesis doctorales

Doctoral thesis information

Título:

“Espacios de consumo en la metrópolis de la movilidad: capital simbólico, multi-accesibilidad y condiciones espaciales para la interacción social.”

Spaces of consumption in the mobile metropolis: symbolic capital, multi-accessibility and spatial conditions for social interaction

Autor: José CARPIO-PINEDO

jose.carpio@upm.es

<https://orcid.org/0000-0003-1508-4246>

Universidad de lectura:

Universidad Politécnica de Madrid

Departamento:

Urbanística y Ordenación del Territorio

Programa de doctorado:

Programa de Doctorado 03e6. Sostenibilidad y Regeneración Urbana de la Universidad Politécnica de Madrid

Centro de lectura de la tesis:

Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Fecha de lectura:

19.11.2020

Calificación:

Sobresaliente Cum Laude

Mención Europeo / Mención Internacional:

Mención Internacional. Estancias

internacionales en University of California, Berkeley (Department of City and Regional Planning) y en la Universidade de São Paulo (Núcleo de Economía Regional e Urbana).

Director/es de la Tesis y filiación:

Francisco J. LAMÍQUIZ DAUDÉN (ETS Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid) y Javier Gutiérrez Puebla (Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid).

Tribunal y filiación de los miembros:

Presidente: José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ (ETS Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid)

Secretaria: María Eugenia LÓPEZ LAMBAS (ETSI Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid)

Vocales: Antonio PÁEZ (School of Geography and Earth Sciences, McMaster University, Hamilton, Canadá), Concepción ROMÁN GARCÍA (Facultad de Economía, Empresa y Turismo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), Juan Carlos GARCÍA PALOMARES (Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid).

Identificador DOI:

[10.20868/UPM.thesis.65613](https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.65613)

Enlace a documento de la Tesis completo en repositorio de la Universidad o Ficha Teseo:

<http://oa.upm.es/65613/>

Resumen:

La ciudad se ha definido como un lugar de mercado (WEBER, 1969), pero también como el lugar donde el encuentro de extraños es más probable (SENNETT, 1977). Juntas, estas definiciones nos llevan a la dimensión social del comercio: el consumo como interacción entre cliente y comerciante, como reunión de amigos, pero también como exposición a otros. La dimensión social es cada vez más relevante ahora que la satisfacción de necesidades se puede resolver online. Sin embargo, todos los modelos espaciales de consumo se basan sólo en su dimensión económica. Las dos definiciones juntas son el punto de partida del objetivo de esta tesis: evaluar la correspondencia entre la distribución de espacios comerciales y las áreas donde es más probable encontrarse con extraños. Para ello, dos tareas previas han sido necesarias: el estudio de una geografía metropolitana de espacios comerciales y el análisis de la jerarquía espacial para la interacción social.

Primero, la tesis desarrolla una geografía metropolitana del consumo integrando las dimensiones física, económica y socio-simbólica de los espacios comerciales. La última corresponde a los lugares a los que los consumidores atribuyen capital simbólico (reconocimiento, estatus, prestigio), analizada por primera vez a escala metropolitana gracias al *big data* social. Para el caso de Madrid, las dimensiones física y económica aparecen coordinadas. Por el contrario, la distribución metropolitana del capital simbólico sigue su propia lógica, no desconectada del territorio como han sugerido muchos autores, sino profundamente arraigada en el paisaje de la segregación socio-económica.

Por otra parte, la tesis desarrolla la definición de ciudad de Sennett proponiendo un marco para analizar la jerarquía espacial para la interacción social, descrita como el orden espacial que resulta de las condiciones que fomentan mayor cantidad y heterogeneidad de interacciones, tanto localmente como por el transporte, y centrándose en las características controlables por la planificación urbana. Junto con variables consolidadas como la densidad y accesibilidad, la tesis contribuye a la literatura proponiendo dos conceptos-herramientas cuantitativas. Primero, los ‘viajes caminables’ como una medida de mezcla de usos desde sus implicaciones para la interacción social. Segundo, la ‘multi-accesibilidad’ como la facilidad de acceso simultáneo en diferentes modos de transporte, posibilitando la interacción de múltiples individuos con diferentes estilos de vida. Para el caso de Madrid, el marco revela una jerarquía ordenada de entornos urbanos desde los más densos, diversos y accesibles hasta la periferia más suburbana. Resulta interesante que las áreas ‘intermedias’ se generan por una pérdida gradual de condiciones locales, mientras la accesibilidad permanece alta.

La comparación de los dos estudios lleva a la principal conclusión de la tesis: la intensa correspondencia entre la geografía metropolitana del consumo y los espacios con alto potencial de interacción social. Sin embargo, la ciudad como espacio de consumo requiere menos espacio y está mucho más concentrada en las localizaciones superiores de la jerarquía para la interacción social, sobre todo al considerar la dimensión socio-simbólica.

La tesis también se ha enfrentado a varios retos metodológicos. La comparación e integración



FIG. / **Tipología de entornos comerciales del Área Metropolitana de Madrid: Comparativa de la dimensión física (izquierda) y socio-simbólica (derecha).**

Fuente: Elaboración propia (tesis CARPIO-PINEDO, 2020).

de diversas fuentes de datos y herramientas ha sido crucial: microdatos catastrales a nivel de parcela, la red viaria con big data de GPS de TomTom, el mapa axial de Space Syntax, el modelo de transporte del CRTM, y el big data de la red social Foursquare a nivel de establecimiento. Esta última ha demostrado su utilidad para describir aspectos sociales a una escala y extensión totalmente novedosas. De hecho, la escala de análisis en el espacio continuo metropolitano ha sido otro reto, fundamental para obtener tipologías espaciales capaces de revelar patrones completos, incluyendo las a menudo olvidadas áreas intermedias.

Título:

“Decrecimiento Urbano: La Desclasificación del Suelo Urbanizable en la Comunidad de Madrid a 2020 Agenda Urbana Española y Objetivos de Desarrollo Sostenible.”

Autor: Doctor Jesus Alejandro FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
20700fernandez@coam.es

Universidad de lectura:

Universidad CEU Cardenal Herrera CEU San Pablo/CEU Abat Oliba

Departamento:

CEINDO – CEU Escuela Internacional de Doctorado

Programa de doctorado:

PROGRAMA DE DOCTORADO EN COMPOSICIÓN, HISTORIA Y TÉCNICA EN LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO

Fecha de lectura:

19.02.2021

Calificación:

Notable

Mención Europea / Mención Internacional:

Directores de la Tesis y filiación:

Dr. D. Santiago DE MOLINA RODRÍGUEZ (profesor Adjunto de Proyectos Arquitectónicos en la Universidad CEU).

Dr. D. Juan Manuel ROS GARCIA (Profesor Titular Coordinador Proyectos Arquitectónicos e Innovación. Dpto. Arquitectura y Diseño EPS-USP CEU).

Tribunal y filiación de los miembros:

Dr. Dña. Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ (Catedrática de Derecho Administrativo. UNED y Directora Departamento Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Administrativo de la UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia).

Dr. D. Miguel Ángel DÍAZ CAMACHO (Doctor en Arquitectura, Decano de la Facultad de Tecnología y Ciencia UCJC).

Dr. D. Rafael HERNÁNDEZ LÓPEZ (Profesor e investigador UCJC en sostenibilidad, movilidad urbana, energía y medio ambiente).

Dr. D. Luis PEREA MORENO (Profesor Contratado Doctor. Urbanismo, Departamento de Arquitectura y Diseño, asignaturas impartidas Arquitectura del Paisaje, Introducción al Urbanismo I, Planeamiento Urbano I, Planeamiento Urbano II, Urbanismo y Ciudad Contemporánea del CEU).

Dr. Dña. Eva Juana RODRÍGUEZ ROMERO (Profesora Titular de Universidad, Escuela Politécnica Superior, Departamento de Arquitectura y Diseño, Universidad San Pablo CEU)

Enlace a documento de la Tesis completo en repositorio de la Universidad o Ficha Teseo:

<https://www.educacion.gob.es/teseo/mostraref.do?ref=1953333>

<https://repositorioinstitucional.ceu.es/handle/10637/12166>

Resumen:

La tesis doctoral tiene como objeto cuantificar qué cantidad de suelo vacante existe en la comunidad de Madrid y como ese suelo puede ser determinante para poder aplicar políticas palanca en materia de sostenibilidad.

Históricamente las sucesivas Leyes del Suelo de la Comunidad de Madrid no han contemplado el Decrecimiento Urbanístico como una necesidad territorial, y por consiguiente han obviado la existencia de una realidad decrecentista. Se pretende abordar esta situación del urbanismo actual, junto con la necesidad medioambiental de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda Urbana Española. Estableciendo el decrecimiento urbanístico como una herramienta más de planeamiento a tener en cuenta en una futura ley de suelo para la comunidad de Madrid.

El presente trabajo demuestra mediante el análisis profundo de los 178 municipios que conforman la Comunidad de Madrid (a excepción del municipio de Madrid) cual es el nivel de cumplimiento y desarrollo de su planeamiento urbanístico municipal. Planteados estos desarrollos urbanísticos inicialmente y en origen como posibles y viables en su ordenamiento, el presente trabajo analiza cómo se han ido cumpliendo o incumpliendo cada uno de ellos, o como se han ido adaptando o modificando estos planes frente a la realidad de lo ocurrido en un contexto de crisis y desaceleración

tanto urbanística como económica. El análisis propuesto establece un criterio técnico que ayude a la toma de decisiones a nivel territorial por parte de los poderes públicos a la hora de tomar la desclasificación como una vía para el decrecimiento urbano, así como considerar los criterios que puedan servir para dotar de alternativas al crecimiento urbanístico desmesurado. Esta transformación urbanística propuesta se basa en los objetivos marcados en la Agenda Urbana Española y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el fin de conseguir un urbanismo más sostenible.



FIG. / **Suelo sin desarrollar. Vista aérea de los Berrocales, zona del sureste de Madrid**

Fuente: Diario El Mundo. 13 de julio de 2013.

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpaclnternet/abnetcl.exe/>



La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI. Homenaje a Ricardo Santos Díez.

Julio CASTELAO RODRÍGUEZ; Alejandro CRIADO SÁNCHEZ; Joaquín JALVO MÍNGUEZ (coordinadores); Editorial El Consultor de los Ayuntamientos,

684 pp.; 24 x 17 cm; rústica; 72,00 €; ISBN 9788470528378; ISBN-10 8470528378

Se repasa y analiza la rápida transformación del urbanismo español desde la Ley del Suelo de 1956 hasta nuestros días en el contexto de los problemas urbanísticos actuales y los retos de futuro. Un análisis retrospectivo sobre la cambiante realidad urbanística española imprescindible para afrontar los desafíos y retos de futuro.

Estamos en una época histórica en la que ya la mayoría de la población mundial vive en ciudades y se estima que en el año 2050 el porcentaje se elevará al 70% de la población mundial.

En 1950 existían 80 ciudades con más de un millón de habitantes. En el año 2000 eran ya 365 ciudades las que superaban el millón de habitantes. En las diversas aportaciones realizadas por los autores que han aceptado participar en esta obra, se evidencia la rápida transformación del urbanismo español desde la Ley del Suelo de 1956 hasta hoy, así como las proyecciones

de futuro que consolidan claramente esta tendencia.

El objetivo de esta obra, al margen de rendir homenaje a Ricardo Santos Díez, pasa por reflexionar y enjuiciar los problemas urbanísticos actuales con el anhelo de poder hacerlo con el rigor jurídico y, también, técnico del que sin duda ha sido uno de los mayores referentes del urbanismo contemporáneo en España.

Índice de contenidos:

- Historia del derecho municipal
- El origen del municipio burgalés
- El proceso foral de Burgos
- Gobierno municipal
- C1. Gobernabilidad en el ámbito local
- C2. La polémica alrededor del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana
- C3. El sofisma de las plusvalías para fabricar cesionistas
- C4. Planificación urbanística y perspectiva de género
- C5. El fin del derecho a la expansión ilimitada. La Red Natura 2000
- C6. La Ley de Suelo de 1956
- C7. Las diez plagas del urbanismo español
- C8. La viabilidad y la sostenibilidad económico-financiera del planeamiento urbanístico
- C9. La justificación de mercado en las modificaciones de planeamiento

Reseñas y Libros

- C10. Clasificación del suelo urbanizable
- C11. densidad de la edificación en los suelos urbanizables en la zona regulada en la normativa de costas
- C12. Mala praxis en el uso de los instrumentos de OT.
- C13. Territorios inteligentes
- C14. Ciudades más inteligentes para el día de mañana
- C15. La sociología urbana: objeto y contenidos
- C16. El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible
- C17. Aspectos urbanísticos y ambientales de las C18. La evolución del aprovechamiento urbanístico
- C19. «el aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística»
- C20. La Ley 4/2017, DE 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias
- C21. Las metodologías residuales en las valoraciones expropiatorias
- C22. La valoración del suelo rural
- C23. La reversión en el ámbito urbanístico
- C24. Cesión de dotaciones públicas en complejo inmobiliario
- C25. Título administrativo habilitante para el uso del suelo (ART. 48.D) TRLS-2015)
- C26. Iniciación de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial
- C27. El control urbanístico a posteriori. La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid
- C28. La liberalización de las licencias de actividad
- C29. La disposición adicional 10ª del TRLS y RU 2015.
- C30. Delitos contra el patrimonio histórico, el urbanismo y el medio ambiente
- C31. Un urbanista en el banquillo

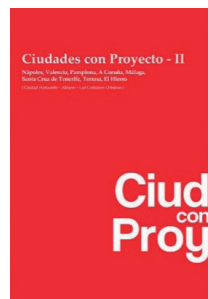
Los coordinadores de este libro son **Alejandro J. CRIADO SÁNCHEZ, Joaquín JALVO MINGUEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ**. En él han colaborado un buen número de autores, siendo un libro homenaje a **Ricardo SANTOS DIEZ**, licenciado en derecho y doctor ingeniero de caminos que es una

de las más importantes eminencias en España en materia de urbanístico.

Este libro lo edita El Consultor De Los Ayuntamientos. Wolters Kluwer España es el sello editorial al que pertenece

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



CIUDADES CON PROYECTO II Nápoles, Valencia, Pamplona, A Coruña, Málaga, Santa Cruz de Tenerife, Terrasa, El Hierro. (Ciudad Horizonte + Almere + Los Comunales Urbanos)

José María G^a-PABLOS RIPOLL y Silvia HERRERO ALONSO (coordinadores). Varios autores. 2020. Editorial Rueda S.L., 172 pp., 225 x160 mm, tapa blanda o bolsillo; 15,01 €; ISBN 9788470528378;

La colección CIUDADES CON PROYECTO/ CcP nació en abril de 2019 para presentar anualmente estrategias, ideas, planes o proyectos relevantes e innovadores no necesariamente materializados a través de un Planeamiento Urbanístico demasiado convencional, burocratizado y lastrado en contenidos, propuestas y objetivos.

El primer número de CcP versó sobre temáticas muy diversas en territorios y ciudades metropolitanas cercanas a nuestra realidad urbanística y cultural, la Europa Occidental (Niza, Oresund, Glasgow-Edimburgo. Sitios reales, Porto/ Lisboa, Briselas, Génova, Delft, Hreuzberg/ Berlín, Barcelona y Madrid.

Este segundo número de la colección recoge, en su mayor parte, casos españoles de entidad por su capitalidad y significación, como ciudades (y territorios) que cuentan o han contado con un *Proyecto* Global de su futuro urbanístico, y, en buena parte, se relacionan y derivan de Planes Urbanísticos que, entre los

80 y el cambio de siglo, marcaron estrategias de reequilibrio y regeneración de sus hábitats: las ciudades y territorios son en buena parte *resultado de la lucha social por el espacio*, y ello tiene que ver con la adopción en momentos clave por actores relevantes, de decisiones y acciones que suelen tener difícil retorno en sus efectos, sea éstos de mejora o de deterioro de sus condiciones de habitabilidad y urbanidad.

Índice de contenidos:

Introducción

Ciudades y Territorios

- Nápoles: La memoria subterránea. El proyecto SIRE.NA.
- Valencia: En tránsito a ciudad verde, ¿al fin?
- La infraestructura Verde de Pamplona y su Comarca: Recuperando la eficiencia en la ciudad dispersa.
- A Coruña: Un (im)posible proyecto metropolitano La Ciudad de la Rías. La Ciudad Difusa. La Ciudad en el puerto.
- Málaga: La ciudad y su brújula.
- Santa Cruz de Tenerife: Dos Miradas.
- Terrassa: Entre el Plan y el proyecto urbano de ciudad.
- El Hierro: Una Isla con Proyecto.

Reseñas

- La Ciudad Horizonte.
- Almere, hoy.
- Los comunes Urbanos.

Los coordinadores de este libro son **José María G^a-PABLOS RIPOLL** (también autor y editor) y **Silvia HERRERO ALONSO**. En él han colaborado los siguientes autores:

Beatriz BLANCO GARCÍA, Alfonso DÍAZ REVILLA, José Ángel DOMÍNGUEZ ANADÓN, Jesús GAGO DÁVILA, David ESTAL HERRERO, María FEBLES, David MALLO, Sebastián JORNET FORNER, María LORENZO AMIGO, Eduardo MANGADA SAMAIN, Ana MÉNDEZ DE ANDÉS ALDAMA, Salvador MORENO PERALTA, Jaime DÍAZ MORLÓN, Óscar MIRAVALLES e Irene ZÚÑIGA

Carolina Sánchez-Pedreño

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



Política y Arquitectura. Por un Urbanismo de lo común y ecofeminista.

Josep María MONTANER y Zaida MUXÍ.
2020. Editorial Gustavo Gili, 244 pá-
ginas, 15 x 21 cm, rústica, 22,00 €,
Español; ISBN/EAN: 9788425232459

Este libro se presenta como una especie de continuación de *Arquitectura y política. Ensayos para mundos alternativos* (2011). Los autores, tras su paso por la política institucional, revisan en esta segunda parte los postulados clave de la arquitectura contemporánea —su responsabilidad respecto a la sociedad—, para adaptarlos a las nuevas maneras de hacer política, que incluyen el feminismo como componente principal. Para ello, realizan un recorrido histórico y temático sobre el papel social de los arquitectos y los urbanistas hasta la actual era de la globalización. A partir de cuestiones como la vida comunitaria, la participación, la igualdad de género o la sostenibilidad, el libro identifica y analiza las vulnerabilidades contemporáneas de la arquitectura.

Los autores buscan compartir su experiencia directa de la función pública en un gobierno local, respondiendo a una necesidad y a un trabajo intelectual: repensar la experiencia municipal dentro del contexto de los retos urbanos y planetarios actuales; y devolver y transferir este conocimiento a la universidad.

Índice de contenidos:

- Prefacio: Política urbana entre la utopía de lo común y las trampas de la ciudad real. Raquel Rolnik.
- Introducción
- Coordenadas para la nueva política
- Urbanismo de lo común:
- Ángeles y demonios en la historia:
- Sistemas de vivienda
- Conclusiones.

Josep María MONTANER es doctor arquitecto y catedrático del departamento de Teoría e Historia

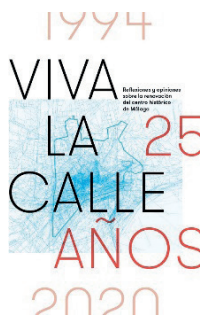
Reseñas y Libros

en la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (ETSAB-UPC), donde ha codirigido con Zaida Muxí el máster "Laboratorio de la vivienda sostenible del siglo XXI". Ha sido profesor invitado en diversas universidades de Europa, América y Asia y autor de numerosos artículos y publicaciones. De 2015 a 2019 fue concejal de Vivienda y del distrito de Sant Martí en el Ayuntamiento de Barcelona.

Zaida Muxí es doctora arquitecta y profesora titular del departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (ETSAB-UPC), donde ha centrado sus áreas de investigación en urbanismo y género, arquitectura y política, y el concepto de la ciudad global. Publica regularmente artículos en revistas especializadas de arquitectura y ha sido autora de varios libros. De 2015 a 2019 fue directora de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet.

Carolina Sánchez-Pedreño

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



**Viva la Calle.
Reflexiones y
opiniones sobre la
renovación del centro
histórico de Málaga.**

Pedro MARÍN COTS (coord.), Roberto MARTÍN GÓMEZ & María José CARMONA (ed.). OBSERVATORIO DE MEDIO AMBIENTE URBANO (OMAU), AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (Área de Innovación y Digitalización Urbana) y FUNDACIÓN CIEDES. 16 x 23.5 cm; rústica; ISBN: 978-84-09-25718,8; Depósito legal: MA 1379-2020

Hace un año se publicaron en la web <http://www.oma-malaga.com/> 35 videos de 35 personas que reflexionaban sobre la renovación del Centro Histórico de Málaga iniciada en 1994,

cuando se cumplían 25 años, y se cerraba el ciclo de recuperación coincidiendo con el inicio de la pandemia del Covid y la crisis económica y turística.

Las opiniones de las 35 personas que ocupaban 20 horas de video han sido transcritas y articuladas en varios capítulos con la intención de mantener el relato original dándole una forma narrativa amena, y sobretodo que suponga una memoria de un proceso importante para la ciudad.

25 años después del inicio de las actuaciones de recuperación del centro histórico de Málaga a través del programa URBAN, 35 personas de diversos ámbitos —vecinos, comerciantes, empresarios, profesionales, técnicos y dos políticos— comentan diferentes aspectos de los cambios producidos. Desde el éxito de la renovación de su imagen que ha situado a la ciudad antigua de Málaga como un referente en el turismo urbano hasta las sombras que puede haber producido el exceso de los usos vinculados a esa actividad económica, la pérdida de población residente o los cambios en la morfología urbana.

Índice de contenidos:

- Introducción: Viva la Calle 25 años después (Pedro MARÍN COTS)
- El centro histórico a mediados de los años
- La telaraña como metodología de trabajo
- La renovación se visibiliza: la reforma de calle Larios y plaza de la Constitución
- La Málaga de los museos
- El Soho y la reforma del puerto
- El turismo urbano se asienta en la ciudad
- El monocultivo hostelero y las franquicias
- ¿Excesos de usos turísticos? ¿Habría que limitarlos?
- El centro histórico y sus residentes
- El centro histórico bajo los efectos de la crisis sanitaria
- Imaginemos el futuro del centro histórico

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



**La Agenda Urbana:
un instrumento de
política pública
para las ciudades**

María Ángeles HUETE GARCÍA & Rafael MERINERO RODRÍGUEZ. Colección: Investigación y Debate; Encuadernación: Rústica con solapas; Medidas: 23 x 16 cm; 190 págs: rústica. 17,00 €. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid, 2021
EAN: 9788413521619; ISBN: 978-84-1352-161-9

El comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por un interés renovado por las políticas urbanas, tanto a nivel internacional como nacional. Las administraciones públicas han tratado de generar respuestas a esta nueva manera de abordar el hecho urbano en términos de políticas públicas, por lo que diferentes actores han puesto en marcha sus respectivas agendas urbanas, que constituyen un marco general desde el que se establecen las bases y directrices generales en relación con la intervención en áreas urbanas para los próximos años.

La Nueva Agenda Urbana de la ONU, aprobada en diciembre de 2015, la Agenda Urbana para la Unión Europea, de octubre de 2016, y la Agenda Urbana Española constituyen tres ejemplos de instrumentos de política de estas características. Este trabajo trata de realizar una aproximación a un instrumento de políticas públicas, las agendas urbanas, tratando, a través de su descripción, de reflexionar sobre cuestiones relativas a los principales debates y líneas de análisis existentes en la literatura y su materialización en el actual modelo de intervención en áreas urbanas (MDUSI).

Índice de contenidos:

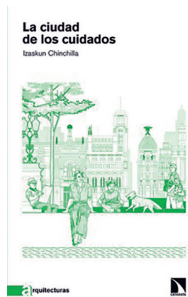
- 1. De la ciudad como objeto de investigación a la ciudad como objeto de intervención.
- 2. Descripción general de las Agendas Urbanas.
- 3. El modelo de desarrollo urbano sostenible integrado.
- 4. El sistema de gobernanza en la Agenda Urbana para la Unión Europea.
- 5. El sistema de generación de conocimiento en el marco de las Agendas Urbanas.
- 6. La implementación de las Agendas Urbanas.
- 7. Las Agendas Urbanas en clave de escala.
- Bibliografía.

María Ángeles HUETE GARCÍA: Doctora con mención europea por la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Su línea de investigación está centrada en el análisis de los sistemas de gobernanza. Sus trabajos han sido publicados en revistas como *Local Government Studies*, *European Planning Studies* o la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Actualmente, lidera una línea de investigación en materia de desarrollo urbano y metropolitano. Es también investigadora colaboradora del Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.

Rafael MERINERO RODRÍGUEZ: Doctor con mención europea por la Universidad de Sevilla y Master en Unión Europea por la UNED. Es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Su línea de investigación está centrada en el análisis de los sistemas de gobernanza en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano y la política turística. Ha participado en proyectos de investigación competitivos a nivel de Andalucía, España y la Unión Europea.

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



La ciudad de los cuidados.

Izaskun CHINCHILLA. Colección Arquitecturas; pp 192; 14 x 22 cm.; rústica Editorial Los libros de la catarata, 2020. EAN: 9788413520872; ISBN: 978-84-1352-087-2

Tras décadas de industrialización, nuestras ciudades, en sus dimensiones física y legislativa, son lugares orientados a la productividad. En ellas se puede repartir mercancías, publicitar un producto comercial o conducir para ir a trabajar. Pero son también un medio más hostil para las actividades no vinculadas a lo productivo: poder elegir dónde sentarse y descansar, usar un baño público, beber agua limpia sin pagar, respirar aire no contaminado, divertirse sin consumir o pasear sin mojarse cuando llueve son grandes hazañas en las ciudades actuales. El privilegio del que han gozado las actividades productivas y quienes las ejercen ha llevado a negar las diversas características biológicas y subjetivas de sus habitantes y el carácter multidimensional de la ciudad, convirtiéndose en un principio cultural y una práctica política. Esta constatación arroja sobre quienes diseñan y gobiernan la ciudad una gran responsabilidad: sus decisiones y su gestión reparten las oportunidades de forma desigual entre sus habitantes. Pero también abre un campo extenso de alternativas que pueden presentar una visión integradora de la economía, el medioambiente y la salud de una ciudadanía diversa. Este libro nos invita a pensar y repensar los modelos arquitectónicos y urbanísticos priorizando no tanto el saber técnico, formal y abstracto de sus profesionales como la dimensión pública y cívica de su actividad.

Índice de contenidos

Primera parte. Intemperie

- Capítulo 1
- Capítulo 2. Una ruta segura al colegio. El proyecto biking to school (londres)

- Capítulo 3. ¿qué ven las y los niños donde las y los técnicos vemos patrimonio?
- Capítulo 4. La arquitectura participativa. Hallazgos técnicos y claves de diseño
- Capítulo 5. Las dimensiones públicas y cívicas de una ciudad y una arquitectura cuidadora
- Capítulo 6. Libros que las y los niños nos han obligado a releer
- Capítulo 7. ¿qué perdemos cuando la ciudad y la arquitectura no están pensadas para cuidarnos?

Segunda parte. Nido. Dando forma a la ciudad de los cuidados

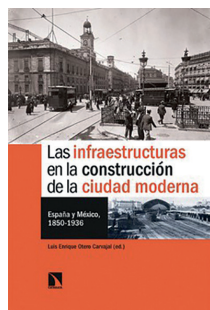
- Introducción. Siete objetos e ideas para la transformación de la ciudad
- Capítulo 1. El parque vallado frente al jardín píxel
- Capítulo 2. Las aceras resaltadas frente a la movilidad a la carta
- Capítulo 3. Flechas blancas frente a patrones compartidos
- Capítulo 4. Los bolardos frente al mobiliario de piezas sueltas
- Capítulo 5. La ciudad contaminada frente a la ciudad bosque
- Capítulo 6. Bancos en los que no está permitido tumbarse frente al hogar sin casa
- Capítulo 7. La plaza dura frente a la bandera de paisajes a rayas

Epílogo. Preámbulo a una declaración de los derechos de las y los habitantes de la ciudad

Izaskun CHINCHILLA: Doctora arquitecta y catedrática de Práctica Arquitectónica en la *Bartlett School of Architecture* (Londres). Es una de las pocas mujeres en España que regenta su propio estudio de arquitectura, Izaskun Chinchilla Architects. Ha recibido el reconocimiento de la RIBA como miembro extranjero honorífico. Reivindica para su profesión un compromiso fuerte con la innovación crítica, vinculando la arquitectura con la ecología, la sociología o la ciencia.

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



Las infraestructuras en la construcción de la ciudad moderna. España y México, 1850-1936.

Luis Enrique Otero Carvajal, Carlos Larrinaga Rodríguez, Nuria Rodríguez Martín, Alberte Martínez López, Jesús Mirás Araujo, Mercedes Fernández-Paradas,

Antonio Jesús Pinto Tortosa, Santiago de Miguel Salanova, Rafael Barquín, Luis Santos y Ganges, Mariano Castro-Valdivia, Juan Manuel Matés-Barco, María Vázquez Fariñas, Nuria Magaldí Mendaña, Marcela Dávalos, María Esther Sánchez Martínez. Colección Mayor nº 806. 24x16 cm, 288 pp., 18,00 €. Ed. Los libros de la catarata, 2020. EAN: 9788413520940 ISBN: 978-84-1352-094-0

Este libro explora los aspectos socioeconómicos y políticos de la revolución urbana y la creación del tejido empresarial asociado a sus grandes cambios.

Los últimos años del siglo XIX y el comienzo del nuevo siglo trajeron consigo la transformación y modernización de las infraestructuras de las grandes ciudades. La construcción de la ciudad moderna, a raíz de los cambios en los modos y formas de vida provocados por la segunda industrialización, con el drástico aumento de la población urbana y el desarrollo de nuevos y más eficientes medios de transporte y comunicación, implicó un cambio en la concepción de empresarios y Gobiernos respecto a las ciudades y las nuevas necesidades de sus habitantes.

El desarrollo del sistema de iluminación de las ciudades, primero con luz de gas y más tarde mediante la electrificación; la construcción de redes ferroviarias y de tranvías, con la consiguiente expansión del tamaño de las renovadas ciudades; nuevas tecnologías como el telégrafo y el teléfono, así como una nueva concepción de la higiene y la limpieza de las ciudades, asistida por la edificación de presas, conducciones y un sistema de alcantarillado moderno, fueron algunos de los grandes cambios que experimentaron los núcleos urbanos. Este libro explora los aspectos socioeconómicos y políticos

de la revolución urbana y la creación del tejido empresarial asociado a estos cambios. Analiza sus efectos en lugares como Madrid, Barcelona, País Vasco, Andalucía, Valencia o Galicia, y atraviesa el Atlántico para explorar desarrollos similares en las urbes de México. Sus autores construyen así un detallado mapa de la ciudad moderna.

Índice de contenidos:

- Introducción. Los cimientos de la modernidad: las infraestructuras que impulsaron la ciudad moderna. Luis Enrique Otero Carvajal
- Capítulo 1. Modernización, infraestructuras y servicios públicos en Bilbao en el primer tercio del siglo XX. Carlos Larrinaga y Nuria Rodríguez Martín
- Capítulo 2. El gas en la construcción de las ciudades andaluzas y gallegas (1845-1936). Mercedes Fernández-Paradas, Alberte Martínez-López y Jesús Mirás-Araujo
- Capítulo 3. El gas en las ciudades de la región valenciana: un negocio en dificultades (1890-1935). Mercedes Fernández-Paradas y Antonio Jesús Pinto Tortosa
- Capítulo 4. Las redes de telecomunicaciones en la consolidación de la sociedad urbana en España (1900-1936). Luis Enrique Otero Carvajal
- Capítulo 5. Líneas hacia la modernidad. Innovación técnica y modernización empresarial en el progreso del servicio telefónico en Madrid. Santiago de Miguel Salanova
- Capítulo 6. El transporte ferroviario de viajeros en las grandes ciudades españolas (1900-1936). Rafael Barquín
- Capítulo 7. Los inicios del ferrocarril como problema urbano: España (1900-1936). Luis Santos y Ganges
- Capítulo 8. Capital extranjero y desarrollo urbano en España: la inversión en los servicios públicos durante el primer tercio del siglo XX. Mariano Castro-Valdivia, Juan Manuel Matés-Barco y María Vázquez-Fariñas
- Capítulo 9. La municipalización de servicios públicos en España (1900-1936). Nuria Magaldí
- Capítulo 10. Reflexiones ambientalistas desde una modernización higienista inacabada: ciudad de Cuernavaca, México (1900-1935). Marcela Dávalos

Reseñas y Libros

- Capítulo 11. La modernización procelosa de la ciudad de México en el Porfiriato: el fracaso del mercado de Loreto. María Esther Sánchez Martínez

Varios autores, que se pueden consultar en la página de la editorial Los libros de la Catarata: https://www.catarata.org/libro/las-infraestructuras-en-la-construccion-de-la-ciudad-moderna_115803/

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



**Estrategias, espacios
y redes para la
innovación urbana.**

Simón SÁNCHEZ-MORAL, Julia SALOM-CARRASCO, Carolina YACAMÁN OCHOA, Juan Miguel ALBERTOS PUEBLA, Fermín CEREZO, Lucía COBOS, Marco BONTJE, Rosa DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, María Dolores Pitarch-Garrido, Laura LAOSA CRESPO, Monserrat PALLARES BARBERA, Erika Andrea PAREJA LÓPEZ, Mário VALE, Ana VERA, Rafael VICENTE-SALAR. Colección Investigación y Debate. Editorial Catarata, Madrid 2021. Páginas 128. Rústica 14 x 22 cm., 15 €. EAN: 9788413521886, ISBN: 978-84-1352-188-6.

Los capítulos de este libro aportan reflexiones sobre procesos innovadores en algunas ciudades europeas y latinoamericanas. Pero ¿de qué hablamos cuando nos referimos a innovación urbana? Parece que existe cierto consenso en su definición: un proceso que facilita nuevas y más eficientes soluciones para resolver futuros y presentes problemas complejos. Sin embargo, los enfoques posibles son muchos, destacando la perspectiva actual de la innovación social. Además, no hay que perder de vista que para

implementar lo nuevo hay que tener en cuenta su articulación con los modos y estructuras de organización preexistentes. En estas páginas veremos la capacidad de las ciudades para recuperarse de las crisis reinventando sus modelos urbanos, favoreciendo el desarrollo de industrias creativas, atrayendo talento o creando espacios y redes para la innovación; al mismo tiempo, veremos qué vías se han explorado para apoyar la economía fomentando un tejido social capaz de sostener la comunidad; y comprobaremos cuáles son los retos de la innovación en el contexto actual de pandemia. El objetivo de este volumen es conocer qué capacidades y habilidades favorecen la creación de sociedades más innovadoras, siempre en relación con las circunstancias específicas de los distintos territorios.

Índice de contenidos:

- Introducción. Nuevos enfoques en las estrategias de innovación urbana. Julia Salom-Carrasco y Simón Sánchez-Moral
- Capítulo 1. Ámsterdam: geografías urbanas críticas de la creatividad, el conocimiento y la innovación. Marco Bontje
- Capítulo 2. Lisboa innovadora y creativa entre crisis: de la troika a la pandemia. Mário Vale
- Capítulo 3. Missions valència 2030: la estrategia de innovación de la ciudad de València. Fermín Cerezo Peco
- Capítulo 4. La estrategia de economía social y solidaria y el proyecto mares de la ciudad de Madrid: ¿una oportunidad perdida? Carolina Yacamán Ochoa, Simón Sánchez-Moral y Rosa de la Fuente
- Capítulo 5. La atracción de trabajadores del conocimiento en las ciudades globales españolas: un análisis de la encuesta de población activa. Juan Miguel Albertos Puebla
- Capítulo 6. Dinámicas y flujos del conocimiento en coworkings: microespacios de innovación en el distrito textil de trafalgar en Barcelona. Rafael Vicente-Salar, Montserrat Pallares-Barbera Y Ana Vera-Martín
- Capítulo 7. Redes de innovación social y solidaridad: el caso de la ciudad de Valencia. Julia Salom-Carrasco y María Dolores Pitarch-Garrido
- Capítulo 8. Respuestas comunitarias en el contexto de la crisis por la covid-19 en

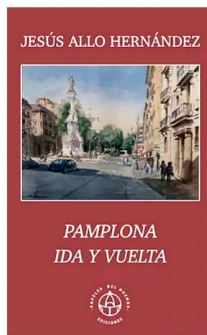
Madrid. Laura Laosa Crespo y Lucía Cobos Tribiño

- Capítulo 9. Propuesta metodológica para la tipificación de la innovación social: un ejemplo de aplicación en la ciudad de Bogotá. Erika Andrea Pareja López
- Conclusiones. Una mirada a las aristas del polidédrico concepto de innovación urbana. Rosa de la Fuente y Carolina Yacamán Ochoa

Varios autores, que se pueden consultar en la página de la editorial Los libros de la Catarata: catarata.org

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)



Pamplona ida y vuelta.

Jesús ALLO HERNÁNDEZ. Editorial Papeles del Duende, 2021. Páginas 218. Rústica 14 x 21 cm., 15 €. ISBN: 978-84-122460-4-9 DLNA: 371-2021

Este libro, según nos dice el autor en el epílogo, “no es la historia de Pamplona, no es una guía para turistas, tampoco es un anecdotario y mucho menos las memorias del autor”. Ahora bien, sin ser en exclusiva nada de eso, también es cierto que tiene de todo ello, pues como si de un viaje en el tiempo y en el espacio se tratara, el lector disfrutará con la lectura de las mil y una historias que nos ha dejado la Historia de Pamplona, así como con las reflexiones que el autor realiza acerca de la idiosincrasia de la Pamplona del siglo XXI, unas reflexiones que bien valdrían para cualquier otra urbe.

De lectura ágil y amena, este libro es una entretenida y por momentos divertida invitación para adentrarse en Pamplona y conocer las diversas ciudades que la han conformado desde su fundación. Y acaso como un homenaje a todos ellos, en un lugar preeminente, figuran los nombres de quienes escribieron sobre Pamplona. Desde Estrabón hasta Guillermo de Anelier, pasando por Luis de Góngora, Baltasar Gracián, Shakespeare o Víctor Hugo, y sin olvidarnos, claro, de sus grandes cronistas periodísticos, desde Perico de Alejandría hasta Sánchez Ostiz, pasando por Félix Urabayen, Angel María Pascual, Antoñana, Arazuri o José Miguel Iriberry.

Jesús Allo ha escrito este libro como homenaje a una ciudad que no ha dejado de fascinarle desde su juventud, de una ciudad a la que, tal y como dice la jota, no puede dejar de volver.

«No sé qué tienes Pamplona/ Pamplona de mi querer/ que todo el que te abandona/ sueña con volverte a ver».

Índice de contenidos:

Prólogo

Primera parte:

- Las dos pamplonas
- Guerras, asedios y saqueos
- Irremediablemente San Fermín
- La fascinación
- Así somos
- La Catedral y la Cuenca
- El Arga y San Cristóbal
- Paseo Sarasate y plaza del Castillo
- Lo que permanece

Segunda parte:

- El regreso
- La diferencia
- Paseando
- De puente a puente

Conclusión

Galería de personales

Jesús ALLO HERNÁNDEZ nació en San Adrián (Navarra) en 1960. Es profesor de Educación Primaria, pero actualmente desarrolla su labor profesional en aspectos totalmente alejados de

Reseñas y Libros

la docencia y lejos también de Navarra. Es autor de algunas publicaciones de temática tan variada como *Un safari en el jardín* (Tundra, 2011), sobre ecología/naturaleza, o *Vocabulario adriánés* (Ayuntamiento de San Adrián, 2008). Pero sobre todo ha centrado sus trabajos en la investigación de temas de historia local, con la

publicación de numerosos artículos en revistas especializadas.

María José Hernández

Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad
y Agenda Urbana (MITMA)

DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 03/2021)

Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.

2. **Envíos:** Los trabajos, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Todos los envíos incluirán el texto original completo con las Figuras incorporadas en el mismo, como se indica abajo, y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.

En todo caso, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

El contacto para posibles dudas en el proceso de envío es: cytet@fomento.es

3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.

4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página en letra Arial cuerpo 6. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).

5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.

6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse *en el propio texto* entre comillas letra Arial cuerpo 9, y entre paréntesis, con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8).

7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (<https://www.apastyle.org/manual/>), accesibles en castellano en: <http://normasapa.com/>.

A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

Referencias de citas en libros:

APELLIDOS, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, París, Francia, Éditions de l'Aube.

Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

APELLIDOS, A. A., & APELLIDOS, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. APELLIDOS (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. BLANCO & O. NEL-LO (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

Referencias de artículos en revistas:

APELLIDOS, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (Número), pp-pp.

UREÑA, J. M. & PILLET F. & MARMOLEJO C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen XLVI, nº 176: pp: 249-266.

Referencias de artículos en revistas electrónicas:

BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

Referencias legislación:

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], por ejemplo: BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D.

- Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).

- Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.

Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG ó TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

- Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: cytet@mitma.es
- Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
- 12. Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

13. **Extensión:** La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.
14. **Título del artículo/*English Title*:** Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
15. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
16. **Número de identificación ORCID de los autores:** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (*Open Researcher and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>
17. **Resumen/*Abstract*:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
18. **Palabras Clave/*Keywords*:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (*Keywords*).
19. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

La **Plantilla tipo** obligatoria que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx

Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta al envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

Normas específicas para la Sección de Experiencias/*Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

20. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.
21. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.
22. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
23. **Resumen/Abstract:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.
24. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
- NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
 - LOCALIZACIÓN:
 - FUNCIÓN:
 - PROMOTOR:
 - AUTOR/ AUTORES:
 - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
 - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
 - COSTE/PRESUPUESTO:
 - CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:
25. **Extensión y organización del texto:** Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
- OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
 - CONTEXTO
 - OBJETIVOS
 - ESTRATEGIAS (u otros)
 - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
 - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS
26. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).
27. **Bibliografía y Referencias:** Se incluirá la Bibliografía pertinente, así como las referencias oportunas a enlaces de páginas web, siguiendo las Normas APA. Por ejemplo:
- APELLIDO, A. A. (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Nombre de la página web. Dirección de donde se extrajo el documento (URL).
- ARGOSY MEDICAL ANIMATION. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EU.: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

Normas específicas para la Sección de Reseñas y Libros/ *Reviews and Books:*

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

28. **Encabezado de la reseña:** Tendrá la siguiente estructura:

TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]: Nombre AUTOR & AUTOR(ES) [en VERSALITAS] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils....), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS]; año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o \$ (si se sabe); y siempre al final: ISBN: ...

29. **Cuerpo de la reseña:** Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. Entre 300 y 600 palabras. Incluyendo en el texto los siguientes contenidos orientativos:
- **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre...
 - **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
 - **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
 - **Forma técnica/metodología** para abordarlo.
30. **Materiales Complementarios:** CD, planos separados...
31. **Índices:** Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.
32. **Semblanza del Autor(es):** Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición... Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en VERSALITAS.

Dirección de correspondencia:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
 Dirección General de Arquitectura y Agenda Urbana
 Subdirección General de Políticas Urbanas
 Despacho C-630
 Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 74 31/7446
Correo electrónico: cytet@fomento.es

SUMMARY OF AUTHOR'S GUIDELINES IN ENGLISH:

a. Languages accepted for submission. In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can exceptionally accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues —eventually open for submission in other languages—. Exceptionally, **and only if they have an outstanding quality**, the Editorial Board can also accept articles in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors, and finally published in Spanish.

b. Originality. The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from PHD-Thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

c. Instructions for submission. Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Articles will always be sent through the Online Submissions procedure on the journal's website:

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

The mandatory submission form that the authors must follow for the presentation of the original papers, can be found at the following address:

https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx

Contact in case of doubts in the submission process is cytet@fomento.es

d. References.

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote. Footnotes must be in arial font and fontsize 6.

References in the text should be made in the following ways:

As Scott (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (Scott, 1996).

(Jones, 1995, 17 & Smith, 1998)

(Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession. The authors must appear in small caps.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: <https://www.apastyle.org/manual/>

e. Figures and tables. All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' (including tables and graphs) and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office, and there would be a maximum of 10.

f. Author's identification. Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: <https://orcid.org/register>

g. Extension. Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 100 characters.

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

i. Other journal sections. For instruction in English for contributions to the *Experiencias/Urban Practices* or *Reseñas y Libros/Reviews and Books* please contact cytet@mitma.

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

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

cpublic@fomento.es

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 597 7261

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Centro de Publicaciones

Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección cpublic@fomento.es






Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICES CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	


Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

Políticas Open Access:

Dulcinea	 DULCINEA Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas
----------	--

Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).



CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría de Estado de Transportes,
Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid - España
Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CYTET@mitma.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

Diseño original

Nic & Will, S. L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Advantia Comunicación Gráfica, S. A.

Imprime:

Etiquetas Alhambra S.L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

ISSN (E): 2659-3254

NIPO: 796-20-003-5

NIPO (E): 796-20-004-0

DOI: 10.37230/CYTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



Strategic planning as an instrument of integral territorial development

Transformational urbanism and the General Structural Plan

Bidasoa Territory and Basque Eurocity

Logistics and territorial transformations in Madrid Metropolitan Region

Disputed territories: a case study in rural emptied Spain

Weaknesses and threats of depopulation in Valencia

Analysis of the urban-tourist typologies in San Javier (Murcia)

The Foyer of Berlin Philharmonic

Urban Expansion Corridors in Latin America

Land-price dynamics and access to land in La Plata District (Argentina)

Territorial configuration and tourist complexes in Brazil

Urban projects and conflicts: San Carlos de Bariloche (Argentina)

