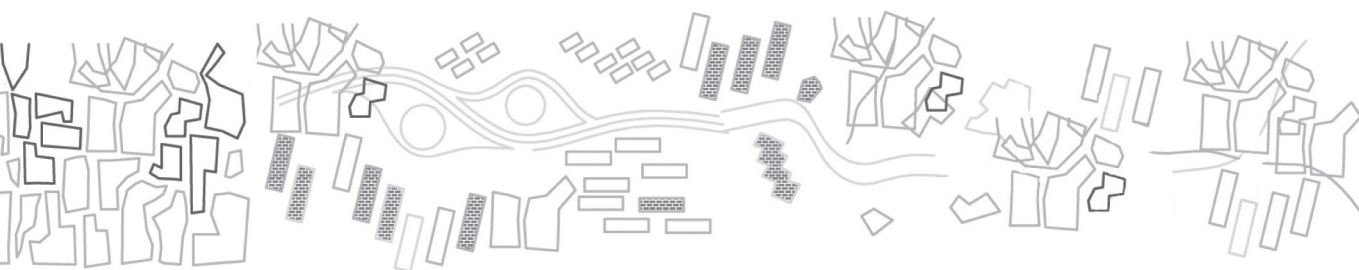


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **N.º 210** invierno 2021

Despoblación rural extrema en España

Madrid y sus municipios limítrofes en el primer tercio del siglo XX

La gentrificación desde una mirada de género: Barcelona

**Emplazamiento, vistas e imágenes del paisaje urbano:
Salamanca**

El micropaisaje del casco medieval de Vitoria-Gasteiz

**Planificación y proyecto del tejido dotacional: Distrito Sur de
Granada**

**Ciudades en redes económicas, sectores del petróleo y gas:
Buenos Aires, Santa Cruz y Singapur**

Parcelación y cultivo: urbanismo informal (Bogotá, Colombia)

Sistema urbano metropolitano de Montevideo (Uruguay)

**Habitabilidad en viviendas productivas del Gran Resistencia
(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

Isabel PARDO DE VERA POSADA
Secretaría 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

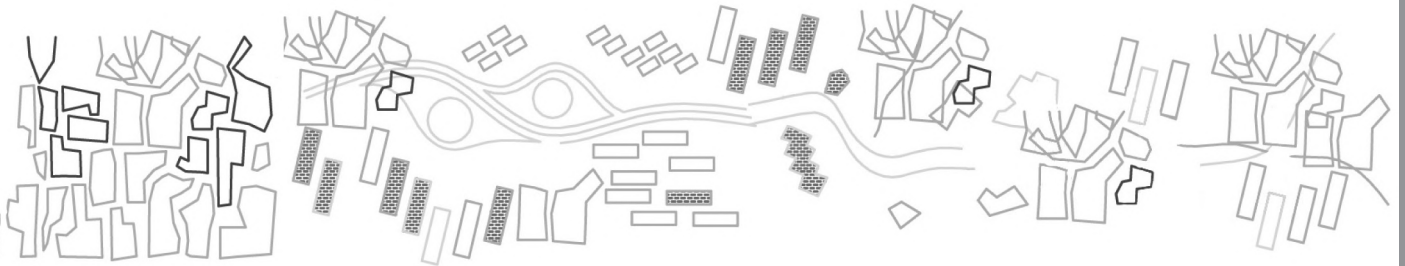
Miguel BAIGET LLOMPART
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Lucrecio FERNÁNDEZ DELGADO
Director General de SEPES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

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

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

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **N.º 210** invierno 2021

Despoblación rural extrema en España

Madrid y sus municipios limítrofes en el primer tercio del siglo XX

La gentrificación desde una mirada de género: Barcelona

Emplazamiento, vistas e imágenes del paisaje urbano: Salamanca

El micropaisaje del casco medieval de Vitoria-Gasteiz (Álava)

Planificación y proyecto del tejido dotacional: Distrito Sur de Granada

Ciudades en redes económicas, sectores del petróleo y gas: Buenos Aires (Argentina), Santa Cruz (Bolivia) y Singapur

Parcelación y cultivo: urbanismo informal (Bogotá, Colombia)

Sistema urbano metropolitano de Montevideo (Uruguay)

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

Índice/Contents

Estudios/Articles

- Despoblación rural extrema en España: enfoque territorial del problema y de la forma de afrontarlo
Extreme rural depopulation in Spain: a territorial approach to the problem and how to manage it
 María Teresa GÓMEZ-VILLARINO & Domingo GÓMEZ-OREA..... 905
- Hacia la gran ciudad del mañana: debates en torno a las relaciones intercomunales entre Madrid y sus municipios limítrofes en el primer tercio del siglo XX
Towards the great city of tomorrow: debates on inter-communal relations between Madrid and its neighbouring municipalities during the first third of the twentieth century
 Santiago DE MIGUEL-SALANOVA 923
- La gentrificación desde una mirada de género: un ejemplo en Barcelona
Gentrification from a gender perspective: evidence from Barcelona
 Anna ORTIZ-GUITART & Antonio LÓPEZ-GAY & Joan SALES-FAVÀ & Miguel SOLANA-SOLANA 943
- Emplazamiento, vistas e imágenes del paisaje urbano y sus posibilidades: el ejemplo de Salamanca
Location, views and images of the urban landscape and its management possibilities: the case of Salamanca
 Juan Ignacio PLAZA-GUTIÉRREZ..... 961
- El micropaisaje del casco medieval de Vitoria-Gasteiz: una infraestructura verde de pequeña escala
The micro-landscape of the medieval old town of Vitoria-Gasteiz: a small-scale green infrastructure
 Marta VILLOTA-GÁLVEZ 981
- Planificación y proyecto para el fortalecimiento del tejido dotacional: el Distrito Sur de Granada
Urban planning and urban design to strengthen the urban fabric of amenities: the Southern District of Granada
 Belén BRAVO-RODRÍGUEZ & Juan LUIS RIVAS-NAVARRO 1005
- Ciudades en redes económicas: una comparación de Buenos Aires y Santa Cruz con Singapur, enfocada en el sector de petróleo y gas
Cities in economic networks: a comparison of Buenos Aires and Santa Cruz with Singapore, focussed on the oil and gas sector
 Sören SCHOLVIN..... 1029
- Parcelación y cultivo: prácticas cotidianas de urbanismo informal (Bogotá, Colombia)
Parceling and cultivation: daily practices of informal urbanism (Bogotá, Colombia)
 Sandra CAQUIMBO-SALAZAR & Juan G. YUNDA 1043
- Sistema urbano metropolitano de Montevideo (Uruguay): hacia una definición funcional a partir de movilidad por motivos laborales
The urban system of Montevideo metropolitan area (Uruguay): towards a functional definition based on analysis of commuter flows for reasons of labour
 Leonardo ALTMANN-MACCHIO & María Victoria FERNÁNDEZ-CRUZ..... 1055

Índice

Habitar y trabajar: condiciones de habitabilidad en viviendas productivas del Gran Resistencia (Argentina) <i>Live and work: habitability conditions in productive housings of the Gran Resistencia (Argentina)</i> María Laura PUNTEL & Miguel Ángel BARRETO	1073
---	------

Experiencias/Urban Practices

Plan de accesibilidad de Castelló: hacia un modelo urbano inclusivo, igualitario, participativo y sin barreras <i>Castelló accessibility plan: Towards an inclusive, egalitarian, participatory and barrier-free urban model</i> AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ.....	1093
Plan de accesibilidad de Jerez de los Caballeros (Extremadura) <i>Jerez de los Caballeros Accesibility Plan</i> José Ramón BERGASA-PASCUAL & Elena LACILLA-LARRODÉ	1101

Estudios comparados/Comparative studies

La normativa de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados: estudio comparado <i>The accessibility regulations in urbanized public spaces. Comparative study</i> María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO & M ^a Isabel MADURGA-CHORNET	1107
--	------

Observatorio Inmobiliario/Spanish Real Estate Observatory

Hacia una normalización del mercado de vivienda <i>Towards a normalization of the housing market</i> Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ.....	1139
---	------

Documentación/Documents

Las nuevas exigencias de la Orden Ministerial TMA 851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados <i>The new requirements of the Ministerial Order TMA 851/2021, of July 23, which approves the technical document of basic conditions of accessibility and non-discrimination for access and use of urbanized public spaces</i> María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO & M ^a Isabel MADURGA-CHORNET	1151
---	------

Reseñas y Libros/Reviews and Books

Información sobre Tesis doctorales.....	1167
<i>Doctoral thesis information</i>	
Recensiones y reseñas de libros recibidos.....	1169
Acuse de recibo	1180
Índices de CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol. LIII Año 2021, cuarta época números del 207 al 210 y monográfico	1181

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 905-922

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.01>

CC BY-NC-ND



Despoblación rural extrema en España: enfoque territorial del problema y de la forma de afrontarlo

María Teresa GÓMEZ-VILLARINO ⁽¹⁾Domingo GÓMEZ-OREA ⁽²⁾

(1) Profesor Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica, Alimentaria y de Biosistemas - Universidad Politécnica de Madrid

(2) Catedrático Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: En los años 50 la obsolescencia del sistema territorial rural español reclamaba un cambio. Cambio que fue generando un modelo de desarrollo territorial desequilibrado, con dos extremos: ciudades congestionadas y campos despoblados. Actualmente las áreas escasamente pobladas ocupan el 54,84% del territorio, donde sólo vive el 5,43% de la población; mientras el 80% de la población se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio. Bajo estas premisas se hace una interpretación territorial de la actual situación para plantear con enfoque prospectivo su reorientación. Se aboga por reconducir el proceso de declive hacia uno de progreso, basado en la vertebración sobre cabeceras comarcales y pueblos viables y una economía apoyada en la naturaleza, el aprovechamiento de bosques, la ganadería extensiva y en las oportunidades de diversificación favorecidas por las TIC's.

Palabras clave: Despoblación; Territorio; Relación campo-ciudad; Ajuste estructural; Demografía

Extreme rural depopulation in Spain: a territorial approach to the problem and how to manage it

Abstract: In the 1950s the obsolescence of the Spanish rural territorial system claimed for a change. This change produced an unbalanced territorial development model, with two extremes: congested cities and depopulated rural fields. Currently, scarcely populated areas occupy 54.84% of the territory,

Recibido: 04.11.20; Revisado: 20.04.21

Correo electrónico: teresa.gomez.villarino@upm.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8720-3593>;

Correo electrónico: domingo.gomez.orea@gmail.com; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8320-7952>

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

where only 5.43% of the population lives; while 80% of the population is concentrated in urban areas, which account for only 20% of the territory. Under these premises, this document makes a territorial interpretation of the current situation in order to propose its reorientation with a prospective approach. To this end, it advocates redirecting the process of decline towards one of progress based on the territorial structuring of viable towns and villages and an economy based on nature, use of forests, extensive livestock farming, and on the opportunities facilitated by access to ICTs.

Keywords: Depopulation; Territory; Countryside-city relationship; Structural adjustment; Demography

1. Introducción

La despoblación rural en España se refiere a un largo proceso de vaciamiento que, en la época moderna, se inicia en la década de los años 50 del pasado siglo y continúa en la actualidad (MUÑIZ & al., 2010; PINILLA & SÁEZ, 2017; RODRÍGUEZ-REJAS, & DÍEZ-GUTIÉRREZ, 2021). El proceso afecta a gran parte del medio rural, pero se manifiesta con niveles de insostenibilidad demográfica en el denominado mundo rural profundo (MOLINERO, 2017 y 2019; ALARIO & al., 2018). Un mundo que, lejos de estar ancestralmente desprovisto de población por razones de hostilidad climática o del medio natural, ha pasado por épocas históricas de prosperidad manteniendo un tejido social estable hasta esas fechas, lo que sugiere atribuir la despoblación a causas socioeconómicas y a una carencia en la visión territorial del desarrollo atenta al equilibrio y a la cohesión entre las diversas zonas del territorio español¹.

1.1 La despoblación rural: un problema de índole territorial

Afecta por tanto a un tipo de espacio en el que inexorablemente la población ha ido construyendo, desde la noche de los tiempos, un sistema territorial mediante la práctica de sus actividades de producción, de consumo, de relación y de residencia, sobre la naturaleza (CLOKE, 2006). Un sistema que constantemente se ha ido adaptando a los avatares históricos a través de la interacción circular de sus tres componentes primordiales: la población (y el poblamiento), la naturaleza y las actividades que practica la población sobre la naturaleza en virtud de sus capacidades y recursos (FIG. 1).

De acuerdo con lo anterior, la despoblación es un problema de índole territorial (PINILLA & SÁEZ, 2017), un indicador de la forma en que el sistema rural existente en tales zonas en esa época, se va adaptando a una creciente incompatibilidad con las nuevas tecnologías en materia de

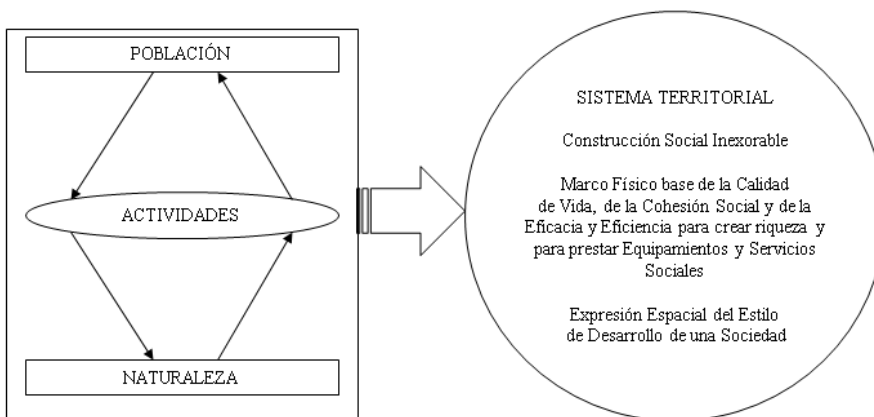


FIG. 1/ El sistema territorial: una construcción social inexorable.

Fuente: Elaboración propia a partir de GÓMEZ OREA & VILLARINO, 2013b.

¹ La investigadora Pilar Burillo de la Asociación Instituto de Investigación y Desarrollo Rural Serranía Celtibérica, llama demotanasia (Cerdá, 2017) al proceso de acción y omisión,

directa e indirecta, que ha dado lugar a la desaparición lenta y silenciosa de la población de un territorio, de su cultura, tradiciones y formas de vida.

energía, producción, transportes y telecomunicaciones, así como con las nuevas exigencias culturales y de bienestar social. Y también a las expectativas que surgen del contexto exterior: el atractivo y las oportunidades que ofrece la creciente urbanización (RODRÍGUEZ-DEL PINO & al., 2021). En suma, el recurrente dilema: la vida en las ciudades frente al mundo rural.

El problema surge porque tal adaptación es insatisfactoria (BOSQUE & al., 2001); porque se produce de forma espontánea, tendencial, es decir, dejada a la acción de los intereses socioeconómicos imperantes, generalmente ajenos a los territorios afectados, y con visión de corto plazo (GÓMEZ OREA & VILLARINO, 2013a). Esto ha generado el desequilibrado sistema territorial que caracteriza la situación actual. Podría decirse que tal evolución ha obedecido a exigencias generales de crecimiento económico y de desarrollo urbano, y a una crecientemente «desruralización» de la sociedad que ha ignorado los intereses del campo y también su inevitable dependencia de él. En suma, la evolución ha carecido de un enfoque planificado desde la óptica del sistema rural, que adecuadamente gestionada, podría llevar a un sistema territorial satisfactorio. En definitiva, la planificación ha sido externa al mundo rural, en beneficio de una estrategia nacional centrada en la industrialización de las ciudades, pero carente de una visión territorial; y no sólo del sistema rural, sino del sistema territorial conjunto en el que lo rural y lo urbano son estructuralmente complementarios y funcionalmente sinérgicos.

En consecuencia, la despoblación rural debe ser entendida como la manifestación de un largo e inconcluso proceso de declive del sistema rural, que, con mayor o menor intensidad, afecta a una gran parte de las zonas rurales, si bien de forma especialmente intensa a aquellas ubicadas en zonas marginales, desfavorecidas de montaña, o alejadas de los grandes ejes y zonas de desarrollo².

Afrontar su problemática requiere un enfoque planificado desde dentro, desde lo local, aunque su implementación exige el concurso de todos niveles territoriales y de todos los agentes socioeconómicos. Esta es una afirmación en la que coinciden todos los interesados.

² Estamos ante una relación causa efecto que se retroalimenta: el declive provoca despoblación que, a su vez, causa más declive; y también se produce otra retroalimentación relevante: la que asocia la despoblación a la secular baja productividad del mundo rural, y ésta sería la causa del

1.2 Identificación de las zonas despobladas

Identificar las zonas despobladas es crucial. Por un lado, para ajustar desde lo local los diagnósticos y propuestas a las particularidades existentes; y de otro para beneficiarse de los instrumentos de ayuda adoptados en niveles territoriales superiores, especialmente los previstos por la Unión Europea (UE) sobre desarrollo regional y cohesión económica, social y territorial.

Una delimitación ajustada a la realidad exige solventar dos cuestiones. Una, adoptar las unidades territoriales de análisis, de cuya agregación surgirán las zonas despobladas; otra, definir el umbral de densidad que marca la condición de despoblado.

Respecto al primero, la visión desde dentro generalmente aceptada, sugiere adoptar las entidades locales, municipios o comarcas, como unidad de análisis. La agregación de aquellos, contiguos, no periurbanos y cuyos datos estadísticos manifiesten una densidad poblacional suficientemente baja, definirá la zona continua despoblada.

Esta afirmación se ratifica porque las delimitaciones basadas en datos medios de regiones o provincias o unidades territoriales estadísticas de la Unión Europea NUTs 2 y 3, ocultarán extensas zonas despobladas: sus datos poblacionales, al igual que los económicos, se compensan con los de otras zonas de menor tamaño, pero más densas. Es significativo, en el nivel regional, el caso de Aragón donde Zaragoza y su periurbano acaparan la población y la actividad enmascarando amplias zonas despobladas del Pirineo o de Teruel, e incluso de la propia provincia de Zaragoza. También es significativo, a nivel provincial, el caso de la provincia de Guadalajara cuyos datos provinciales no detectan la escasa densidad poblacional de la extensa zona del Alto Tajo, porque sus datos se compensan con los del reducido espacio del Corredor del Henares con una densidad equiparable a Madrid. A nivel nacional, destaca la Serranía Celtibérica que, con una superficie de 65.825 km², más del doble de Bélgica o Cataluña, y una densidad de tan sólo 7,02 hab/km², pasa desapercibida al ocupar espacio de diez provincias en cinco comunidades autónomas: Aragón, Castilla La

problema territorial; pero a su vez la debilidad del sistema territorial dificulta la creación de riqueza. En todo caso población y actividades generadoras de riqueza son componentes primordiales del sistema territorial y éste el marco de la calidad de vida.

Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana y La Rioja (BURILLO, 2012; BURILLO & al., 2013). Tampoco ofrecen resultados aceptables los ensayos de delimitación realizados por cuadrículas de 1 km² (GOERLICH & CANTARINO, 2012; REIG & al., 2016).

Para definir el umbral de densidad que marca la condición de despoblado, siguiendo a BURILLO (2012, 2018, 2019), ayudarán varias referencias disponibles. Una primera procede de la geografía humana que establece 10 hab/km² el umbral para considerar un territorio desierto demográfico. Otra referencia es el umbral de 8 hab/km² establecido en el protocolo de adhesión de Finlandia y Suecia a la UE en 1994 para atribuir a un territorio la condición de Área Escasamente Poblada, condición que solo cumplía la región ártica de Laponia, por sus duras condiciones naturales. Una tercera referencia procede de European Spatial Planning Observation Network, entidad que en 2009 acuña los términos Sparsey Populated Areas (SPAs) para las Unidades Territoriales Estadísticas NUTS 3 (equivalente a las provincias), con menos de 12,5 hab/km² y Very Sparsely Populated Areas (VSPAs) para las NUTs 2 (equivalente a las regiones) con menos de 8 hab/km². Pero, como ya se ha mencionado, asociar densidades a

provincias y regiones oculta extensas áreas interprovinciales despobladas. Por ello se ha propuesto recurrir a la lógica de la agrupación desde lo local, y en este sentido se propone hacer la delimitación por agrupación de municipios no periurbanos (DUBOIS & ROTO, 2013).

De acuerdo con lo anterior, en 2018 la investigadora Pilar Burillo de la Asociación Instituto de Investigación y Desarrollo Rural Serranía Celtibérica, elaboró un mapa de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa o SESPAS, diferenciando las que tienen menos de 8 hab/km² y las que tienen menos de 12,5 hab/km² (BURILLO & BURILLO, 2018).

La FIG. 2, muestra una situación demográfica preocupante. Diez Áreas Escasamente Pobladas ocupan el 54,84% del territorio español, donde sólo vive el 5,43% de la población española, con una densidad media de 8,69 hab/km². En el periodo 2012-2018 la pérdida poblacional fue de 208.192 personas. Esta pérdida se incrementará notablemente dentro de quince años, cuando la generación del “baby boom” alcance la jubilación, potenciado por la alta tasa de envejecimiento y la falta de relevo generacional, dando lugar a una pirámide poblacional claramente invertida,

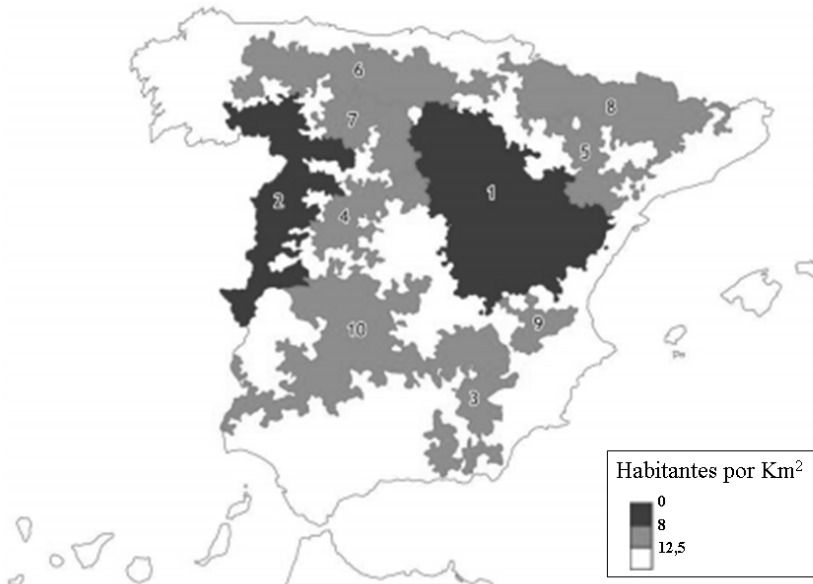


FIG. 2/ Mapa “Áreas escasamente pobladas 2018”.

Fuente: BURILLO & al., 2019

El citado mapa de BURILLO (FIG. 2) es una representación realista de las regiones geográficas, no administrativas, específicamente despobladas, las Áreas Escasamente Pobladas. Y resulta de gran utilidad para definir las zonas rurales con desventajas naturales o demográficas graves y escasa densidad de población, cuyo reconocimiento, es fundamental para que se les pueda aplicar los beneficios previstos en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE para las regiones desfavorecidas. Estas regiones podrán optar a la financiación prevista por los fondos europeos de cohesión económica, social y territorial y de desarrollo regional y rural.

1.3 Heterogeneidad de las zonas despobladas

En un territorio tan diverso como el español, la magnitud superficial de las zonas rurales despobladas, presenta notables diferencias naturales y culturales (MOYANO, 2017). Su ubicación respecto a los ejes y zonas de desarrollo ha determinado poderosamente el proceso de despoblación e implica oportunidades diferentes. El sistema de asentamientos poblacionales muestra también grandes variaciones geográficas, pero sobre todo históricas ocasionado por la forma en que se realizó la Reconquista. Todo ello hace que nos encontremos con una gran heterogeneidad que invalida cualquier aproximación general a su conocimiento. En consecuencia, el diagnóstico de la despoblación y la formulación de estrategias que reorienten el actual proceso de declive hacia uno de progreso requiere una aproximación particular y desde lo local, por zonas operativas, identificadas por criterios de homogeneidad geográfica y cultural, pero, sobre todo, del sentido de pertenencia. Sólo así se involucrarán en el proceso de cambio todos los implicados, de acuerdo con el principio de corresponsabilidad.

A pesar de lo dicho, estas zonas comparten una serie de rasgos bien conocidos, cual son, además de la baja densidad de población, la complejidad del proceso de vaciado, de sus causas y de sus consecuencias; la cantidad y diversidad de los agentes implicados; la conformidad de la población y su actitud negativa ante el cambio; el desequilibrio entre sexos, el envejecimiento y la escasez de liderazgo local.

Pero desde este documento queremos enfatizar una cualidad muy significativa para afrontar

el problema: las zonas de despoblación extrema (aquellas con densidad oficial, basada en la población de derecho, inferior a 8 hab/km², pero densidad real, basada en la población de hecho, muy inferior), vienen a coincidir sensiblemente con áreas rurales de montaña, en las que predomina la naturaleza, el suelo forestal, la ganadería extensiva y un paisaje admirable, mientras la agricultura ocupa una extensión proporcionalmente muy inferior, y generalmente adolece de escasa e incierta productividad. Este rasgo común puede ayudar a revertir el proceso de declive rural a través de sectores estratégicos como la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que produce, la producción y comercialización de activos naturales y del efecto sumidero de contaminantes, el aprovechamiento integral y sostenible de los bosques, la ganadería extensiva y el disfrute del paisaje y del patrimonio cultural.

2. El sistema territorial en las zonas de actual despoblación extrema en los años 50

Aun reconociendo la heterogeneidad señalada, en la década de 1950 el sistema territorial en las zonas españolas despobladas, mantenía sus características ancestrales en las tres componentes primordiales del sistema: la población y el poblamiento, las actividades que soportan el tejido social y la naturaleza en la que se ubican.

2.1 La población y el poblamiento

En esa época, el mundo rural conservaba las estructuras sociales anteriores a la revolución industrial: familia nuclear, familia extendida y comunidad local íntima (HARARI, 2017), las cuales satisfacen solidariamente las necesidades de la población, y manifiesta unas características que se pueden sintetizar así (COLLANTES, 2007; CAMARERO & al., 2009; BALBOA, 1997; ARAUZ DE ROBLES, 1979):

Pueblos vivos, cuya población, en cantidad y forma de consumo, estaba equilibrada con la capacidad biológica del entorno, y como todo se reciclaba, con su capacidad de absorción; la supervivencia de los vecinos dependía de la mutua solidaridad³; y la comunidad practicaba actividades socioculturales tradicionales que alimentaban sus aspiraciones lúdicas.

³ Resulta curiosa la soberbia de la sociedad actual al considerar modernas la idea de economía circular y de la colaborativa, cuando ambas se vienen practicando desde el Neolítico

en el mundo rural, y desde hace 4.000 millones de años por la naturaleza.

Se organizaban en familias nucleares y numerosas, con un elevado nivel de autoconsumo alimentario y de autosuficiencia en la provisión de las necesidades vitales; y una equitativa diferenciación funcional por géneros para atender a las numerosas tareas que requería la supervivencia.

Los servicios sociales comunitarios de los pueblos eran precarios, se limitaban a médico, a veces boticario, veterinario, maestro y cura. La comunidad disponía de terrenos comunales: dehesas boyales, montes vecinales, etc., se practicaba el sistema de zofras en las que los vecinos aportaban su trabajo personal para construcción o arreglo de infraestructuras comunes, se subastaban anualmente ciertos servicios sociales entre los vecinos, etc.

En cuanto al poblamiento, aunque con raíces ancestrales, todavía persistían las señas de su origen medieval, principalmente por las peculiaridades diferenciales de la Reconquista, las cuales, aunque con múltiples variantes, se manifestaban en tres grandes tipos predominantes asociados a tres grandes áreas de la península Ibérica: disperso y multinuclear en pequeñas entidades en el norte; concentrado en núcleos pequeños y medianos en el centro, al norte del Sistema Central; concentrado en grandes núcleos, al sur de la Cordillera Central.

2.2 Las actividades soporte del tejido social y la naturaleza en que se insertaban

Aparte de las actividades de tipo cultural o folklórico, la base económica de las zonas de actual despoblación extrema, especialmente en los pueblos más pequeños y remotos y con la excepción de las cabeceras comarcales, estaba constituida por los tres subsectores agrarios: la agricultura, la ganadería extensiva y los aprovechamientos forestales, a los que se dedicaba casi la totalidad de la población.

La ganadería de carácter extensivo exploraba el territorio para aprovechar los pastos a diestro, mientras la agricultura, también extensiva, ocupaba una proporción menor, y estructurada, generalmente (al menos en las zonas más serranas, no tanto en los piedemontes y penillanuras), por miniparcelas de cultivo, a causa de la división histórica por los sucesivos repartos entre los hijos. Una y otra actividad se estructuraba en explotaciones pequeñas, minifundistas, pero polivalentes, que satisfacían con cierta precariedad las necesidades materiales, y en las que las tareas se repartían

equitativamente entre los diversos miembros de la familia. La productividad era débil y los canales de comercialización inexistentes o embrionarios, practicando asiduamente el intercambio en especie.

Completaba el panorama agroganadero, la agricultura intensiva de autoconsumo en las huertas aledañas a los pueblos, que no solo proveían de frutas y hortalizas, sino que daban satisfacción espiritual sobre todo a la población de más edad, y conformaban un paisaje bello y de fuerte carácter identitario. Y paralelamente se explotaba una ganadería doméstica (gallinas, conejos, cerdos fundamentalmente) orientada al autoconsumo familiar.

Los aprovechamientos forestales se practicaban sobre propiedades comunitarias o sobre terrenos de titularidad pública, de donde se aprovisionaban de leña, carbón, setas, etc.; y en ciertas zonas la extracción de resina sobre repoblaciones forestales de pino rodeno (*Pinus pinaster*). Además, se practicaban la caza y la pesca, con un significado más lúdico que productivo.

En este régimen extensivo la naturaleza, aunque soportaba los embates de la roturación se mantenía razonablemente bien conservada.

3. Obsolescencia del sistema descrito

Como se ha señalado, el sistema descrito manifiesta, en esa época, una incompatibilidad creciente con las nuevas tecnologías en materia energética, productiva, de transporte y de telecomunicaciones, que van surgiendo e implantándose rápidamente, así como con la expansión de una cultura de origen urbano y con las exigencias de bienestar social.

En efecto, el sistema se ha ido conformando sobre unas circunstancias históricas que en esa época van cambiando a toda velocidad. El autoconsumo, la polivalencia del ciudadano y la solidaridad de las comunidades se sustituyen por la venta de sus productos y por la adquisición de productos externos elaborados; se incorpora al campo la especialización propia de las ciudades, y la solidaridad solo se manifiesta en circunstancias excepcionales. La procedencia animal, incluido el hombre, de la mayor parte de la energía utilizada en las labores productivas se sustituyen por la mecanización, y se va imponiendo la

eficiencia productiva frente a la satisfacción de las necesidades. La comunicación directa de la población en cada pueblo y con el exterior, se sustituye cada vez más por las telecomunicaciones. El origen defensivo de la localización de muchos pueblos y ciudades, resulta incoherente en esa época.

El modelo tradicional entra en crisis de población, de poblamiento y de formas de producción y consumo, y con ello de identidad, y en última instancia, de sostenibilidad. Seguramente el modelo tradicional ha cumplido su ciclo histórico y reclama avanzar hacia uno nuevo; tal vez se pueda afirmar, desde la fría lógica de la racionalidad técnica del sistema, difícil de aceptar por razones sentimentales, que en las zonas rurales profundas, hay demasiados pueblos para la población que acogen, demasiado próximos dadas las actuales formas de desplazamiento y de cultivo, demasiado pequeños y con escasa viabilidad hacia el futuro, teniendo en cuenta la forma en se realizan las actividades productivas.

Y con dos debilidades sustanciales: su escaso o nulo potencial, y atractivo, para generar actividad económica por parte de emprendedores, y su ineficiencia para prestar los equipamientos y servicios sociales que reclama la población; y dado que la dotación de tales servicios es competencia municipal, a la debilidad anterior se añade el minimunicipalismo⁴: demasiados municipios y demasiado pequeños incapaces también de atraer actividad y población. Ambas debilidades, requieren ser afrontadas considerando al mismo tiempo la racionalidad técnica y la sensibilidad social.

4. El vertiginoso cambio español entre 1959 y 1973

El modelo descrito permanece hasta la década de los 50. Pero su evidente obsolescencia reclama una actualización, que se produce a través de un vertiginoso proceso de transformación rural que, complementario a la simultánea industrialización urbana, modernizó todo el país en el breve periodo que va de 1959 a 1973.

⁴ En España existían, en 2015, 8.124 municipios. 2.627 con menos de 250 hab.; 2.235 entre 250 y 1.000 hab.; 6.799 con menos de 5.000 hab. (84% del total) y sólo 6 municipios

El proceso se desencadena con el Plan de Estabilización Español de 1959 (FUERTES, 2014; LISSEN & DÍAZ, 2015), que supuso una segunda revolución industrial (REGALES, 1988, 1991) y el lanzamiento de España hacia la modernidad económica, social y territorial ajustando su estructura productiva por sectores e incrementando la producción para avanzar hacia una mayor coherencia con los países del entorno. Así España, abandonada su autarquía, se va transformando en uno de los países más abiertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (AGUADO, 2006).

La industrialización del país fue alimentada por la mano de obra procedente del medio rural y vino a concluir esta primera etapa en 1973, año en que se produce la crisis del petróleo y la consiguiente crisis económica. Dada la precariedad, incluso carencia, de los factores de localización industrial en el medio rural, la industrialización prácticamente se localiza en las ciudades, y en ciertos emplazamientos seleccionados: los polos de desarrollo, con escaso éxito con respecto a la esperada difusión industrial hacia el mundo rural con que fueron concebidos.

Por lo tanto, el Plan repercute en dos ámbitos complementarios: el rural y el urbano, y de forma complementaria y sinérgica, puesto que ambas repercusiones se refuerzan mutuamente: la industrialización pudo contar con una mano de obra austera, trabajadora, acostumbrada al sacrificio y que, aún sin una formación específica para el empleo industrial, sí contaba con la amplia preparación polivalente generada por la autosuficiencia que exigía la supervivencia en el mundo rural del que procedía. Al mismo tiempo tal industrialización permitió una liberación «natural» de la mano de obra excedentaria que aquejaba a las explotaciones agrarias; y el campo multiplicó su productividad, ayudado por las innovaciones generadas, preferentemente, en las ciudades (JACOBS, 1975).

Las sinergias más interesantes, son las que se producen internamente en el medio rural, entre cuatro componentes: dos acciones: la concentración parcelaria y la revolución verde, y dos impactos derivados: la mecanización del agro y la concentración y fortalecimiento de

tienen más de 500.000 habitantes. Este minimunicipalismo es ineficaz e ineficiente para prestar los servicios sociales que actualmente se requieren.

las explotaciones agrarias, las cuales se re-
 toalimentan reforzándose mutuamente, como
 pretende ilustrar el diagrama de flujos adjunto
 (Fig. 3).

El núcleo de la transformación conforma un círculo
 virtuoso de reforzamiento entre los cuatro
 aspectos citados. La concentración parcelaria,
 al aumentar el tamaño de las parcelas de cultivo,
 regularizar su forma y crear una red adecuada
 de accesos (FERNÁNDEZ, 1966; HERNÁNDEZ, 2006)
 estimula la mecanización. El potencial de culti-
 vo que esto produce favorece la introducción de
 las mejoras técnicas propiciadas por la revoluc-
 ión verde, que surge en los años 60 cuando la
 concentración y la mecanización estaban en su
 apogeo (GAUD, 1968; BORLAUG, 1988 y 2002), es-
 pecialmente la utilización de semillas mejoradas
 y el uso intensivo de fertilizantes, fitosanitarios y
 pesticidas. A su vez la entrega de títulos de pro-
 piedad por la concentración parcelaria, anima a
 los agricultores emigrados a arrendar sus tierras
 ya concentradas, lo que aumenta el tamaño de
 las explotaciones de los agricultores que perman-
 necen en el campo. Por su parte, la mejora de
 rendimientos conseguidos por la mecanización

y la revolución verde, estimula el fortalecimiento
 de los factores productivos de las explotaciones
 agrarias: extensión, capitalización, tecnología,
 gestión, productividad y rentabilidad, y por tanto
 de sus resultados económicos. Todo ello anima
 a otras comunidades rurales a solicitar la con-
 centración parcelaria. Y en suma libera mano de
 obra para alimentar la industrialización urbana
 y de los polos de desarrollo. Al final todo ello,
 unido al mito de lo urbano, induce el exagerado
 éxodo rural que sigue hasta nuestros días pro-
 duciendo el vaciado de población.

5. Las consecuencias no deseadas del proceso: un indeseable modelo de desarrollo territorial

En conjunto el proceso fue positivo y segura-
 mente necesario para la transformación que
 España necesitaba en aquel momento. Y aun-
 que el éxito económico es evidente, las otras
 tres dimensiones del desarrollo sostenible: la
 social, la ambiental y la territorial, muestran no-
 tables debilidades (Fig. 4).

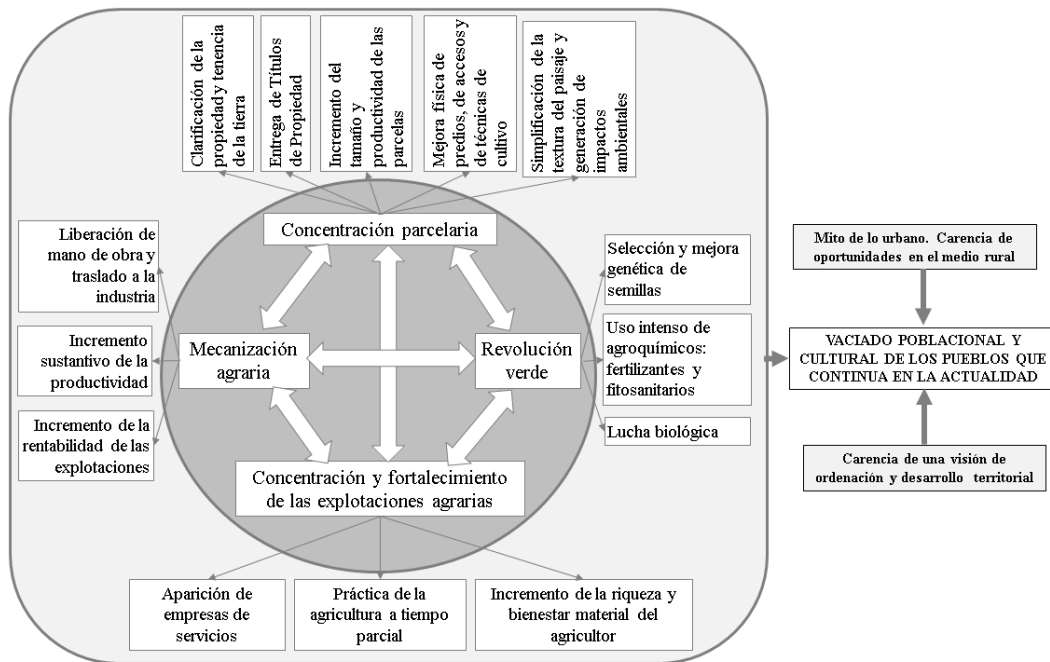


Fig. 3/ Círculo virtuoso que representa las sinergias determinantes del paradigmático proceso de transformación rural entre 1959 y 1973.

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 4/ **Las consecuencias no deseadas del proceso: un indeseable modelo de desarrollo territorial.**

Fuente: Elaboración propia.

Socialmente, al margen de lo que ya suponía la emigración a Europa, el proceso provocó un rápido y excesivo éxodo rural (FERNÁNDEZ, 1964; GARCÍA FERNÁNDEZ, 1965; CAPEL, 1967; GARCÍA BARBANCHO, 1967; PUJADAS & al., 1995; GARCÍA COLL & ANTOLIN, 1997). Entre 1950 y 1970, la población rural se redujo en casi dos millones de personas pasando del 42 al 30 % de la población nacional (COLLANTES, 2007). Y en ciertas zonas inició un vaciado de población que las llevó unos años después a la insostenibilidad demográfica; produjo el desarraigo de los emigrantes, su hacinamiento en ciertos barrios urbanos y su marginalización a causa de la escasez de vivienda y de la forma rápida en que se improvisaron precarias soluciones habitacionales y generaron ciudades dormitorio, etc. El éxodo fue favorecido por tres circunstancias: el mito de una vida más rica y placentera en la ciudad; la fuerte competencia comercial de sistemas productivos externos muy dinámicos; y la pobreza rural y la precariedad de equipamientos y servicios sociales.

El incremento del tamaño y fortalecimiento de las explotaciones que permanecieron, producido en el citado círculo virtuoso, convirtió las tierras en meros objetos de cultivo, pero no “lugar de arraigo de grupos humanos” (ARAUZ DE ROBLES, 1979).

Ambientalmente, la concentración parcelaria es origen de impactos ambientales y paisajísticos fundamentalmente asociada a una reducción de biodiversidad (GÓMEZ OREA, 1988 y 1994). La agricultura intensiva también se considera ambientalmente dañina, por ser altamente

demandante en recursos y por la emisión de contaminantes. En los pueblos, en una primera fase, el caserío entra en un fuerte proceso de declive físico, paralelo al poblacional, mientras en una fase posterior se recupera su antiguo patrimonio edificado gracias a la restauración de las viejas casas patrimoniales que el agricultor emigrado, o sus descendientes, convierten en «la casa del pueblo» en una vuelta sentimental y física a los ancestros, a las raíces.

En el plano territorial, se ha ido construyendo un indeseable modelo de desarrollo Centro-Periferia, económica, social, territorial y ambientalmente insostenible, que se retroalimenta y continuamente, y se concreta en dos manifestaciones extremas:

- La creciente acumulación de población en las ciudades⁵ más grandes (MINISTERIO DE FOMENTO, 2018) y los consiguientes problemas de congestión urbana y de contaminación.
- La creciente despoblación del medio rural, especialmente en las zonas rurales profundas, en muchas de las cuales se ha llegado a la insostenibilidad demográfica, y en algunas de forma irreversible.

Conviene señalar que, entre los dos extremos señalados, grandes ciudades congestionadas y pequeños pueblos del medio rural profundo, existe un «continuum» que los enlaza. El mundo rural es muy heterogéneo: profundo, periurbano, intermedio, reconoce la Ley de Desarrollo Rural de 2007, a lo que se puede añadir el llamado “dinámico” por MOLINERO (2017); también lo es el mundo urbano; y no es fácil señalar una

⁵ Naciones Unidas prevé que dentro de 20 años el 80% de la población mundial será urbana. En España este porcentaje ya se ha alcanzado y, actualmente más del 80% se concentra en

áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio. UE (AGENDA URBANA ESPAÑOLA, 2018).

frontera física entre ellos, porque funcionalmente no existe. Pero la pérdida de población afecta, en mayor o menor medida a todos los tipos; incluso a las ciudades pequeñas y medias y a las cabeceras comarcales (RECAÑO, 2017)⁶.

El desequilibrio señalado no ha cesado de crecer, como ponen de manifiesto los censos de población más actuales; los medios de comunicación detectan que la sociedad es cada vez más consciente de este hecho, y reclama actuaciones que ayuden a paliarlo a todos los niveles y en todos los sectores.

6. Obsolescencias y debilidades en la evolución del sistema territorial en las zonas despobladas

La evolución del sistema rural profundo ha pasado por numerosas vicisitudes con notables consecuencias positivas de modernización y productividad agraria y de la consiguiente liberación de mano de obra, pero muy escasas consecuencias en la adaptación lógica del sistema de pueblos a los imparable avances tecnológicos y culturales de la sociedad, así como en la generación de nuevas actividades no agrarias capaces de compensar la mano de obra excedentaria de la agricultura.

6.1 Evolución del mundo rural: hitos más significativos

El año 1973 se produce la llamada crisis del petróleo que desencadena dificultades económicas, particularmente asociada a la pérdida de empleo y a las grandes dificultades para encontrarlo. Con ello se ralentiza el rápido éxodo rural de la década anterior.

Por esas fechas surge la «cuestión ambiental» (BURCH & al., 1972; MICHELSON, 1970), que en el medio rural se manifiesta en los problemas ambientales generados por la rápida intensificación agrícola⁷, y ante los fenómenos de expansión urbana y de segunda residencia sobre terrenos ambientalmente privilegiados: encinares, paisajes emblemáticos, etc.

Pero a partir de 1982, en que apenas comienza a despegar el motor económico en las ciudades y a generar empleo, de nuevo se produce una segunda escalada de emigración.

En 1986 España se incorpora a la UE. El éxito productivo alcanzado por la agricultura genera excedentes, creando la paradoja de subvencionar productos que el mercado no puede absorber y el insoportable coste que ello implica. Ante estas circunstancias la política agrícola común (PAC), a lo largo de los años 90, plantea la adecuación de las producciones al mercado, la extensificación de los cultivos excedentarios, la integración ambiental de la agricultura, la fijación de población en el campo y el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura.

Todo ello, unido a la liberalización mundial de los mercados agrarios, defendida por los países en vías de desarrollo, con el apoyo de los principales países exportadores mundiales (EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), y a los altos costes de la producción agraria en la UE, genera la perplejidad con que afrontan el futuro los agentes sociales implicados en el agro. Así comienza una reconocida crisis del mundo rural: crisis de producción, se carece de referencia sobre lo que producir, al dejar de haber orientaciones institucionales, a través de los precios públicos de intervención que son sustituidos por ayudas directas a la producción, siendo los agricultores los que, conforme al mercado, deciden libremente; crisis de población, con la aparición de desiertos poblacionales; crisis de poblamiento, insuficiente población para tantos pueblos: microasentamientos, y para tantos municipios: minimunicipalismo; crisis de identidad, la población agraria no entiende su función social, está desmotivada y percibe un cierto desprestigio frente a la población urbana, relacionado con la percepción de ayudas incluso por no producir o hacerlo de manera deficiente; crisis de las instituciones, que tienen que adaptarse para gestionar una política agraria muy alejada de la que venía practicándose desde la creación de la CEE.

La crisis pone de manifiesto que la agricultura es incapaz de soportar un tejido social sostenible, y deja de ser la esencia de la economía y la cultura rural, para convertirse en una actividad más, que necesita el concurso de actividades de otros sectores para mantener un sistema territorial activo, capaz de adecuarse a los tiempos modernos.

⁶ Información de El Confidencial: <https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-13/despoblacion-acelera-pueblos-cerca-desaparecer>, citando al profesor Recaño, C. Estudios Demográficos, U. Autónoma de Barcelona.

⁷ La agricultura intensiva motivó el libro de Carson (1964) la primavera silenciosa, cuyo emblemático título denunciaba la afección a las aves derivadas del uso abusivo de agroquímicos, e influyó mucho en los comienzos del ecologismo.

Pero estas actividades no acaban de llegar, y sigue la despoblación.

Desde los últimos años del pasado siglo se viene hablando de una suerte de renacimiento rural (KAYSER, 1989), de una recuperación demográfica acompañada de una diversificación económica (SANZ, 2011; COLLANTES & PINILLA, 2019); de una especie de retroalimentación del sistema rural hacia la situación demográfica de 1955, por ejemplo, pero con mejores condiciones económicas y ambientales. Sin embargo, otros autores (DEL MOLINO, 2016; MOLINERO, 2017) no coinciden con esta apreciación, o solo la aceptan para ciertas zonas rurales menos o no afectadas por la despoblación, que se mantienen dinámicas o estables.

6.2 Debilidades que permanecen en la actualidad

La evolución del sistema hasta la época actual, carente como se ha dicho, de una visión territorial y a largo plazo del sistema y de una acción planificada de forma participada y concertada con los agentes locales, dejada por tanto a la indeseable evolución tendencial, manifiesta en la actualidad varias debilidades clave:

- La persistencia hasta hoy de un sistema de asentamientos de origen medieval, aunque con raíces anteriores, incapaz de proporcionar servicios sociales de forma eficiente, así como ineficaz para generar riqueza y empleo. En efecto se puede concluir que, hasta 1959, los pueblos están llenos de gente, con todas las casas permanentemente ocupadas; que entre 1959-73 permanecen los mismos pueblos con menos población; y que desde 1973 hasta la actualidad, permanecen los mismos pueblos con mucha menos población de hecho, pero con una población de derecho (BURILLO & al., 2019) que copa las instituciones; y una población urbana vinculada, no residente, que tienen en el pueblo su segunda residencia.
- La dificultad, que hasta el momento parece haber sido insalvable, de crear empleo en el mundo rural capaz de sustituir al expulsado por las nuevas formas de producción agraria, de desplazamiento y de comunicación.
- La presencia de una población no solo escasa sino envejecida, desequilibrada entre sexos, desmotivada, con escasez o ausencia de emprendimiento y carente de un liderazgo local capaz de proponer estrategias desde abajo y de buscar los recursos económicos y los gestores capaces de implementarlas.

- La carencia de una visión y enfoque de ordenación territorial, con perspectiva nacional, regional y local, que considere que el medio rural y el medio urbano no son realidades paralelas y mucho menos contrapuestas sino subsistemas de un sistema que los integra: el sistema territorial (GÓMEZ OREA & VILLARINO, 2013b).

En síntesis: tendencialmente el modelo descrito se autoalimenta, avanzando de forma indeseable e insostenible en ambos extremos: en la ciudad por congestión y en el campo por desertización. Es urgente reorientar esta evolución tendencial de declive hacia una de progreso, con intervención intersectorial y multinivel, en la idea optimista de la evolución planificada: “el futuro se construye”, y acorde con este sentir de la ingeniería: “no hay territorio sin futuro, sino territorio sin proyecto”.

Actualmente hay un movimiento social que reivindica una atención prioritaria de toda la sociedad a ese mundo rural, que podría interpretarse como un mecanismo de retroalimentación del sistema, cuyo objetivo es permanecer. Tal mecanismo, para ser efectivo, podría materializarse en una visión territorial del mundo rural, así como en el enfoque metodológico de ordenación territorial, que plantea cuatro cuestiones fundamentales (GÓMEZ OREA & VILLARINO, 2013b): ¿cuál es el escenario o imagen objetivo del sistema territorial al que tender a largo plazo? ¿cuáles son las actividades capaces de soportar una población estable?, ¿dónde se localizan? y ¿cómo se comportan?

7. Reconducir el proceso de declive hacia otro de progreso

Para afrontar con solvencia la reconducción señalada se propone en este documento asumir las bases de partida que sintéticamente se exponen a continuación.

Que la vuelta a lo que fue el mundo rural, es imposible; pero sí es posible definir un futuro deseable y alcanzable, específico para cada zona acorde con la sociedad actual, así como las medidas para avanzar hacia él.

Que existe la posibilidad de canalizar parte de los flujos de inmigración que llegan a España, hacia el mundo rural.

Que el proceso de reconducción requiere la acción solidaria y sinérgica «de y en» ambos extremos: de las ciudades y del campo.

Que a pesar de su generalizada “desruralización”, entendida como el alejamiento geográfico y espiritual del mundo rural, la sociedad moderna toma conciencia de que las ciudades son entelequias sin el campo, porque sin los bienes y servicios que les proporciona no pueden subsistir; y añora formas de vida más naturales y solidarias⁸.

Que tal proceso exige la colaboración público-privada, de todos los sectores y en todos los niveles territoriales:

1. Supranacional de la UE: financiación de iniciativas en zonas despobladas con fondos de Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), de Cohesión Territorial y otros, así como superación de la marginalidad con que la PAC considera los bosques y los pastos.
2. Nacional: abordar las reformas legislativas y administrativas que se concretan en el punto siguiente, en términos de fiscalidad, compensación de las externalidades positivas y recursos naturales transferidos, estímulos al emprendimiento y al teletrabajo, implicación de los agricultores en la conservación de la naturaleza, etc.

3. Autonómico, prolongando las medidas nacionales hacia lo local, asumiendo la zonificación de las áreas despobladas en zonas operativas a las que poder aplicar estrategias específicas y apoyando la formulación de éstas.
4. Local, protagonizando la formulación de la estrategia en cada zona operativa, asignando a las administraciones públicas un mero papel de leal acompañamiento.

Y reconocer que la índole territorial del problema, su complejidad y la heterogeneidad de las áreas despobladas, requieren planes específicos por zonas operativas y acciones sobre todas las componentes del sistema territorial.

8. Claves metodológicas para planificar el proceso de reconducción

Sobre las bases de partida señaladas en el punto anterior, se proponen unas claves metodológicas que se describen a continuación e ilustra la FIG. 5.

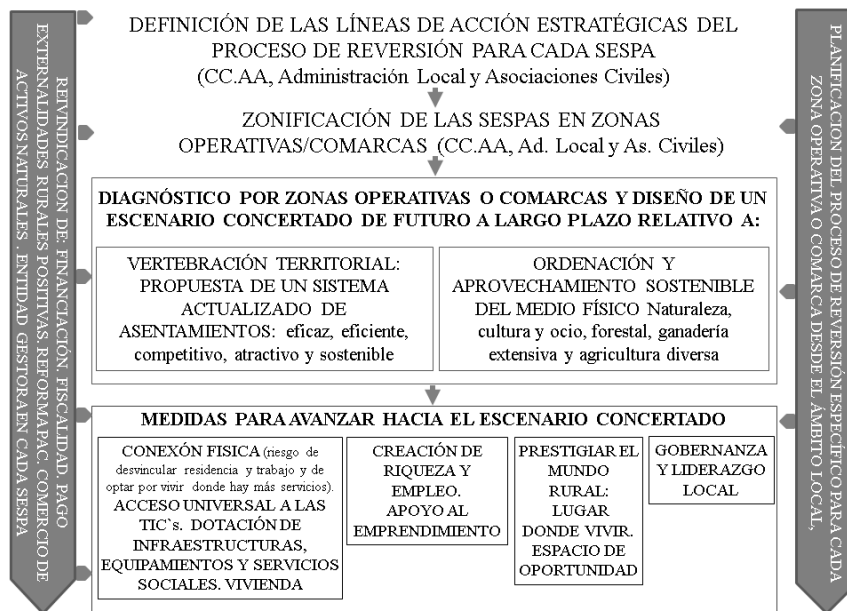


FIG. 5/ Diagrama de flujos que muestra las claves metodológicas para planificar el proceso de reversión.

Fuente: Elaboración propia.

⁸ La epidemia Covid 19, parece haber puesto de manifiesto la debilidad urbana respecto al contagio, generado una nueva demanda sobre “el tipo de vivienda y de entorno en que vivir”, prestigiado la vida fuera de las ciudades y revelado la oportunidad que ofrecen las TICs, para satisfacer esta

demanda, sin renunciar al trabajo habitual. Esta circunstancia podría favorecer la revitalización de ciertas zonas despobladas siempre que se les dote de acceso adecuado a internet y a telefonía móvil.

Se organizan en dos grandes líneas de acción complementarias. Una orientada a reivindicar el pago de la deuda histórica que la sociedad tiene con el mundo rural y que podría materializarse en una serie de decisiones políticas y administrativas, tal como: reconocer las 10 interregiones (FIG. 2) no administrativas escasas y muy escasamente pobladas (SESPAS) como zonas desfavorecidas del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁹, merecedoras por tanto de beneficiarse de los fondos de cohesión y de desarrollo regional de la UE (BURILLO & al., 2019); la discriminación positiva de la fiscalidad en estas zonas; el pago de los servicios ecosistémicos que genera, especialmente el efecto sumidero sobre las emisiones de carbono, de los recursos tangibles que exporta, especialmente el agua, de la biodiversidad que conserva, etc.; el estímulo al comercio de activos naturales para compensar impactos negativos inevitables generados por actividades en otras zonas; evitar que muchas decisiones administrativas de conservación de la naturaleza se hagan imponiendo limitaciones injustas y de difícil cumplimiento a agricultores y ganaderos; posible constitución de una entidad gestora (representativa de las asociaciones civiles y de los agentes y actores sociales) del proceso de reconducción en cada SESPA que definiera las líneas estratégicas de acción las cuales se concretarían a nivel específico para cada zona operativa o comarca.

La segunda línea consiste en un proceso de planificación continua desde el ámbito local, con apoyo autonómico y de otras entidades públicas y privadas, y realizado de forma participada, concertada y transparente. Se inicia con la identificación de las líneas estratégicas del proceso de reversión para

cada una de las SESPAS; sigue con la zonificación en zonas operativas o comarcas, y se aplica mediante planes específicos para cada una de éstas, con enfoque de ordenación y desarrollo territorial. Aparte del diagnóstico para cada zona operativa a la luz de su evolución retrospectiva, la esencia de estos planes reside en un enfoque prospectivo de las propuestas, que consiste en definir un escenario concertado de futuro a largo plazo, y en identificar las medidas pertinentes para avanzar hacia él. Tal escenario se refiere a los dos subsistemas primordiales del sistema territorial: a la vertebración territorial concretada en la población y en un sistema de asentamientos poblacionales eficaz, eficiente, competitivo, atractivo en el que habitar; y a la ordenación y aprovechamiento sostenible del medio físico en términos de una matriz conformada por la naturaleza, cultura y ocio, el sector forestal, la ganadería extensiva y una agricultura diversa.

9. Ensayo sobre escenarios de referencia y de concertación

La definición de dos escenarios de referencia facilita el enunciado del escenario concertado. El tendencial define un futuro indeseable, determinado por la dinámica social, ya descrita, sin intervención voluntarista. El ideal, plantea un futuro utópico, solo posible en ausencia de restricciones de medios, recursos y voluntades. Entre ambos extremos, se situaría el escenario concertado, de compromiso, es decir, el futuro al que tender deseable y posible, definido con la participación y el acuerdo de todos los agentes implicados (FIG. 6).

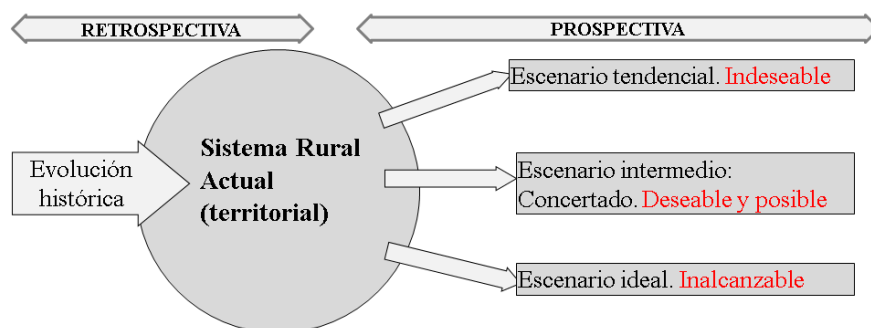


FIG. 6/ Aplicar un enfoque prospectivo: definir un escenario concertado de futuro y aplicar medidas para avanzar hacia él.

Fuente: Elaboración propia a partir de GÓMEZ OREA & VILLARINO, 2013b

⁹ Este artículo incluye como zonas desfavorecidas, entre otras, las zonas rurales y las regiones que padecen desven-

tajas naturales o demográficas graves y permanentes.

9.1 Escenario tendencial: aceptado por la ciudadanía, pero no deseable

La dinámica tendencial supone una adaptación continua pero lenta e insatisfactoria a las nuevas circunstancias tecnológicas y culturales. Tal insatisfacción se debe al sentimentalismo que acompaña a los orígenes rurales de gran parte de la ciudadanía, que no acepta la inviabilidad del sistema de un mundo tradicional; a la veloz dinámica cultural y tecnológica moderna que acelera la obsolescencia del sistema rural; a que numerosos pueblos ya prácticamente vacíos, pasan a segundas residencias de urbanitas que mantienen ayuntamientos basados en una población irreal de derecho pero no de hecho; y a la insensibilidad ante la incapacidad de este modelo para proporcionar equipamientos y servicios sociales.

En suma, en términos de vertebración territorial, este escenario mantiene los mismos pueblos sin población de hecho demográficamente sostenible, sustituida por una población oportunista, urbana vinculada, no residente que los convierte en ventajosa agrupación de segundas residencias privadas que cuentan con financiación pública.

La ordenación y aprovechamiento del medio físico se conforma sobre la conservación de la naturaleza sin retornos económicos que compensen las externalidades positivas generadas; sobre bosques deficientemente gestionados, en los que la acumulación de biomasa derivada del nulo aprovechamiento de leñas y pastos, es una bomba de combustible lista para arder en cuanto las temperaturas suban y la humedad baje, en pavorosos incendios forestales; sobre ganadería extensiva débil, con carga ganadera muy por debajo de la capacidad pastante del terreno; la agricultura se practica en grandes explotaciones cuya viabilidad económica está vinculada a la PAC; un turismo rural frecuentemente depredador. Y sobre ello se añade el riesgo de localización de actividades ambientalmente conflictivas que aprovechan la capacidad receptora de efluentes de las extensas zonas vacantes, como las macrogranjas de cerdos, o los extensos territorios vacíos, como los parques eólicos y fotovoltaicos sin generar desarrollo local.

Las nuevas tecnologías podrían solventar estas debilidades a corto o medio plazo haciendo deseable el modelo. Y ello porque las

telecomunicaciones pueden ofrecer condiciones de vida atractivas para profesionales de todo tipo, así como oportunidades similares a las de la gran ciudad: teletrabajo, teleasistencia, teleenseñanza, televenta, incluso teleproducción, etc. Pero esta posibilidad requiere una decidida voluntad de todos los agentes implicados.

9.2 Escenario retrospectivo, tal vez ideal: impensable por su evidente inviabilidad

Territorialmente, este escenario recupera la situación demográfica y el sistema de pueblos de los años 50 del pasado siglo, así como la matriz productiva del medio físico en esa época. Se trata de un escenario simplemente impensable, inviable, por las circunstancias de obsolescencia señalada a lo largo del texto.

9.3 Escenario de concertación: el menos aceptado por la ciudadanía, pero el más deseable

Este escenario ha de surgir, para la zona operativa, por acuerdo de los agentes socioeconómicos implicados; y queda definido por una densidad y estructura poblacional demográficamente sostenible y una ciudadanía bien capacitada y con actitud proactiva de progreso, que habita un sistema de pueblos eficaz, eficiente, competitivo, atractivo y sostenible, en principio vertebrado sobre las cabeceras comarcales y sobre los pueblos con viabilidad de futuro¹⁰. Se trataría, de acuerdo con la Estrategia Territorial Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2020), de un modelo de asentamientos policéntrico en red jerarquizada; con núcleos compactos, de un tamaño tal que facilite la vida social y la actividad económica, relativamente densos, polifuncionales, seguros y atractivos; bien conectado por infraestructuras de transporte y telecomunicaciones. La bibliografía y diversos foros parecen señalar que este modelo, que asume la inviabilidad demográfica de numerosos pueblos y apuesta por los de mayor tamaño, no es aceptado por la población. Pero esta posición de partida no tiene por qué ser irreversible; sobre todo si el deterioro continúa haciendo cada vez más difícil la vida en las zonas afectadas.

¹⁰ Los pueblos inviables hacia el futuro, demográficamente insostenibles pasarían a ser asentamientos de segunda residencia, lo que implicaría que los propietarios sufragan los

gastos comunes: iluminación, limpieza, conservación, etc. y libera al erario público de la obligación de dotarles con los servicios sociales propios de pueblos vivos.

En cuanto a la ordenación y aprovechamiento sostenible del medio físico, teniendo en cuenta que la despoblación extrema coincide en gran parte con zonas altas, naturales y de bosques, este escenario opta por una matriz basada en la conservación de la naturaleza que percibe retornos económicos por los servicios ecosistémicos que aporta, así como en la producción y venta de activos naturales; en el aprovechamiento integral y sostenible de extensos bosques: madera, biomasa, resina, corcho, caza, trufas, montanera, agua y uso social; en la ganadería extensiva sobre bosques y montes, orientada a la calidad; en la agricultura limitada a los mejores suelos y orientada a la calidad; y en la pervivencia de agricultura de autoconsumo no impuesta por la necesidad, sino voluntariamente aceptada.

10. Enfoque de las medidas para avanzar hacia el escenario concertado

Las medidas para avanzar hacia el escenario de consenso señalado, también han de ser concertadas; tales medidas deberían referirse a una serie de líneas de acción estratégicas reforzándose mutuamente, que se comentan a continuación.

- Crear riqueza y empleo. Es el cuello de botella para reconducir el nuevo proceso, de acuerdo con el modelo de uso del medio físico definido en el escenario, y favoreciendo el emprendimiento para aprovechar las oportunidades que ofrecen las zonas despobladas.
- Prestigiar el mundo rural. Como lugar donde vivir, donde se puede disfrutar de una buena calidad de vida y desde el que se puede practicar el teletrabajo, la teleasistencia, la televenta y demás posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías; y como espacio de oportunidad lleno de recursos y posibilidades crecientemente apreciadas por la sociedad. Para ello es indispensable proporcionar el acceso universal a las TIC's. En relación con lo anterior, apoyar iniciativas públicas y privadas (nichos de actividad, alquiler o compraventa de viviendas, etc.) orientadas a facilitar el acomodo de residentes urbanos interesados en vivir total o parcialmente en el medio rural.
- Estimular un sistema de gobernanza multinivel y de liderazgo local. Con el fin de formular y gestionar el nuevo proceso sería pertinente crear una entidad gestora representativa de la sociedad local, en la que no deberían faltar las asociaciones civiles de todo tipo: culturales, de vecinos, de agricultores y ganaderos, de cazadores, turismo, hostelería, etc., y otros agentes y actores socioeconómicos, la cual contaría con un brazo ejecutivo dinámico, capacitado y comprometido; en todo caso libre de la burocratización sufrida por la gobernanza Leader (ESPARCIA & al., 2015).
- Perfeccionar la conexión física. Asumiendo el riesgo de desvincular residencia y trabajo y de optar por vivir donde hay más servicios.
- Dotar de infraestructuras, equipamientos y servicios sociales eficaces y eficientes. Lo que exige localizarlos de acuerdo con la vertebración acordada en el punto anterior, y corrigiendo el minimunicipalismo, mediante agrupaciones municipales fuertes o convenios de colaboración en red entre municipios.
- Vivienda digna. Dada la importancia social que tiene y el hecho de que, paradójicamente, es un cuello de botella en muchas zonas abandonadas, se considera estratégico crear una oferta de vivienda digna o facilitar el acceso a ella por diversas vías, entre las que destaca el diseño de un sistema formalizado de autoconstrucción.
- Evitar lo que no hay que hacer. Por último, conviene señalar que para conseguir un sistema territorial armónico, funcional y atractivo, tan importante es definir qué es lo que hay que hacer como identificar lo que no hay que hacer. En este sentido conviene prever la amenaza que supone la implantación de parques eólicos y fotovoltaicos, cuyo enfoque extractivista, basado en concentrar la producción en descomunales instalaciones en el campo para exportarla a alejados centros de consumo, apenas genera desarrollo en el medio rural, pero produce fuertes impactos en el paisaje y en el carácter de su entorno (ARRIBAS, 2020). Una forma de aprovechamiento concentrado inadecuada para un recurso difuso que sugiere por tanto un aprovechamiento también difuso. Los planes de desarrollo territorial señalados deben regular el uso del suelo para controlar la ubicación y el comportamiento de este tipo de aprovechamientos.

11. Conclusiones

La despoblación rural extrema es la manifestación de un largo, complejo e inconcluso proceso de declive del sistema territorial del mundo rural profundo, en beneficio del urbano, que se inicia en la década de los años 50 del pasado siglo y continúa imparable en la actualidad, unos 70 años después. Por tanto, no admite soluciones, sino afrontarlo con medidas complementarias y sinérgicas que se insertan en otro proceso cuyos resultados solo se manifestarán a largo plazo.

En la sociedad se percibe una dicotomía entre quienes consideran la despoblación extrema reversible y quienes la dan por perdida; este documento concluye que es irreversible si por tal se entiende la posibilidad de alcanzar la situación demográfica y del sistema de pueblos de los años 50 así como la forma de aprovechamiento en aquella época; y también indeseable.

Pero considera reversible reconducir la evolución del proceso de declive del mundo rural hacia otro de progreso orientado a alcanzar un nuevo sistema territorial de asentamientos eficaz, eficiente, competitivo y atractivo, en principio vertebrado sobre las cabeceras comarcales y sobre los pueblos con viabilidad de futuro; sostenido por una población bien capacitada, orgullosa de su hábitat y con actitud emprendedora y proactiva de progreso; gestionado por una gobernanza multinivel basada en la colaboración leal público privada.

Y dado que las zonas más despobladas coinciden sensiblemente con tierras altas donde predominan la naturaleza, los montes y los bosques, una base económica conformada por una matriz natural cuya conservación retorna beneficios económicos; por montes y bosques que se aprovechan de forma integral y sostenible; por extensos pastizales que soportan una ganadería extensiva de calidad que además mantiene limpios los bosques; por la agricultura limitada a los mejores suelos y orientada a la calidad; y por la pervivencia de una agricultura de autoconsumo no impuesto por la necesidad, sino voluntariamente aceptado.

Y todo ello complementado por las oportunidades de diversificación económica que facilita el acceso universal a las TICs: teletrabajo, teleasistencia, televenta, etc. Y por prestigiar el mundo rural, como lugar donde vivir con una buena calidad de vida, y como espacio de oportunidad lleno de recursos y oportunidades crecientemente apreciadas por la sociedad.

12. Bibliografía

- AGUADO, S. (2006): Integración Económica Española: Del Plan de Estabilización al Euro. *Lecturas sobre Economía Financiera Internacional e Integración Económica (Homenaje al Profesor Félix Varela Parache)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. <http://www3.uah.es/saguado/articuloINTEGRACIONECONOMICAESPANOLA.pdf>
- ARRAUZ DE ROBLES, S. (1979): *Los desiertos de la cultura: (una crisis agraria)*, Guadalajara, España, Institución Provincial de Cultura "Marqués de Santillana".
- ALARIO M. & MOLINERO F. & MORALES E. (2018): La persistencia de la dualidad rural y el valor de la nueva ruralidad en Castilla y León (España). *Investigaciones Geográficas*, (70): 9-30. <https://doi.org/10.14198/INGEO2018.70.01>
- ARRIBAS, D. (2020): Lo que el viento nos va a dejar, el paisaje amenazado. En *El arte y las transformaciones del espacio común del territorio*. Bilbao, España: Ed. Universidad del País Vasco.
- BALBOA, C. A. (1997): Sobre la "modernización" de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional a la capitalización agraria y la dependencia asistencial. En *Agricultura y sociedad en la España contemporánea* (pp. 249-316). Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- BORLAUG, N. E. (1988): *Norman E. Borlaug: a bibliography of papers and publications* (No. Folleto 12035).
- (2002): *The green revolution revisited and the road ahead*. Stockholm, Sweden: Nobelprize. org. <http://www.biologyjunction.com/green%20revolution.pdf>
- BOSQUE, M. I. A. & PÉREZ, L. A. S., & NAVARRO, V. J. P. (2001): Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural= Journal of depopulation and rural development studies*, (1), 211-232. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=243632>
- BURCH, W. R. & CHEEK, N. H. & TAYLOR, L. (1972): Social behavior, natural resources, and the environment. *Journal of Leisure Research*, 4:4, 359-361.
- BURILLO, M. P. (2012): Criterios para la clasificación de la "Serranía Celtibérica" como territorio con necesidades específicas según la Unión Europea: análisis mediante SIG. *Trabajo Fin de Máster de Tecnologías de la información geográfica para ordenación del territorio: sistemas de información geográfica y teledetección*. Universidad de Zaragoza.
- & BURILLO, F. & RUIZ, E. (2013): Serranía Celtibérica (España). Un proyecto de desarrollo rural para la Laponia del Mediterráneo. *Teruel: Instituto Celtiberia de Investigación y Desarrollo Rural, Campus de Teruel*.
- & BURILLO-MOZOTA, F. (2018): Las regiones desfavorecidas de España ante la política de cohesión 2021-2027. *Monografías Instituto Serranía Celtibérica*, 2. <http://www.celtiberica.es/wp-content/uploads/2019/04/6-Monografi%CC%81as-ISC-n%C2%BA2-copia.pdf>

- & RUBIO TERRADO, P. & MURILLO MOZOTA, F. (2019): Strategies facing the depopulation of the Serrania Celtibérica within the framework of the European cohesion policy 2021-2027. *Economía Agraria y Recursos Naturales* 19(1), 83-97. ISSN 2174-7350. <https://polipapers.upv.es/index.php/EARN/article/view/earn.2019.01.05>. doi:<https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.05>.
- CAMARERO, L. & CRUZ, F. & GONZÁLEZ, M. & DEL PINO, J. A., OLIVA, J. & SAMPEDRO, R. (2009): La población rural de España. *Colección Estudios Sociales*, 27. https://www2.uned.es/dpto-sociologia-l/departamento-sociologia/luis-camarero/publicaciones_archivos/estudio-social-27-i-la-poblacion-rural-de-espana-de-los-desequilibrios-a-la-sostenibilidad-i.pdf
- CAPEL, H. (1967): Los estudios acerca de las migraciones interiores en España. *Revista de geografía*, 1(1), 77-101. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/50269>
- CARSON, R. (1964): *Primavera silenciosa: Libros de la naturaleza*, Barcelona, España, Editor Luis de Carol.
- CERDÀ, P. (2017): Los últimos, voces de la Laponia española. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(2), 404-406. https://ddd.uab.cat/pub/dag/dag_a2018v64n2/dag_a2018v64n2p404.pdf
- CLOKE, P. (2006): Conceptualizing rurality. *Handbook of rural studies*, 18.
- COLLANTES, F. (2007): La desagrarización de la sociedad rural española, 1950-1991.
- COLLANTES, F. & PINILLA, V. (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente* (Vol. 15). Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*.
- DEL MOLINO, S. (2016): *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*, Madrid, España, Turner.
- DUBOIS, A. & ROTO, J. (2013): *Making the best of Europe's sparsely populated areas*. Nordregio.
- ESPARCIA, J. & ESCRIBANO, J. & SERRANO, J. J. (2015): From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, 29-42. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.005>
- FERNÁNDEZ, J. G. (1964): El movimiento migratorio de trabajadores en España. *Estudios geográficos*, 25(95), 139.
- FERNÁNDEZ, A. (1966): Procedimiento de concentración parcelaria y régimen impugnativo de sus acuerdos. *Revista de Estudios Agrosociales*, (55), 31-71.
- FUERTES, J. V. (2014): Historia económica desde el plan de estabilización de 1959 al inicio de la transición. *Cuadernos de investigación histórica*, (31), 53-74.
- GARCÍA COLL, A. & ANTOLIN, R. P. (1997): Las migraciones interiores en España. En *Dinámica de la Población en España: cambios demográficos en el último cuarto del siglo XX*. Síntesis.
- GARCÍA BARBANCHO, A. (1967): *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*. Madrid. Instituto de Desarrollo Económico.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1965): *La emigración exterior de España*, Barcelona, España, Ariel.
- GAUD, W. S. (1968): *The green revolution: accomplishments and apprehensions*. AgBioWorld.
- GOERLICH GISBERT, F. J. & CANTARINO MARTÍ, I. (2012): Una GRID de población para España. *Madrid, Informes Economía y Sociedad*, Fundación BBVA.
- GÓMEZ OREA, D. (1988): *Evaluación del impacto ambiental de proyectos agrarios* (No. 363.7 G633e). Madrid, España, Gala.
- (1994): Evaluación del impacto ambiental de la concentración parcelaria. Valladolid, España, *Publicaciones de la Consejería de Agricultura y Ganadería*, Junta de Castilla y León.
- & VILLARINO, M. T. G. (2013a): *Evaluación de impacto ambiental*, Madrid, España, Mundi-Prensa Libros.
- & VILLARINO, A. G. (2013b): *Ordenación territorial*, Madrid, España, Mundi-Prensa Libros.
- HARARI, Y. N. (2017): *Sapiens. De animales a hombre*, Barcelona, España, Penguin Random Housse.
- HERNÁNDEZ, A. S. (2006): La concentración parcelaria y sus fases. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, (4), 75-86. <https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero4/sanchez.pdf>
- JACOBS, J. (1975): *La economía de las ciudades* (No. 307.76 J3), Editorial Península.
- LISSEN, R. S. & DÍAZ, M. T. S. (2015): El Plan de Estabilización español de 1959: Juan Sardá Dexeus y la economía social de mercado. *Investigaciones de Historia Económica-Economic History Research*, 11(1), 10-19.
- LLORENTE J. Á. & RUIZ, J. F. (2019): Nuevas estrategias de desarrollo rural ante el reto demográfico del despoblamiento (Ocón, La Rioja). In *Crisis y espacios de oportunidad: retos para la Geografía: Libro de Actas* (pp. 1146-1162). Asociación Española de Geografía.
- MICHELSON, W. (1970): *Man and his urban environment: A sociological approach, reading*. New York. MA: Addison Wesley.
- KAYSER, B. (1989): *La renaissance rurale: sociologie des campagnes occidentales*, Armand Colin, Paris, 316 p.
- MINISTERIO DE FOMENTO. (2018): *Áreas urbanas de España. Cuarenta años de las ciudades españolas*. En <http://atlasau.fomento.gob.es/>.
- MOLINERO HERNANDO, F. (2017): "La España profunda". *Agricultura familiar en España, Anuario 2017*, 34-44.
- (2019): El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación. *Cuadernos Geográficos, nº monográfico. Granada: Universidad de Granada* 58(3), 19-56. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643>
- MOYANO, E. (2017): «¿Está vacía la España rural?», en Moyano, E. (coord.) *Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar Española, 2017: Agricultura, desarrollo e innovación en los territorios rurales*. Madrid, España, Fundación de Estudios Rurales, 27-35.
- MUÑIZ, I. A. & CORRAL, A. G. & JÁVEGA, M. T. M. & PUJOL, R., & URRUELA, J. (2010): La población rural en España: un enfoque a escala municipal. *Economía agraria y recursos naturales*, 10(1), 35-57.

- PINILLA, V. & SÁEZ, L. A. (2017): La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. *Informes CEDDAR*, 2.
- PUJADAS RÚBIES, I. & GARCÍA COLL, A. & PUGA GONZALEZ, M. D. (1995): Migraciones interiores en España: tendencias recientes y perspectivas de futuro (1971-2001). *Revista de Geografía*, 29(3), 5-150.
- RECAÑO J. (2017): La sostenibilidad demográfica de la España vacía. *Perspectives Demografiques*, 7, pp. 1-4.
- REGALES, M. F. (1988): Nuevas tendencias de crecimiento regional, urbano y rural. *Situación: revista de coyuntura económica*, (3), 78-116.
- (1991): Urbanización, industrialización y ambiente. *Situación: revista de coyuntura económica*, (2), 17-39.
- REIG, E. & GOERLICH, F. & CANTARINO, I. (2016): Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad. *Economía y Sociedad, Informes 2016*. Bilbao, España: Fundación BBVA.
- RODRÍGUEZ-REJAS, M. J., & DÍEZ-GUTIÉRREZ, E. (2021): Territorios en disputa: un estudio de caso en la España vaciada. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(208), 371-390. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.05>
- RODRÍGUEZ-DEL PINO, J., SIGALAT-SIGNES, E., & CALVO-PALOMARES, R. (2021): Debilidades y amenazas en

torno al despoblamiento de dos comarcas rurales valencianas: un reto del desarrollo local. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(208), 391-404. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.06>

- SANZ, B. G. (2011): *Ruralidad emergente: posibilidades y retos*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones.

13. Listado de acrónimos/siglas

FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FS	Fondo Social Europeo
NUT	Unidades Territoriales Estadísticas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAC	Política Agrícola Común
SESPAS	Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa
SPA	Áreas poco pobladas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
VSPA	Áreas muy escasamente pobladas

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N^o 210, invierno 2021

Págs. 923-944

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.02>

CC BY-NC-ND



Hacia la gran ciudad del mañana: debates en torno a las relaciones intercomunales entre Madrid y sus municipios limítrofes en el primer tercio del siglo XX

Santiago DE MIGUEL-SALANOVA

Investigador posdoctoral - Universidad Complutense de Madrid

Resumen: Este artículo analiza la evolución del marco de relaciones entre Madrid y sus municipios colindantes durante el período en que la primera ciudad experimentó sus más significativas transformaciones sociales, económicas y demográficas. De forma precedente a la anexión de los mencionados pueblos colindantes, tras la Guerra Civil, se articuló un variado compendio de debates en torno a los vínculos que debían establecerse entre esos núcleos y la capital española. El estudio de estas reflexiones evidencia la manera en que estuvieron motivadas por un proceso bilateral, deudor de las crecientes necesidades que ofrecían unas localidades cada vez más dependientes de Madrid y de la emergencia del concepto de aglomeración urbana.

Palabras clave: Madrid; Pueblos limítrofes; Aglomeración urbana; Anexión; Mancomunidad de municipios.

Toward the great city of tomorrow: debates on inter-communal relations between Madrid and its neighbouring municipalities during the first third of the twentieth century

Abstract: This article analyses the relationships between Madrid and its bordering municipalities during the period in which the first city experienced its most significant transformations from a social, economic, and demographic point of view. Prior to the annexation of the adjacent villages after the

Recibido: 15.10.2020; Revisado: 23.04.2021

Correo electrónico: sdmiquel@ucm.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1392-0925>

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

¹ Este artículo se enmarca en las actividades del proyecto titulado "Gobernar la ciudad. La transición urbana como objeto político de los poderes locales en la España Contemporánea (1900-1936)". Convocatoria de ayudas para la realización de proyectos de I+D para jóvenes doctores. 2019. Referencia: PR65/19-22409. Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través del convenio plurianual con la Universidad Complutense de Madrid en su línea Programa de Estímulo a la Investigación de Jóvenes Doctores en el marco del V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).

Spanish Civil War, a wide range of debates were held on the links that should be established between those areas and the Spanish capital. The study of these reflections shows how they resulted from a bilateral process, explained by the growing needs of municipalities increasingly dependent on Madrid as well as by the emergence of the concept of urban agglomeration.

Keywords: Madrid; Neighbouring urban areas; Urban agglomeration; Annexation; Commonwealth of municipalities.

1. Introducción

Entre 1948 y 1954 se produjo la anexión de trece localidades limítrofes con respecto a la ciudad de Madrid. Fue un proceso que afectó a los municipios de Chamartín de la Rosa, Carabanchel Alto y Carabanchel Bajo (1948); Canillas, Canillejas, Hortaleza, Barajas y Vallecas (1950); El Pardo, Vicálvaro, Fuencarral y Aravaca (1951); y Villaverde (1954) (FERNÁNDEZ TALAYA, 2018). Con esa operación, la capital española amplificó su superficie territorial en un porcentaje próximo al 800% (de 68,42 a 607,09 km²) y su volumen demográfico en una proporción superior al 20% (de 1.237.621 a 1.567.850 habitantes) (GARCÍA MARTÍN, 1991). La magnitud de tal crecimiento adquiere visibilidad si se compara con el que generó la transformación más importante experimentada hasta entonces por la urbe. Las dotaciones que para Madrid supuso el Ensanche, aprobado en 1860, sólo alcanzaban a representar un 0,04% con respecto a las que determinaron las anexiones en la dictadura franquista (GARCÍA & ALCOLEA, 2006). Con ello, se consiguió una ingente cantidad de suelo a un coste mucho más bajo que el entonces advertible en la capital, convirtiéndose las zonas agregadas en áreas de actuación predilectas para la Obra Sindical del Hogar y el Instituto Nacional de la Vivienda en los años cincuenta (LÓPEZ DÍAZ, 2002; SAMBRICIO, 2004).

Ampliamente sabido es que las anexiones de los citados municipios culminaron una trayectoria cuyos orígenes más inmediatos remitían a la fase posterior a la Guerra Civil. Tras el conflicto, comenzó a trazarse la reconstrucción de la capital del nuevo régimen, sobre la base de un sistema que superaba al Ensanche (TERÁN, 1976). La Junta de Reconstrucción de Madrid no tardaría en nombrar una ponencia encabezada por Pedro Muguruza, líder de los Servicios Técnicos de Falange desde 1938 y responsable de la Dirección General de Arquitectura creada en septiembre de 1939, para elaborar un Plan General de Ordenación de Madrid. Poco después, Muguruza encomendaría la realización de dicho plan al arquitecto Pedro Bidagor, quien concluiría el Plan de Urbanismo en 1941.

Este último se dotaría de los dispositivos funcionales para su ejecución con la Ley de Bases del 25 de noviembre de 1944 y la Ley del 1 de marzo de 1946, por la que finalmente se aprobó el denominado Plan General de Urbanización de Madrid y Alrededores (AZURMENDI, 1981; DIÉGUEZ, 1991; SAMBRICIO, 2003). Todo ello, en el marco de un proceso dilatado, que exigió un consenso entre diversas instituciones partidarias de un modelo diferenciado de ordenación urbana (LÓPEZ DÍAZ, 2003). Por una parte, el vinculado al sector falangista y su ideario nacionalsindicalista, reflejado en la “ciudad del movimiento”. Por otra parte, el derivado del pensamiento de José Paz Maroto, ingeniero municipal al que se había encomendado por el Ayuntamiento de Madrid otro Plan de Ordenación nada más acabar la guerra que entendía las soluciones propuestas hasta ese momento como aprovechables (SAMBRICIO, 1987).

Como señala Terán, el modelo de ciudad que finalmente se impondría aportaba elementos conceptuales que no eran novedosos, independientemente del barniz retórico que adquirieron en aras de ajustarse a una “concepción política victoriosa”. Es evidente que el nuevo planeamiento urbanístico concerniente al Gran Madrid se resignificó e ideologizó en la etapa franquista, aun siendo el producto final de una “línea de elaboración conceptual anterior a la guerra” y de una “herencia no confesada” de problemáticas recurrentes durante los años veinte y treinta (TERÁN, 1976: 9). Una de ellas era la de la anexión de los municipios limítrofes a Madrid, fórmula por la que el Plan Bidagor se decantaba de manera definitiva.

Las principales aristas del citado proceso de anexión son bien conocidas, en lo que respecta a su desarrollo legislativo y sus repercusiones administrativas y sociopolíticas (GARCÍA MARTÍN, 1991; FRAGUAS, 2018). Mas también resulta posible una mayor problematización sobre sus orígenes, que ponga de relieve el estrecho marco de relaciones que con el paso de los decenios fue estableciéndose entre la capital española y los núcleos poblacionales más próximos a ella. El crecimiento demográfico de estos últimos (FIG. 1), proporcionalmente comparable al experimentado por Madrid

durante el primer tercio del siglo XX y explicado por la forma en que se convirtieron en un espacio propicio para el asentamiento por su exiguo coste, motivaron una confluencia de intereses económicos y sociales entre uno y otros ámbitos entre el primer decenio del Novecientos y la Guerra Civil. Importantes porcentajes de los habitantes de municipios como Vallecas, Chamartín de la Rosa, Vicálvaro, Carabanchel Alto o Carabanchel Bajo, entre otros, cubrían sus necesidades en los barrios de la gran urbe, creando unos nexos que difuminaron la discontinuidad entre unas zonas y otras.

Municipio	1860	1900	1920	1930
Aravaca	747	861	1.164	2.052
Barajas	1.201	1.406	1.507	1.801
Canillas	193	1.648	5.813	13.427
Canillejas	233	583	1.518	3.291
Carabanchel Alto	1.414	2.059	5.835	10.087
Carabanchel Bajo	1.270	5.862	13.242	31.010
Chamartín de la Rosa	479	4.489	23.050	38.761
Fuencarral	2.119	3.035	3.953	7.111
Getafe	3.453	4.444	5.336	8.280
Leganés	3.115	4.148	4.362	5.050
Hortaleza	554	719	830	1.178
El Pardo	2.160	1.790	2.948	3.162
Pozuelo	888	1.873	2.677	4.064
Vallecas	2.101	10.128	28.420	51.767
Vicálvaro	1.738	2.735	6.361	13.652
Villaverde	1.048	1.388	2.846	7.812

Fig. 1/ Evolución de la población de los pueblos limítrofes de Madrid (1860-1930).

Fuente: Censos de Población, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

Al calor de este proceso se desarrollaron debates de envergadura explorados en el presente trabajo. Su inicio podría fijarse a la altura de 1910-1911, con la formación de la Mancomunidad de Municipios Limítrofes entre Madrid y las principales localidades de su cintura (El Pardo, Fuencarral, Hortaleza, Barajas, Chamartín de la Rosa, Canillas, Canillejas, Pozuelo de Alarcón, Aravaca, Carabanchel Alto y Bajo, Leganés, Getafe, Villaverde, Vallecas y Vicálvaro). Pese al carácter fallido de esta fórmula, revelaba la intencionalidad de crear una agrupación intermunicipal para finalidades concretas sobre la que ya existían idearios justificadores desde las

leyes municipales de 1870 y 1877 (GIFREU, 2015). La Mancomunidad evidenciaba la conveniencia de apostar por una solución federativa entre la capital y sus municipios colindantes, equiparable a soluciones planteadas en Londres, París y Berlín dentro del marco de emergencia del concepto de “aglomeración urbana”.

De los debates sobre la Mancomunidad se transitaría a los correlacionados con la anexión. Varios son los aspectos de interés que reviste el análisis de este segundo punto. En primer lugar, el estado de opinión que se gestó con respecto a la fórmula, rastreado a través de una prensa que amplificó sus referencias sobre los “pueblos de la cintura”. En segundo término, las fricciones que el concepto de anexión motivó en el gobierno municipal de Madrid y en el marco de relaciones que este abrió con el Gobierno Civil. En tercer lugar, las variaciones que la justificación de la anexión observaría en función del contexto analizado, ora conectada con el propósito de avanzar hacia lo que se definió como “el Gran Madrid del mañana”, ora ligada con la búsqueda de soluciones para el paro forzoso en la etapa republicana. Finalmente, no podemos olvidar la trascendencia de acercarse al estudio de los actores que, ya durante el franquismo, se verían afectados por la anexión. Lejos de ser los convidados de piedra que fueron entre 1948 y 1954, las actas de los plenos de los municipios colindantes de Madrid y su documentación administrativa demuestran que emitieron sus percepciones, interpretaciones y su sentir sobre un proceso anexionista que requería su aquiescencia.

2. El nacimiento de la idea de la Mancomunidad de Municipios Limítrofes en el marco de renovación del gobierno local de Madrid

“En Madrid se advierte la carencia de un elemento indispensable para la vida moderna de gran Capital. Madrid carece de alrededores bellos (...). Es indispensable que esos alrededores, hoy lánguidos y misérrimos, adquieran relieve para que se advierta en ellos la proximidad de una gran urbe, y únicamente se conseguiría llevando a esos campos y esos municipios la fuerza impulsora de la capitalidad, en forma de planes y cooperación para el trazado, construcción y reparación de vías públicas, caminos y carreteras (...) el agua, el fluido eléctrico en gran proporción para fuerza y para alumbrado, como irradiación de nuestra Villa; la guardería de policía, los ferrocarriles económicos y los tranvías, el cultivo de jardines y plantaciones, las reglas y ordenanzas modernas de construcción, los servicios de desinfección y de policía

sanitaria, el alcantarillado (...) y tantos otros servicios que actualmente, en los pueblos limítrofes, no pueden implantarse por la imposibilidad de sus pequeños presupuestos².

Las palabras reproducidas en el párrafo precedente emanan de una iniciativa presentada en un pleno del Ayuntamiento de Madrid celebrado el 18 de noviembre de 1910. La firmaban los concejales Francisco García Molinas, Manuel de Carlos y Dio Amando Valdivieso. Los tres compartían un ideario sobre las relaciones a establecer entre la capital española y sus pueblos colindantes. A su juicio, se imponía una necesidad no sentida hasta entonces. En una coyuntura en la que Madrid se extendía desde un punto de vista espacial, convenía fijar diálogos entre los representantes de su consistorio y los de las corporaciones vecinas, vehiculados por dos objetivos. Por un lado, averiguar las formas en que esas instituciones administraban los municipios de su jurisdicción y conocer sus herramientas para afrontar el crecimiento que iban experimentando. Y, por otro lado, inquirir sus medios para proveerse de equipamientos, servicios e infraestructuras. García Molinas, De Carlos y Valdivieso apostaban por una vía de colaboración con los espacios situados más allá del Ensanche y el Extrarradio. La cooperación que ambicionaban podía garantizar a los enclaves más próximos a Madrid recursos para atender a sus necesidades, al mismo tiempo que contribuiría a expandir la vida urbana con elementos “de distracción, habitabilidad, industrias y confort” (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1911).

El contexto en el que se articuló la anterior propuesta no resulta inocente. Nació en una época en la que gobierno municipal de Madrid aspiraba a renovar directrices que hasta poco antes resultaban anquilosadas (DE MIGUEL, 2017). En un consistorio que por primera vez equiparaba a concejales monárquicos y de izquierdas, tras la irrupción de la Conjunción Republicano-Socialista, se abrió la veda para la presentación de nuevos proyectos, enfocados al abastecimiento de aguas purificadas, al saneamiento de mercados, a la modernización del sistema de limpiezas, a la promoción de casas baratas, a la creación de instituciones asistenciales para la infancia y a la supresión del impuesto sobre consumos (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1912). Junto a todos ellos, emergieron otros deudores de reflexiones profundas sobre la ordenación urbana. A corto plazo, urgía solucionar el caótico crecimiento de los arrabales al otro lado del Ensanche, pertenecientes

al Extrarradio, para el que se acababa de perfilar un plan de urbanización³. A medio y largo plazo, convenía anticiparse a los problemas que Madrid experimentaba con su avance tentacular, relacionados con los pueblos limítrofes.

A la altura de 1910, los representantes del poder local de Madrid entendían que la capital española no tenía elementos naturales de anexión que contribuyeran a engrandecerla. Ni Chamartín de la Rosa, ni los Carabancheles, ni Vallecas ofrecían el suficiente peso económico como para justificar su agregación a la gran urbe. Coincidió esas apreciaciones con las de Vicente Muzas, autor de los planes topográficos de la Ciudad Lineal ideada por Arturo Soria en 1892 (ALONSO PEREIRA, 1992), que definía a esos pueblos como de “pobre agricultura” y “sin industrias⁴”. Sin embargo, la cooperación con los mismos se imponía por concebirse que, sin ella, no podría verificarse el saneamiento de la gran ciudad. En relación con este punto, París era el espejo en el que se fijaban los autores de la propuesta. Y es que, si se llegaba a la conclusión de que la capital francesa perdía “la mitad de sus encantos” de no contar con sus suburbios, también se aseveraba la posición de Madrid en un sentido antitético, comenzando más allá de sus límites “el abandono de todo cuidado⁵”, sentido con gravedad en apartados como el control de las subsistencias, por la proliferación de mataderos clandestinos⁶.

La propuesta de la cooperación intermunicipal de García Molinas, De Carlos y Valdivieso terminaría plasmándose en la creación de una Mancomunidad entre Madrid y sus pueblos limítrofes (Fig. 2), amparada por la Ley Municipal de 1877. Los artículos 80 y 81 de esa normativa dictaminaban que los consistorios podían formar “entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés”, entre los que figuraban instrucción pública, seguridad, asistencia social, mantenimiento de arbolado y alumbrado y policía de higiene y salubridad (GARCÍA MARTÍN, 1991; ORDUÑA, 2003). A su vez, los señalados artículos establecían los parámetros de organización de las mancomunidades (regidas por juntas constituidas por un delegado de cada uno de los consistorios agrupados) y los procedimientos para su funcionamiento (reuniones, redacción de un reglamento y especificación de su personalidad jurídica⁷).

² Archivo de Villa de Madrid (AVM), Libro de Actas del Ayuntamiento de Madrid (LAAM), 18-11-1910

³ El plan original en Núñez Granés (1910). Los análisis sobre el proceso de desarrollo no regulado de esa zona en: Terán (1961); Gavira (1985); Vörms (2012) y Vörms (2017).

⁴ Muzas, Vicente: “El extraperímetro de Madrid”, La Ciudad Lineal, 432, 30-11-1910, pp. 2308-2309.

⁵ AVM, LAAM, 18-11-1910.

⁶ La problemática de los mataderos clandestinos de las afueras de Madrid entroncaba con lo acaecido en las áreas periurbanas de otras grandes ciudades, más dependientes de una economía informal. Véase: Young Lee (2008).

⁷ Gaceta de Madrid, 277, 4-10-1877.

La iniciativa de la Mancomunidad sólo tuvo un detractor en el gobierno municipal. Para el edil republicano Facundo Dorado no existían indicios de que esa fórmula pudiera ser operativa. La escasez presupuestaria de los ayuntamientos de los municipios colindantes auguraba que el sostenimiento de su enseñanza, la construcción de sus caminos y la mejora de su higiene correrían a cargo de la capital⁸. Así, los intereses comunes sólo podrían abordarse ora mediante

la ampliación del término local⁹, ora mediante el seguimiento de la proposición de ley para el ensanche del término municipal de Madrid presentada por Alberto Aguilera en el Senado el 8 de noviembre de 1910. Por ella, se invocaba recuperar un precepto legislativo que, aprobado por Congreso y Senado en 1896, dictaminaba el estudio de un plan de urbanización para la ciudad en un radio de extensión de ocho kilómetros a partir de la Puerta del Sol (MAURE, 1991).

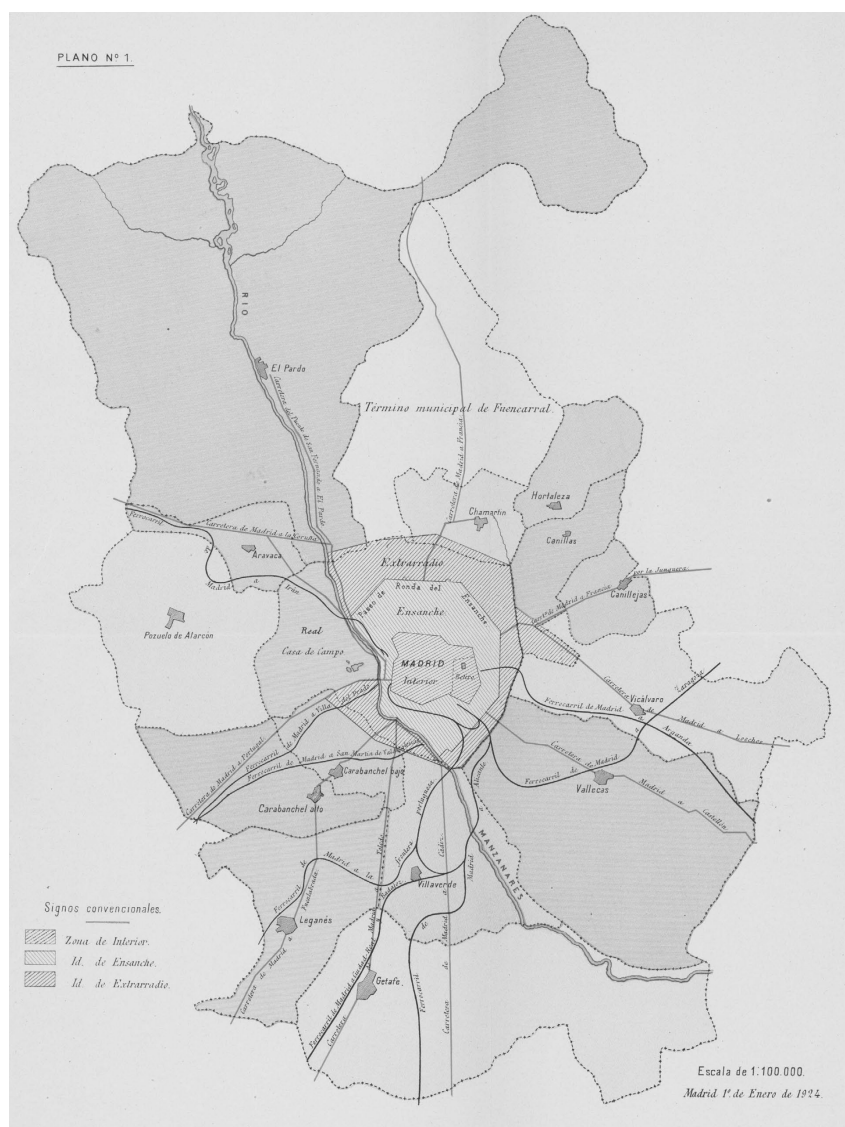


Fig. 2/Plano de los pueblos que constituyen la Mancomunidad de Municipios Límiteos

Fuente: NÚÑEZ GRANÉS (1924)

⁸ AVM, LAAM, 16-12-1910.

⁹ La Ciudad Lineal, 393, 30-10-1909, p. 1621 y La Ciudad Lineal, 410, 20-4-1910, p. 1980.

“En cuanto a la incorporación al término municipal de la zona acordada en la ley de 1896 (...) basta consignar que casi en el Puente de Toledo principia la jurisdicción municipal de Carabanchel, comprendiendo la gran masa de población que se extiende por la carretera hasta aquel pueblo; que el término municipal de Vallecas llega hasta el puente del mismo nombre; que hasta el puente de las Ventas del Espíritu Santo llega el término municipal de Canillas y en la terminación de la calle de Bravo Murillo principia el término de Tetuán (de las Victorias). Y en todas estas barriadas tan populosas (...) modestos empleados y numerosísimos obreros, los cuales pasan todo el día en el interior de Madrid, no tienen con éste relación oficial, ni casas de socorro, ni servicios de incendios, ni medios de atender a su limpieza ni a las necesidades de su urbanización¹⁰”.

Las discusiones que se abrieron con la presentación de la propuesta de ley de Aguilera en el Senado y su definitiva aprobación, del 13 de diciembre de 1910¹¹, coincidieron con el plácat municipal dado a la Mancomunidad¹². El camino hacia su constitución se abrió con dos decisiones. La primera tuvo que ver con la formación de ponencias encargadas de la elaboración de proyectos de servicios de interés general (arbolado y repoblación de montes; alcantarillado, pozos negros y dotación de aguas; alumbrado eléctrico; caminos y carreteras; desinfección y policía sanitaria; casas baratas y cesión de terrenos para su construcción; ferrocarriles económicos y tranvías; policía urbana y rural; instrucción pública y mejoramiento de la enseñanza y formación de presupuestos¹³). Cada una de estas ponencias quedaba formada por dos alcaldes de los ayuntamientos mancomunados y figuras especializadas que ejercerían funciones de asesoría, como ingenieros (de fontanería y alcantarillas, de servicios eléctricos y de vías públicas); arquitectos; jefes de negociados (Hacienda y Enseñanza) y encargados de la organización de las instituciones de higiene, como el Laboratorio Municipal de Madrid. La segunda decisión aludiría a la redacción de un reglamento para la Mancomunidad, donde quedarán explicitadas sus normas de funcionamiento y escenarios de actuación¹⁴.

La consulta de la prensa y de las actas del Ayuntamiento de Madrid permite seguir la evolución de la Mancomunidad y sus actuaciones. Más allá de las líneas de continuidad que presentaron las expectativas planteadas en el

momento de su constitución y de los acuerdos alcanzados para el cubrimiento de los gastos que tendría que afrontar, las sesiones de aquella se orientaron a la exposición de iniciativas a desarrollar de manera conjunta en cuatro apartados. Primero, la creación de un marco de ordenanzas municipales aplicables a la edificación y a la policía urbana y rural. Segundo, la fijación de criterios ordenados para alineaciones y rasantes de vías públicas y para la instalación de alcantarillado, avanzando en este último sentido hacia la supresión de los pozos negros, predominantes en los alrededores de la capital. Tercero, los procedimientos a seguir en términos de repoblación forestal, cuestión que pensaba abordarse con la instalación de viveros de arbolado en terrenos de los pueblos limítrofes de Madrid. Y finalmente, la creación de un sistema de comunicaciones intercomunales rápido y fluido¹⁵.

Fue el último de esos puntos el que dio lugar a propuestas más acabadas. En una coyuntura en la que los concejales de Madrid debatían sobre las deficiencias de los tranvías, deudoras de las inadecuadas condiciones en que se producía su explotación, había comenzado a sopesarse su municipalización (SÁNCHEZ PÉREZ, 2005). Los ediles socialistas promocionaban esa solución, imbuidos de las experiencias de otros territorios europeos (MILLWARD, 2005). La pugna por el avance hacia la misma presentaba, como último estadio, la reversión de todas las líneas a favor del consistorio de la capital. Conseguido ese propósito, podría alcanzarse lo que la ponencia de ferrocarriles económicos de la Mancomunidad bautizó como la “Red Municipal de la Aglomeración Urbana Madrileña”. Un proyecto que buscaba conectar todas las localidades pertenecientes a la Mancomunidad y que se justificaba por la forma en que se conceptualizaba a aquellas como unidades económicas y sociales que, con el transcurso de los años, convergerían con la capital en un mismo destino.

El diseño de unas comunicaciones intercomunales facilitadas por una red de tranvías amparada por la Mancomunidad podía garantizar beneficios de doble cuño. Para sus defensores, posibilitaría la creación de una tarifa única de diez céntimos para el transporte de viajeros, medida que se entendía prioritaria para responder a una movilidad interurbana acrecentada con la progresiva disociación entre espacio laboral y residencial. Por otra parte, el servicio también permitiría afrontar

¹⁰ Diario de las Sesiones de Cortes (DSC), 59 (apéndice 8), 8-11-1910.

¹¹ DSC, 88 (apéndice 5), 13-12-1910.

¹² AVM, LAAM, 5-12-1910 y 16-12-1910.

¹³ La Mañana, 6-8-1911

¹⁴ AVM, LAAM, 11-8-1911

¹⁵ El Globo, 27-12-1911; La Correspondencia de España, 6-6-1912 y 3-8-1912.

problemas inherentes a la circulación de subsistencias, distribuyéndose desde sus líneas, y en horario nocturno, los productos de las huertas de los pueblos limítrofes hacia Madrid y los que llegaban desde los mataderos de los alrededores del término municipal. Este plan terminaría pensándose no sólo como dependiente de la municipalización de los tranvías. En caso de no culminar las reversiones, también se pensaba como compatible con la permanencia del anterior transporte bajo un modelo de concesión privada, generando beneficios para la población. En opinión de Antonio García Quejido, edil socialista, la confluencia de los dos servicios generaría una competencia que llevaría a ajustes a la baja en el precio del transporte¹⁶.

La iniciativa de la Mancomunidad no terminaría cuajando e interrumpiría sus sesiones a finales de 1912. Planteada sobre criterios pragmáticos, no resultaría efectiva por motivos económicos (GARCÍA MARTÍN, 1991), si bien ello no es óbice para resaltar su trasfondo. Siguiendo a Fernández Águeda, la idea escenificaba las “primeras trazas de la construcción política del Gran Madrid” que se plasmaría con posterioridad mediante la anexión, y entroncaba con el modelo de los sindicatos intercomunales establecidos en el área periférica de París para la gestión de servicios básicos (BELLANGER, 2008; AUBRUN, 2008; FERNÁNDEZ ÁGUEDA, 2016). Asimismo, respetaba la autonomía de los pueblos de la cintura de la capital, permitiendo la continuidad de sus corporaciones locales (GARCÍA & ALCOLEA, 2006) y evidenciando una pretensión del gobierno municipal de Madrid que encajaba con la manifestada poco antes en el concejo municipal parisino (BELLANGER & PINEAU, 2010; BELLANGER, 2012). Dicha pretensión no vendría determinada por la estrategia de colonizar a los enclaves más próximos¹⁷, sino por la de instigar su progreso, cercenado por un desarrollo poblacional incompatible con sus recursos y deudor, a su vez, de las improvisaciones que fueron acompañando al brusco crecimiento de la gran ciudad.

De la mancomunidad a la anexión: planteamientos y visiones en torno a la aglomeración urbana madrileña en la dictadura de Primo de Rivera

Los dos decenios que mediaron entre el desarrollo de la idea de la cooperación intermunicipal y la Segunda República vislumbraron debates cada vez más intensos sobre las relaciones a

establecer entre Madrid y sus pueblos limítrofes. Supusieron el despertar de una corriente anexionista que rivalizaría con la alternativa de la Mancomunidad. En el proceso de emergencia de esta última, la anexión resultó escasamente referenciada, con la excepción de los artículos redactados por Miguel Tato. El periodista la defendió y justificó sobre la base de otras experiencias nacionales. La más reciente era la de Santa María de Oza, localidad agregada a La Coruña en 1912¹⁸, si bien la que tenía en mente era la de los municipios colindantes a Barcelona, anexionados en 1897 en una operación cerrada con el apoyo de la burguesía financiera e industrial. Para Tato, esta experiencia resultó beneficiosa para urbanizar a esos pueblos y dotarles de medios de comunicación, opinión que no valoraba la incapacidad que mostraron para reorientar en un sentido favorable el crecimiento urbano e industrial del llano de Barcelona desde un punto de vista económico, político e intelectual (NADAL, 1985, 1997). El ejemplo barcelonés se antojaba aplicable a Madrid para términos en los que comenzaban a confundirse los límites poblacionales, como Vicálvaro, Villaverde, Canillas, Chamartín de la Rosa y Vallecas¹⁹.

En algunos de los anteriores municipios es posible verificar una corriente anexionista temprana. Ejemplificador es el caso de Vallecas. Desde principios del siglo XX revelaba un desequilibrio poblacional entre sus dos principales áreas, explicado por su mayor o menor proximidad con respecto a Madrid. Por un lado, Villa de Vallecas, rural y depositaria de la sede de la alcaldía y las instituciones administrativas del municipio. Por otra parte, la barriada de Puente de Vallecas, que mimetizaba a pequeña escala la dinámica de crecimiento de Madrid, habitada por jornaleros, pequeños artesanos y obreros no especializados (FERNÁNDEZ MONTES, 2001; JUÁREZ, 2002). La anexión era una fórmula por la que los habitantes de Puente de Vallecas habían clamado en 1898, momento en que ya se adivinaba un espacio que, pese a ser administrativamente vallecano, resultaba madrileño por las características en que se desarrollaba su vida cotidiana. Se percibían lo que Fernández Montes definió como identidades enfrentadas entre pueblo y suburbio (FERNÁNDEZ MONTES, 2007).

Ejemplos de la actitud señalada llegarían a partir de 1912. Proliferaron mítines y reuniones vecinales

¹⁶ El Socialista, 23-4-1913.

¹⁷ Esta es la visión que predomina en el imaginario colectivo vinculado a las relaciones entre París y la banlieue, deudora de la anexión de 1859. Véanse: Montel (2012) y Bellanger (2016).

¹⁸ La anexión venía justificada por la conexión que los habitantes de Santa María de Oza mostraban con las fábricas de la ciudad central. Véase: Mirás (2007).

¹⁹ El País, 11-10-1912.

favorables a la anexión a Madrid, justificada por las carencias de aquel entorno en normas de policía urbana y servicios e infraestructuras de higiene, instrucción pública, abastecimiento, urbanización, asistencia facultativa y beneficencia. A todo ello se añadía el hecho de que la “práctica totalidad” de los habitantes de Puente de Vallecas tenían “su trabajo e intereses” en Madrid, a donde se desplazaban con más frecuencia que a la Villa de la que dependían jurídicamente hablando²⁰. Las peticiones relativas a la anexión se dirigieron en no pocas ocasiones al Ministerio de la Gobernación y al Gobierno Civil de la Provincia de Madrid²¹ y alcanzaron un primer punto de inflexión con la actividad que por tal causa desarrolló entre 1914 y 1919 la Comisión Gestora de la Agregación a Madrid, orientada a la realización de una intensa campaña de presión con una doble direccionalidad: el Ayuntamiento de Madrid y, sobre todo, el de Vallecas, entidad donde ejercía como concejal uno de sus principales líderes, el industrial José Somoza²².

Los debates sobre la anexión también se desarrollaron con premura en Chamartín de la Rosa, contigua al límite septentrional del término de Madrid. Junto a Vallecas, fue el pueblo que registró un mayor incremento poblacional en los dos primeros decenios del novecientos (DÍEZ DE BALDEÓN & LÓPEZ MARSÁ, 1985, 1987). En una etapa en la que el precio del suelo en la capital subió un 80% en el interior y un 450% en el Ensanche (BRANDIS, 1983), la clase obrera con menos recursos, principalmente inmigrante, se vio impelida a asentarse en aquel espacio (HERMOSO DE MENDOZA, 1929). En Chamartín, fue el concejal Inocencio Crisol quien clamó contra el abandono en que se encontraban sus vías públicas, los focos de infección existentes en ciertas zonas, la falta de rigor en el cumplimiento de las ordenanzas municipales, la nula vigilancia de las operaciones de degüello realizadas en el Matadero y las irregularidades administrativas, que, a su juicio, motivaban desfalcos en los presupuestos locales²³. En septiembre de 1916, encabezaba la lista de firmas que, entregada al Ministerio de la Gobernación, solicitaba la anexión de Chamartín a la capital²⁴.

Pese a los ejemplos de Puente de Vallecas y Chamartín de la Rosa, los debates sobre la anexión de los pueblos limítrofes no cristalizarían en un

sentido más amplio hasta 1923. No resultó casual ni que el inicio de ese repunte coincidiera con dicha cronología, ni que se prolongase hasta el cese de la Monarquía. Fue entonces cuando entró en efervescencia la idea del Futuro Madrid, sobrepasándose el plan de urbanización del Extrarradio diseñado por Núñez Granés para avanzar hacia una perspectiva globalizadora de la ciudad, con los planes generales de extensión de 1923 y 1926 y la convocatoria del Concurso Internacional de Ordenación de Madrid de 1929 (SAMBRICIO, 1984; DÁVILA, 1991; SAMBRICIO, 1995, 1999, 2003; NEUMAN, 2016). En ese contexto, surgió un relevante estado de opinión pública con respecto a la situación social, económica y administrativa de los pueblos colindantes de la capital, analizándose con detalle las formas de vida de sus habitantes, su riqueza comercial e industrial y la evolución desacompañada de sus condiciones higiénico-sanitarias con respecto a un crecimiento demográfico cada vez más notorio.

Precisamente al compás de ese crecimiento (representativo de lo que se definió como una tendencia urbana centrífuga favorecida por la reducción de superficies libres dentro del término municipal de la capital, la incesante subida del valor del suelo y los alquileres y la articulación de una red de transportes cada vez más voluminosa) (GARCÍA CORTÉS, 1931), adquirieron sonoridad las problemáticas de lo que se conceptuó como la “muralla antihigiénica” de Madrid²⁵. De Chamartín se destacó la falta de una red de alcantarillado que permitiera la evacuación de residuos orgánicos, la escasez de agua en época estival, la ausencia de centros hospitalarios y sanatorios tuberculosos, la mezquindad organizativa de la Casa de Socorro y su especialización como punto de destino de las basuras producidas en Madrid (PAZ MAROTO, 1931; ÁLVAREZ SIERRA, 1933). De Fuencarral se mencionaba su exiguo número de fuentes públicas y escuelas o el mal funcionamiento de Correos y Teléfonos²⁶. De Vicálvaro se consignaba la necesidad de la acción conjunta de propietarios de fincas y gobierno municipal para urbanizar las calles y colocar alumbrado público²⁷. Y en similares líneas se trataron los casos de los Carabancheles, Villaverde y Vallecas²⁸. En definitiva, se exponían deficiencias ya resaltadas a comienzos de la etapa dictatorial por Núñez Granés, en los cuestionarios que remitió a los alcaldes de los municipios que habían integrado la

²⁰ AVM, Libro de Actas del Ayuntamiento de Vallecas (LAAV), 23-7-1912.

²¹ El Liberal, 6-4-1913; 22-6-1913 y 2-10-1913 y La Correspondencia de España, 5-12-1913.

²² La comisión entendía la agregación como clave para lograr luz, agua y transporte económico a Madrid. Su lucha se centró en la solicitud de tarifas de viaje de diez céntimos con carácter general para los tranvías, que se redujeran a la mitad en los días laborables. Véanse: El País, 13-8-1914; La

Correspondencia de España, 25-11-1915 y El Globo, 16-3-1919 y 2-10-1919.

²³ El Heraldo de Madrid, 20-2-1911; El País, 13-8-1911;

²⁴ El Liberal, 25-9-1916.

²⁵ El Imparcial, 24-11-1930.

²⁶ La Voz, 8-9-1928

²⁷ La Voz, 7-12-1929.

²⁸ La Voz, 11-3-1927

Mancomunidad de 1911 para amplificar la viabilidad de esa iniciativa (NÚÑEZ GRANÉS, 1924); también plasmadas con posterioridad en la memoria redactada por la Oficina Municipal de Información sobre la Ciudad de Madrid²⁹.

Fue en el anterior estado de opinión pública donde comenzó a mostrarse un compromiso con la anexión de los pueblos limítrofes a la capital. A ello contribuyeron numerosas figuras del periodismo como Benito Artigas, Luis Blanco Soria, Federico Iglesia o Castor Patiño, que favorecieron el desarrollo de campañas enfocadas a solventar el problema de la “aglomeración urbana” aludiendo a la necesidad que Madrid tenía de responder a las dinámicas de crecimiento de las afueras para avanzar hacia “la gran ciudad del mañana³⁰”. Del mismo modo que había un Gran Berlín, un Gran París y un Gran Nueva York, debía proyectarse un Gran Madrid y acudir a la anexión toda vez que se consideraba que el crecimiento de la ciudad había rebasado los límites de su jurisdicción municipal, del mismo modo que había ocurrido con Barcelona; Bilbao (que en 1924 procedió a la absorción de Deusto y Begoña) (IPIÑA, 2011 & ALONSO, 2011) y Valencia (GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, 2018).

Sobre la anexión también discurrieron figuras claves de esta época como Hilarión González del Castillo o Antonio López Baeza. El primero, uno de los principales seguidores de Arturo Soria y su modelo de Ciudad Jardín, rescató la idea de la Ciudad Lineal y la búsqueda de soluciones de conjunto planteada en aquella (SAMBRICIO, 1992), basadas en la concreción de un ferrocarril-tranvía de circunvalación que uniese la capital con sus municipios colindantes (MAURE, 1991). Apostaba por un Gran Madrid que abarcase los pueblos de la periferia para convertir a esta última en una “ciudad original con arreglo a los nuevos principios del urbanismo”, dando prioridad a los espacios libres, a la compartimentación de zonas en función de usos y a la apertura de fajas de bosques de aprovechamiento comunal que sanearan la capital³¹. La materialización de su propuesta pasaba por un concurso internacional de proyectos patrocinado por el Ayuntamiento de Madrid, análogo al celebrado en París (1919)³².

Con González del Castillo entroncaba López Baeza. Antiguo integrante del PSOE y representante de su línea de política municipal en la fase final de la Restauración, era un perfecto conocedor de los problemas de los pueblos colindantes de Madrid. De su pluma surgieron algunos de los artículos mejor documentados de la época, con datos referidos a los elevados niveles de mortalidad presentados por aquellos núcleos, conectados con su falta de defensas frente a todo tipo de enfermedades. López Baeza consideraba que los problemas de las afueras podrían no haber existido de haberse contemplado la Ciudad Lineal de Soria. A su juicio, era lo que no se había conseguido para la puesta en marcha de ese plan (asistencia del Gobierno y Diputación Provincial) lo que debía lograrse para garantizar una anexión que escapaba de la órbita de actuación del Ayuntamiento de Madrid³³.

En los debates precedentes no tardaron en tomar partido las autoridades oficiales. El principal promotor de la corriente anexionista fue José María Garay Rowart, gobernador civil de la provincia de Madrid. En agosto de 1930 visitó extraoficialmente varios de los pueblos circundantes de la capital³⁴, corroborando las problemáticas reproducidas en la prensa. Entendió que su corrección pasaba por la agregación directa de los municipios limítrofes a la capital, amparada por la consideración de la incapacidad presupuestaria de sus consistorios para afrontar los sacrificios económicos que las mejoras exigían y por la elaboración de una Ley de Urbanización que, en lo sucesivo, impidiera una construcción no regularizada³⁵. Los primeros en apoyar esa propuesta fueron los representantes del tejido asociativo vecinal de los pueblos más próximos a la capital. Así lo hicieron la Federación de Propietarios e Inquilinos de la ribera derecha del río Manzanares, pertenecientes a Carabanchel Bajo y Villaverde; los habitantes de la barriada de Huerta de Castañeda, subdividida en dos flancos (uno de los cuales pertenecía a Madrid y otro a Carabanchel Bajo³⁶); y algunas sociedades de vecinos de Fuencarral³⁷. En la anexión veían la única solución posible para los problemas que encontraban en sus ámbitos residenciales. Sin embargo, sus apoyos a la iniciativa del gobernador civil no sólo descansaban en lo que supondría para la dotación de servicios e

²⁹ En la señalada, memoria, publicada en 1929, se aludía a la desatención generalizada de los servicios comunales de estos municipios, así como a su deficiente limpieza, al predominio de pozos negros y a la ausencia de conducciones de agua a domicilio, entre otras cuestiones. En: Ayuntamiento de Madrid (1929).

³⁰ La Voz, 2-1-1926; 9-1-1926; 26-1-1926; La Libertad, 1-6-1928; El Herald de Madrid, 24-5-1929; La Voz, 7-12-1929 y El Liberal, 16-12-1930 y 28-12-1930.

³¹ GONZÁLEZ DEL CASTILLO, H.: “El Plan de Obras Municipales. La Extensión de Madrid”, La Ciudad Lineal, 780, 10-9-1926, pp. 419-421.

³² El concurso internacional para la formación del Gran París (1 de agosto de 1919) siguió a la votación de la Loi Cornudet (marzo de 1919), asociada a los planes de desarrollo, embellecimiento y extensión de las ciudades. Véase: Rossi (2016).

³³ La Voz, 14-3-1925; 31-12-1925; 27-1-1926; 17-2-1926 y La Ciudad Lineal, 784, 10-1-1927, pp. 10-12.

³⁴ La Libertad, 7-8-1930 y El Sol, 31-8-1930.

³⁵ El Liberal, 4-10-1930.

³⁶ La Nación, 21-10-1930.

³⁷ El Socialista, 9-12-1930.

infraestructuras. En paralelo, concebían que la acción rectora del Ayuntamiento de Madrid cubriría los vacíos que sus localidades manifestaban en orden público y vigilancia gubernativa³⁸.

La corriente anexionista observada en el vecindario de los pueblos colindantes a Madrid tuvo nuevamente en Puente de Vallecas a su principal abanderada. Entre mediados de noviembre y principios de diciembre de 1930 se organizaron numerosos mítines favorables a la causa. Los celebrados en las escuelas laicas del barrio de Entrevías y en el barrio de Doña Carlota congregaron a representantes de la propiedad, del comercio y la industria, a sociedades obreras, a integrantes de los centros republicanos que allí funcionaban desde principios del siglo XX y de la Agrupación Socialista de Puente de Vallecas y a sociedades de vecinos. Para ellos, la anexión no sólo terminaría con los problemas de agua, vivienda, luz y sanidad del vecindario. En adición, insuflaría dinamismo a zonas que se encontraban ya no solo aisladas con respecto a Madrid, sino también con el núcleo central del Puente de Vallecas (el citado barrio de Entrevías) y acabaría con el caciquismo del gobierno local.³⁹

La respuesta que a la propuesta de Garay Rowart dieron los gobiernos municipales de los pueblos más próximos a la capital se mostró algo más dividida que la anterior. En un sentido favorable se manifestó el Ayuntamiento de Chamartín de la Rosa, que no tardó en enviar un oficio al gobernador civil afirmando que no pondría reparos a la fusión y que se dedicaría a estudiar la forma legal de hacerlo con sus dotaciones presupuestarias⁴⁰, senda que siguieron los consistorios de Carabanchel Alto (que dio luz verde a la iniciativa por entenderla como apremiante para las necesidades sociales, económicas y sanitarias del vecindario⁴¹); Vicálvaro (apoyado por la Cámara de Propiedad del asentamiento, tras valorar las consecuencias industriales y comerciales de la decisión) y Fuencarral⁴². Otros ayuntamientos no llegarían a pronunciarse oficialmente sobre la anexión, si bien ello no es óbice para determinar la forma en que la juzgaban como innecesaria o

inapropiada. Innecesaria resultaba para el alcalde de Canillas, Francisco Arín, por la existencia de un “acoplamiento satisfactorio” entre el presupuesto de la institución que presidía (435.000 pesetas para el ejercicio de 1930-1931) y la dotación de servicios que cabía esperar para una población próxima a los 15.000 habitantes, más allá de las soluciones de continuidad entre la capital y este asentamiento a través del Puente de Ventas del Espíritu Santo y del Arroyo Abroñiga⁴³. Inapropiada la entendía Antonio Antoranz, alcalde de Carabanchel Bajo, por la manera en que la agregación atentaría contra la independencia del municipio que había prometido defender y la preservación de los derechos tributarios de la comunidad⁴⁴. Para Antoranz, no obstante, también pesaba su convencimiento con respecto a la incapacidad del Ayuntamiento de Madrid para organizar la acumulación de funciones, organismos y servicios que traería consigo la anexión, valorando los problemas que aquel presentaba para administrar los propios intereses de la capital⁴⁵.

En Vallecas, el sentir popular anexionista del vecindario del Puente contrastaba con los criterios del consistorio, ubicado en la Villa. Pese a la opinión favorable a dicho sentir del alcalde Rogelio Folgueras, sabedor de que la aspiración general de la población era la de “ser absorbida por la capital”, los ediles se opusieron a la iniciativa. Para algunos, como Luis Infantes, la anexión tenía sentido en 1901, cuando el presupuesto municipal no alcanzaba las 100.000 pesetas y estaba “todo por hacer”. Mas a la altura de 1930 las circunstancias habían variado. El concejal concebía que Vallecas tenía “vida propia” y “solvencia económica” y juzgaba, como Antoranz, el abandono en que quedaría la localidad bajo el control del Ayuntamiento de Madrid, atendiendo al modo en que este desatendía sus obligaciones en los barrios periféricos. Coincidió con las apreciaciones de Infantes Juan Roiz, quien afirmaba sentirse sorprendido de que el pueblo mostrara afán en perder sus libertades, teniendo en cuenta que con la agregación pasaría a abonar 75 pesetas por concepto tributario en lugar de las 30 que pagaba en ese momento, viéndose las repercusiones más significativas de

³⁸ Biblioteca Regional de la Comunidad de Madrid (BRCM), Carta de Federico Abrines, vecino de Carabanchel Bajo, a José María Garay Rowart, 27-10-1930, sig. JGR-Arc. 10/108.

³⁹ La Voz, 15-11-1930; El Liberal, 20-11-1930; El Sol, 27-11-1930; La Libertad, 6-12-1930 y 16-12-1930.

⁴⁰ En este caso, resultaban cruciales las actitudes anexionistas del alcalde Miguel Mas, que atendían a criterios urbanísticos (prolongación del Paseo de la Castellana que barajaba el Ayuntamiento de Madrid y atravesaría Chamartín de la Rosa) y sociales (dependencia laboral de los habitantes de ese municipio con respecto a la capital). Véanse: AVM, Libro de Actas del Ayuntamiento de Chamartín de la Rosa

(LAOCR), 27-10-1930; AVM, Respuesta de Chamartín de la Rosa al oficio del Gobierno Civil sobre anexión de este Ayuntamiento al de Madrid, 3 de noviembre de 1930, sig. 52-125-6.

⁴¹ El Liberal, 23-11-1930 y BRCM, Cartas de Castor Patiño a José María de Garay Rowart, 1-12-1930, sig. JGR-Arc. 10/16.

⁴² El Imparcial, 23-11-1930; El Liberal, 16-12-1930 y La Voz, 2-12-1930.

⁴³ El Liberal, 11-11-1930 y 9-12-1930.

⁴⁴ AVM, Libro de Actas de Carabanchel Bajo (LAACB), 19-10-1930.

⁴⁵ La Libertad, 5-7-1923 y 26-3-1926 y El Liberal, 4-11-1930.

ese incremento en gentes de “escaso jornal” y en “humildes empleados” residentes en los barrios más cercanos a Madrid⁴⁶.”

Así y todo, en algunos de los pueblos susceptibles de quedar anexionados a Madrid cuyas autoridades se habían mostrado contrarias a esa solución surgieron respuestas vecinales que no habría que pasar por alto. Para los defensores de la anexión, la oposición de los alcaldes y/o concejales de Canillas, Carabanchel Bajo o Vallecas a esa solución se justificaba por su interés de conservar las prebendas que obtenían al desempeñar sus cargos. La mayoría de los mítines favorables a la anexión en Vallecas, por ejemplo, incidieron que uno de los beneficios de la absorción vendría dado por la posibilidad de suprimir el caciquismo de esos enclaves, con las tareas de fiscalización del Ayuntamiento de Madrid⁴⁷. Algunas de las cartas vecinales enviadas a periódicos como *El Liberal* aseveraron que las alusiones al mantenimiento de la autonomía municipal frente a la anexión escondían pretensiones de preservación de cargos por quienes abiertamente se conceptualizaban como “mangoneadores de la vida pública⁴⁸”.

En el marco previo a la Segunda República existía, por tanto, una confrontación pública y oficial en torno a la anexión que también se evidenció en el Ayuntamiento de Madrid. Para algunos de sus ediles, como los socialistas liderados por Andrés Saborit, había llegado el momento de dialogar con los responsables de los pueblos colindantes para encontrar soluciones basadas en una solidaridad que sus homólogos parisinos ya habían invocado en la banlieue (BELLANGER, 2012), provenientes de ponencias preparatorias que esclarecieran las disponibilidades presupuestarias de cada uno de aquellos para afrontar las problemáticas corroboradas por el Gobierno Civil y de comisiones específicas en las que se determinasen de manera conjunta los límites de la expansión para el área metropolitana y las características que habría de tener la ley de anexión que habría de vehicular todo el proceso, antes de ser solicitada al Gobierno⁴⁹. Para otros concejales, como Mariano García Cortés, debía recuperarse el espíritu de la Mancomunidad, adaptándola a una planificación interconectada con el caso europeo⁵⁰.

Fue precisamente García Cortés quien planteó con mayor detalle las lecciones que para Madrid podían extraerse de otras aglomeraciones urbanas. Conocía lo acaecido en la Gran Viena, cuyo sistema de administración era anexionista, pero hasta cierto punto limitado, al contar cada uno de sus distritos agregados con un consejo reducido que, en función de su importancia, entendía en los asuntos que le atañían “con bastante autonomía”. Había investigado el Gran París y las características gubernamentales de la capital y su banlieue, fijándose en la eficacia con que el Departamento del Sena coordinaba sus servicios e infraestructuras en conjunto al mismo tiempo que subvencionaba a los municipios de más exiguos recursos. Tampoco pasó por alto el caso de Berlín, que en 1920 formó una única entidad administrativa junto a las comunas urbanas y rurales y los señoríos de procedencia feudal existentes en su entorno más inmediato, quedando gobernada por un gran ayuntamiento a partir del cual se ramificaban concejos de menor tamaño coincidentes con los veinte distritos en que quedó dividida la aglomeración⁵¹. Y finalmente, valoraba otros modelos como Praga, Ginebra, Roma, Milán o Génova (GARCÍA CORTÉS, 1931)⁵².

Para García Cortés, el problema de la anexión venía determinado por su planteamiento como un proceso “puro y simple”, que ofrecía dificultades no únicamente presupuestarias, sino también relacionadas con puntos sobre los que no se había reparado (GARCÍA CORTÉS, 1931). Tendría efectos identitarios considerables, pues soterraría tradiciones y marcos de autonomía local de los municipios limítrofes. Podría dar cabida a dilemas gubernativos al quedar subsumida bajo un único consistorio toda la gestión y administración de los asuntos concernientes a las localidades a anexionar. Y, finalmente, generaría dificultades en el ámbito impositivo (por la uniformidad a establecer con todo lo que ello supondría para los presupuestos de gastos) y en la reorganización del mercado laboral dependiente de la aglomeración (estructuración de nuevas plantillas de empleados y ajustamiento a unas escalas salariales unívocas)⁵³.

⁴⁶ AVM, LAAV, 2-12-1930 y 10-12-1930.

⁴⁷ *El Sol*, 27-11-1930.

⁴⁸ *El Liberal*, 28-12-1930 y 1-1-1931.

⁴⁹ *El Socialista*, 11-11-1930; 22-11-1930; 2-12-1930; 4-12-1930 y 9-12-1930.

⁵⁰ AVM, LAAM, 23-10-1930.

⁵¹ La formación del Gran Berlín vino precedida por una solución de cooperación intermunicipal similar a la planteada para Madrid (Zweckverband Groß-Berlin, 1912). Las tareas de esa asociación radicaban en la coordinación de una planificación pública local en la construcción de vías públicas, desarrollo de espacios verdes y transportes. Véase: BERNHARDT (2017).

⁵² De entre las experiencias señaladas por García Cortés, pueden verse los análisis relativos a los proyectos de extensión de Milán y otras ciudades italianas en: TANTER-TOUBON (2017).

⁵³ La principal problemática que revistió la anexión entre 1948 y 1954 estuvo relacionada con el acoplamiento de los trabajadores de los municipios afectados por el proceso al Ayuntamiento de Madrid, como puede verse en: Archivo General de la Administración (AGA), Dirección General de Administración Local. Expedientes de anexión de términos municipales a Madrid, signatura 53/3900.

La actitud del alcalde de Madrid, José María de Hoyos y Vinent, entroncaba con la de García Cortés. Desde el principio, se opuso a la fórmula anexionista advirtiendo a Garay Rowart de que el Estatuto Municipal de 1924 dejaba la cuestión de la agregación en manos de “los ayuntamientos interesados” en el proceso⁵⁴. Para Hoyos y Vinent, la intervención del gobernador civil en el asunto no tenía cabida siquiera “a título informativo”⁵⁵. El alcalde dejaba así entrever su malestar con la forma en la que Garay Rowart había sondeado la opinión de los municipios limítrofes con respecto a la anexión y la manera en que definió las reformas proyectadas en el interior y en el Extrarradio por la alcaldía como poco efectivas si antes no se enmendaba la “situación caótica” de los alrededores de la capital⁵⁶. En última instancia, el Ayuntamiento de Madrid no fue más allá de la defensa de una mancomunidad basada en la recepción de facultades que le permitieran organizar de manera libre servicios sanitarios de la capital y sus municipios limítrofes, llegando a convenios con la Diputación Provincial para asegurar su prestación. Una iniciativa que no carecía de miras de cierta envergadura, pues pretendía asemejarse a la experiencia berlinesa de 1912, pero que quedó finalmente abortada sin llegar a ponerse en práctica justo antes de producirse la caída del régimen monárquico.

4. Las relaciones intercomunales de Madrid y sus pueblos limítrofes durante la Segunda República

La Segunda República vino acompañada por la articulación de una pléyade de proyectos para la modernización de Madrid. Consagrados a la culminación de la urbanización del Ensanche, la formulación del plan de Extrarradio, la ampliación de la red de transportes y la promoción de escuelas y casas baratas (FERNÁNDEZ POLANCO, 1990; FERNÁNDEZ ÁGUEDA, 2018), esos proyectos también afectaron a las relaciones de intereses entre la capital y sus municipios limítrofes. Los meses que siguieron a la constitución del Ayuntamiento salido de las urnas del 12 de abril de 1931 evidenciaron repuntes en la discusión de esa cuestión, resultando propicio para ello el contexto de redacción de un nuevo Plan de Extensión para Madrid, encargado por el consistorio de la capital a la Oficina de Urbanismo en mayo de 1931 y culminado cuatro meses más tarde (TERÁN, 1976; SAMBRICIO, 1984). Su informe, elaborado por José de Lorite, determinaba

que el carácter definitivo de ese trabajo pasaba por la resolución del régimen a crear con los ayuntamientos limítrofes de Madrid, sin que ello supusiera apostar por la anexión o la mancomunidad (LORITE, 1932).

Los juicios favorables a la anexión tuvieron representaciones tempranas en los discursos provenientes de instituciones como la Cámara Oficial de la Industria de la Provincia de Madrid (que entendía que la extensión de la capital, acompañada por la repoblación forestal de sus alrededores, posibilitaría el desenvolvimiento económico de los mismos, acabándose así con el contraste entre el moderno Madrid urbano y el Madrid rural)⁵⁷; en peticiones vecinales o en requerimientos de ayuntamientos interesados en el proceso, como Vallecas⁵⁸. Tampoco faltaron los apoyos a la idea llegados de la prensa. Algunos de los más incisivos llevaban la firma de Carlos Bonet, redactor de *La Libertad* y ganador del concurso que el Ayuntamiento de Madrid convocó para premiar la mejor memoria relativa al futuro de la ciudad en 1931. García Martín la define como la primera opinión decididamente partidaria de la absorción (GARCÍA MARTÍN, 1991), pero Bonet no iba más allá de las justificaciones que para la anexión se habían expresado con anterioridad. Sin embargo, enfatizaba un aspecto que se tornaría crucial desde 1932. Desde su punto de vista, el paso de los años había reforzado los nexos morales entre los habitantes de la capital y los de sus municipios colindantes, hasta crear una comunidad de intereses compenetrada (BONET, 1932).

Los nexos morales a los que aludía Bonet se hicieron sentir con fuerza en la coyuntura de paro forzoso del período republicano. De acuerdo con los datos expuestos por el Ayuntamiento de Madrid en la ponencia que presentó en el VI Congreso Internacional de Municipios, celebrado en 1936 y dedicado a las acciones que desde los poderes locales se habían desarrollado para atajar el desempleo, los núcleos que se confundían con la capital española habían sido los más afectados desde un primer momento (FIG. 3). Esto se explicaba por la proporción de habitantes que dependían del trabajo realizado en Madrid. En los momentos coincidentes con el inicio de la crisis laboral, más de un 50% de la población obrera de Canillejas y Vicálvaro tenían su ocupación en la capital, cifra que superaba el 60% en Vallecas y Carabanchel Alto y el 70% en Canillas, Chamartín de la Rosa y Carabanchel Bajo. En lo que respecta a este

⁵⁴ La Correspondencia Militar, 7-11-1930.

⁵⁵ La Libertad, 7-12-1930.

⁵⁶ La Voz, 3-12-1930.

⁵⁷ La Libertad, 16-10-1931.

⁵⁸ AVM, LAAV, 8-7-1931 y 4-11-1931.

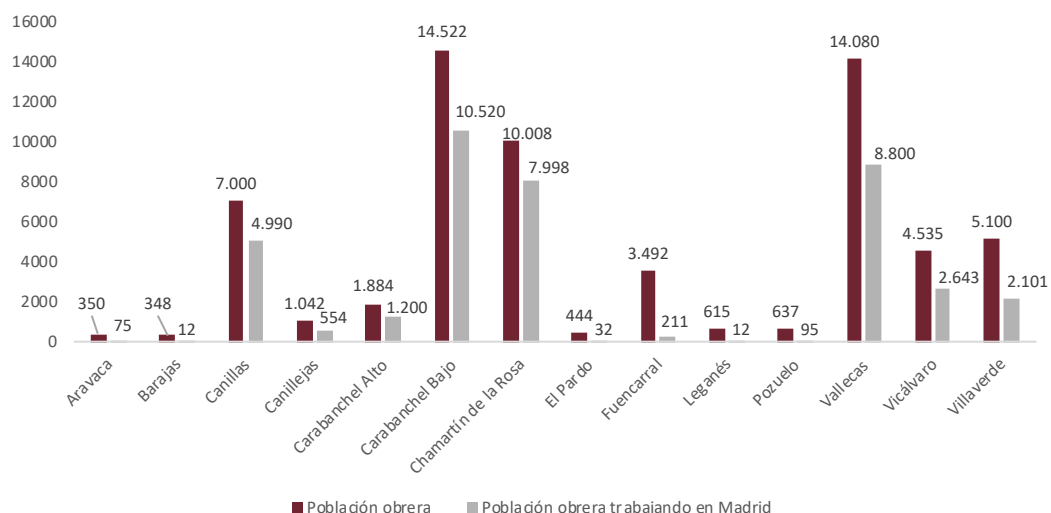


FIG. 3/ Grado de vinculación de la población obrera de los pueblos colindantes de Madrid con respecto a la capital en términos de lugar de trabajo (1931)

Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID (1936, 4-6).

último pueblo, resulta expresiva una de las cartas que una representación de ochocientos parados forzosos dirigió a La Voz en agosto de 1931, exigiendo soluciones a problemas que se agravaban día a día por la incapacidad de su consistorio para proporcionar ocupación y por la ausencia de derechos para disfrutar de los socorros que el Ayuntamiento de Madrid concedía a los desempleados, dependientes del criterio de vecindad⁵⁹.

La coyuntura de paro forzoso (JULIÁ, 1984) supuso un catalizador para los debates relativos a la anexión de los municipios limítrofes. La búsqueda de una solución conjunta para esa problemática en Madrid y los pueblos de su cintura estuvo presente en los argumentarios expuestos para solicitar la agregación desde el socialismo, vehiculados por iniciativas que se concatenaron en enero de 1932. El día 2 tuvo lugar la primera de ellas, con una reunión a la que asistieron representaciones de consistorios y agrupaciones socialistas de Chamartín de la Rosa, Madrid, Vicálvaro, Canillejas, Canillas y Vallecas. Todos ellos acordaron el nombramiento de una comisión que, íntegramente formada por ediles socialistas, llevara a los plenos de los consistorios de esos municipios informes concluyentes sobre la necesidad de la agregación. Cinco días después llegaría la segunda iniciativa. Saborit expuso la necesidad de la anexión en las Cortes, solicitando al Gobierno la mediación para la convocatoria de una asamblea en la que participasen integrantes de los ayuntamientos

de los alrededores de la capital, del Ayuntamiento de Madrid y de la Diputación Provincial. Cundía el objetivo de redimir a pueblos carentes de servicios e infraestructuras, pero también el de mirar por la preservación del orden social, valorando las suspensiones de trabajo que el Ayuntamiento de Madrid acababa de realizar con respecto a los últimos obreros eventuales que quedaron a su servicio⁶⁰.

La convocatoria de la asamblea sugerida por Saborit, aprobada en unas Cortes que hablaban del malestar alarmante de los pueblos de Madrid y del peligroso rumbo que el hambre y la falta de ocupación podía advertir hacia movimientos de violencia desfavorables para los intereses republicanos, no obtuvo el respaldo de la alcaldía de la capital. Para Pedro Rico, la asamblea debía llegar precedida de una consulta general a todos los ediles del consistorio de la capital, de la que saliera un "criterio formado (...) no de una manera improvisada, sino serena y meditada". Si bien era cierto que todos los concejales coincidían con la conveniencia de transformar los límites de extensión del término municipal, también lo era que la articulación definitiva de una anexión exigía un "estudio detenido", por los intereses políticos, sociales y financieros que estaban en juego. Mas para Rico incidían otros aspectos a la hora de oponerse a la asamblea, relacionados con el criterio de autoridad que la alcaldía debía tener en el desarrollo de un proceso que, tras las iniciativas socialistas,

⁵⁹ La Voz, 29-8-1931

⁶⁰ DSC, 95, 7-1-1932, p. 3043-3048.

consideraba que tenía carácter de partido⁶¹. Surgió así una tensión entre Rico y Saborit palpable en el pleno del Ayuntamiento de Madrid del 15 de enero de 1932. El primero manifestó sentirse “dolido” por no haberse consultado con la alcaldía la iniciativa de la asamblea, sensación que espoleó la minoría monárquica⁶². Bajo la consideración de que el consistorio que asumiría el peso de la anexión debía desarrollar un debate previo sobre sus posibilidades, se convocó una sesión extraordinaria para tratar de la temática. Con respecto a esta última, una de las conclusiones más interesantes fue la que pudo extraerse del discurso de la alcaldía. Para Rico, el Ayuntamiento de Madrid tenía el “deber ineludible” de evitar que las multitudes obreras de los pueblos limítrofes adquirieran el concepto equivoco de que la anexión pudiera resultar una solución inminente para la crisis de trabajo que atravesaban⁶³.

Rico terminaría desmarcándose de la anexión como solución inmediata, alegando sus inconvenientes financieros para un Ayuntamiento de Madrid que ya tenía dificultades en promover las tareas de urbanización del Ensanche y la que se debían acometer en el Extrarradio. A su juicio, el consistorio requería una compensación

económica que no podría llegar con la exigua riqueza de los pueblos de sus alrededores (Fig. 4). A diferencia de lo ocurrido en otras urbes extranjeras, el desarrollo de la cintura de Madrid llegó por la necesidad que muchos de los inmigrantes llegados a la capital española habían tenido a la hora de buscar alojamiento a precios más reducidos en las áreas periféricas. Paralelamente, la alcaldía entendía que existía un problema de significación, por concebir que la anexión inmediata de los municipios colindantes traería consigo el encarecimiento del valor de los terrenos de aquellos enclaves.

Si para algo sirvió la sesión municipal en la que se discutió la anexión propuesta por los socialistas fue para reflejar la disparidad de criterios existente en torno a las relaciones a establecer entre Madrid y los municipios limítrofes entre los concejales. Una de las pocas acciones efectivas que derivaron de aquella tuvo que ver con la formación de una comisión que, presidida por el alcalde e integrada por representantes de las distintas minorías políticas, estudiara las posibilidades que el Ayuntamiento de la capital tenía a la hora de intervenir en las localidades vecinas. Las tareas de dicha comisión nunca llegaron a un punto culminante, pero resulta relevante

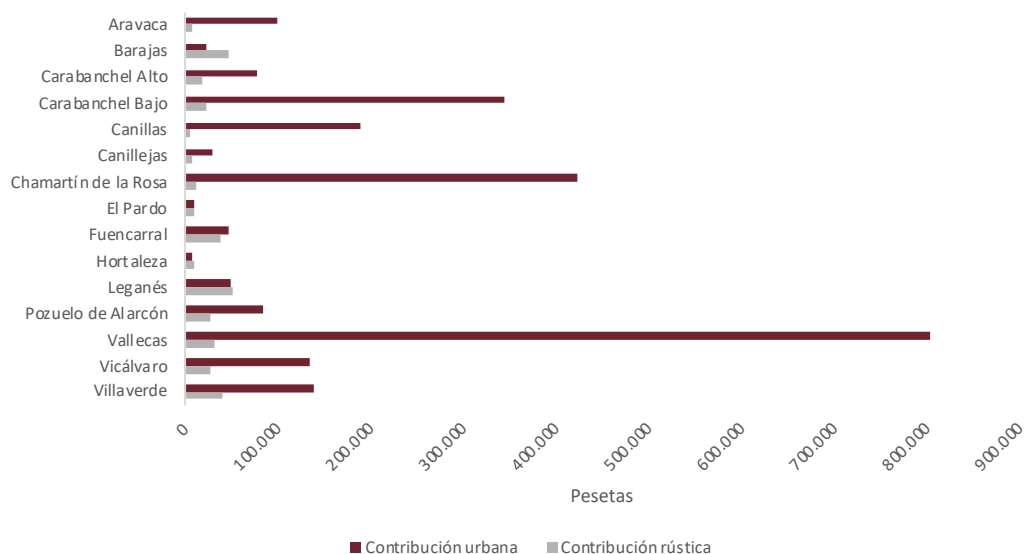


FIG. 4/ Estado de la riqueza contributiva de los pueblos de Madrid (1934)

Fuente: TIEMPOS NUEVOS, 10, 10-9-1934, p. 40.

⁶¹ La Tierra, 14-1-1932.

⁶² AVM, LAAM, 15-1-1932.

⁶³ AVM, LAAM, 19-1-1932.

⁶⁴ AVM, LAAV, 15-8-1931

⁶⁵ AVM, LAAV, 18-1-1932.

⁶⁶ AVM, LAAV, 23-4-1931.

⁶⁷ Para las deficiencias sanitarias del municipio, véase: Biblioteca Histórica Municipal de Madrid, Libro de Actas de las sesiones celebradas por la Junta Municipal de Sanidad de Vallecas, 1931-1932.

analizar los propósitos que los actores afectados por el proceso observaban en el nuevo contexto político.

En líneas generales, los ayuntamientos de los municipios susceptibles de anexionarse a Madrid se mostraban favorables a la fórmula defendida por los socialistas, aunque sus interpretaciones sobre el procedimiento que debía conducir a la misma eran disímiles. Para el de Vallecas, que solicitó la anexión el 15 de agosto de 1931⁶⁴, el municipio tenía poco que perder con esa política⁶⁵, algo que podría explicarse analizando las carencias que significó a comienzos de la Segunda República⁶⁶. Era cierto que desde la llegada del nuevo régimen político se habían conseguido avances con la instalación de fuentes, la pavimentación de ciertas vías públicas y la destinación de fondos para la construcción de grupos escolares. Sin embargo, tanto los anteriores escenarios como otros sin apenas transformaciones seguían evidenciando dramáticas realidades visibles en hechos como el contar únicamente con dos oficinas de inspección sanitaria, dos casas de socorro, poco más de sesenta empleados para el servicio de limpiezas y una asistencia médico-farmacéutica insuficiente para atender a los más necesitados. En adición, la situación se había vuelto crítica con la coyuntura de paro, pese a los lenitivos que trataron de imponerse sobre la misma concediendo exención de derechos municipales a las nuevas obras proyectadas y emprendiendo una enérgica campaña de revisión técnica de todas las fincas urbanas y establecimientos públicos, en aras de forzar a sus propietarios a ejecutar los trabajos de consolidación, higiene y ornato que se estimaran como indispensables en ellas (AYUNTAMIENTO DE VALLECAS, 1934)⁶⁷. Las negativas del Ayuntamiento de Madrid a los subsidios que para los desempleados de Vallecas solicitó el consistorio de esta localidad (1.500 obreros en los inicios de la Segunda República, 3.000 a principios de 1932 y cerca de 4.500 a finales de este último año)⁶⁸ terminó por complicar el panorama, difícilmente paliado con las suscripciones públicas y las escasas concesiones de bonos de comestibles que pudieron articularse por

la Junta Local de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad⁶⁹.

En adición, Vallecas tenía un problema financiero determinado por un endeudamiento heredado del empréstito contratado por su consistorio con el Banco de Crédito Local de España durante la Dictadura de Primo de Rivera, cifrado en un millón y medio de pesetas para realizar obras y mejoras públicas que no llegaron a producirse en la magnitud esperada⁷⁰. Esta era una circunstancia que también se consignaba desde los Carabancheles, defensores de la anexión a principios de 1932. Para Carabanchel Alto, la fusión podía resultar útil para establecer vías de comunicación con la capital y solucionar las carencias en pavimentación y alcantarillado de sus principales barriadas (Campamento y Cuatro Vientos)⁷¹. Estas mejoras eran concebidas como urgentes y utópicamente abarcables con un presupuesto de 200.000 pesetas anuales⁷². En idéntica tesitura se encontraba Carabanchel Bajo, con un consistorio lastrado por las obligaciones contraídas con el empréstito de cerca de dos millones y medio de pesetas aprobado antes de la Segunda República⁷³. Su postura con respecto a la problemática aquí tratada ya había quedado esclarecida en sus plenos, y especialmente en el del 5 de enero de 1932, cuando exigió al gobierno medios para la realización de obras y la inmediata anexión a Madrid⁷⁴.

A diferencia de Vallecas, Carabanchel Alto y Carabanchel Bajo, otros municipios escapaban del endeudamiento. Era el caso de Chamartín de la Rosa, que ofrecía a principios de la Segunda República dificultades similares a las de Vallecas. Estas últimas adquirían su mayor expresión en el paro obrero, en el matadero (definido como de pésimas condiciones tras la instauración del nuevo ciclo político) y en el alcantarillado, pese a la existencia de proyectos para la construcción de colectores⁷⁵. Sin embargo, la situación relativamente próspera de su hacienda municipal, visible en el superávit de 300.000 pesetas con el que el Ayuntamiento cerró el ejercicio de 1931 y en los ingresos que esta institución obtenía con las tributaciones sobre carnes frescas, vinos y

⁶⁸ AVM, LAAV, 25-4-1931 y 11-1-1932.

⁶⁹ AVM, Vallecas. Correspondencia, 1931-1934, sigs. 31-398-5 y 31-398-7.

⁷⁰ El empréstito se contrató para proyectar un parque de desinfección, la traída de aguas del Canal de Isabel II y trabajos de pavimentación y alcantarillado. Véase: AVM, LAAV, 23-4-1931.

⁷¹ Las comisiones de vecinos de estas barriadas se mostraban incisivas en la remisión de solicitudes relativas a la

construcción de alcantarillado. Véase: AVM, Libro de Actas del Ayuntamiento de Carabanchel Alto (LAACA), 23-7-1931.

⁷² AVM, LAACA, 16-4-1931 y 23-4-1931

⁷³ AVM, LAACB, 23-4-1932.

⁷⁴ AVM, LAACB, 5-1-1932. En respuesta a esta petición, el gobierno proporcionó 40.000 pesetas para la realización de obras y la edificación de un sanatorio. Véase: AVM, LAACB, 14-1-1932.

⁷⁵ AVM, LAACR, 16-4-1931 y 24-4-1931.

alcoholes⁷⁶, llevaban a considerar una “anexión condicionada” a Madrid⁷⁷. Así la concebía su alcalde Eduardo García Nieto, quien al vaticinar las consecuencias de la agregación resaltaba los inconvenientes (gravamen de los impuestos) sobre las ventajas. En tal sentido, defendía la anexión a cambio de actuaciones inmediatas patrocinadas por el Ayuntamiento de Madrid en el municipio, relacionadas con la pavimentación de sus calles y la instalación de servicios de limpiezas, sanidad y abastos a completar en ocho años mediante la dedicación de una partida de dos millones de pesetas.

Las actitudes que se mostraban en Chamartín de la Rosa guardaban parecidos con las que podían advertirse en otros ayuntamientos más o menos saneados. La postura favorable de Canillejas pasaba por la instalación de alcantarillado, intensificación del alumbrado público, un buen servicio de incendios y transporte de viajeros mejor organizado, teniendo lo que se definían como buenas dotaciones en lo referido al servicio de limpiezas y a la enseñanza pública. La de Pozuelo de Alarcón se hacía depender de la apertura de una rápida vía de comunicación con Madrid a través de la Casa de Campo, y la de Vicálvaro se contemplaba en función de la superación de un litigio con el Ayuntamiento de Madrid que venía de 1907. En aquel contexto, se disgregaron de su territorio tres kilómetros cuadrados agregados al terreno municipal de la capital para la construcción de la Necrópolis del Este. Un proceso por el que, en palabras del alcalde, Jesús Pérez Quijano, se habían restado pingües ingresos a sus arcas presupuestarias⁷⁸.

Sólo dos de los pueblos propuestos para la anexión total promocionada por los socialistas se desmarcaron de la iniciativa. Leganés, al sur de Madrid, nunca llegó a contemplar la fusión por razones entre las que sobresalían la defensa de una política descentralizadora y una autonomía municipal, su tenue crecimiento poblacional durante el decenio precedente y las características socioeconómicas de sus habitantes⁷⁹. Estas últimas eran antitéticas a las de la capital, por la dedicación que más de tres cuartas partes de su vecindario ofrecía con respecto a la agricultura de secano y regadío. En un sentido parecido se expresaban las instancias locales de Fuencarral, por considerar que este se

encontraba escasamente ligado a la vida de la metrópoli y por valorarse que su naturaleza era eminentemente rural, lo que atenuaba las repercusiones del paro forzoso⁸⁰.

Al margen de los cruces de declaraciones sobre la fórmula anexionista presentados en el Ayuntamiento de Madrid y en los consistorios de los municipios limítrofes también cabrían destacar los juicios que con respecto a aquella emitieron figuras que, o bien ya venían discutiendo sobre la iniciativa desde la dictadura, o bien cobraban protagonismo en la planificación urbanística oficial. En el primer escenario, López Baeza se desmarcó por completo de una postura favorable a la anexión inmediata. Concebía que el colapso industrial y mercantil en que se hallaba Madrid no invitaba a esperar una continuidad en la bonanza económica de su consistorio, fundamental para extender los servicios en los municipios limítrofes, y que resultaba impropio acometer la anexión sin antes solventar los problemas del Extrarradio⁸¹. Sin embargo, lo verdaderamente interesante de las interpretaciones de López Baeza radicaba en la forma en que había quedado imbuido de los argumentarios sobre la extensión urbana procedentes del extranjero. Su principal referencia era Henri Sellier. Reivindicador de la mejora de las condiciones de salubridad de la banlieue parisina, Sellier fue uno de los principales defensores del Grand Paris, pero también un detractor de la anexión “pura y simple”. La interpretaba como el camino más rápido, pero también como el más inconveniente, al considerar que serviría para prolongar los vicios que se arrastraban en el sistema precedente. López Baeza casaba con la idea que defendía en aquel momento Sellier, relativa a la compatibilización de órganos locales con funciones administrativas limitadas y órganos superiores competentes con respecto a las problemáticas derivadas de la gran urbe y sus alrededores; considerando, al mismo tiempo, que nada podría hacerse en favor de la anexión sin una normativa que la proveyera de recursos económicos y legales⁸².

También José de Lorite se opuso frontalmente a la anexión total inmediata de los municipios limítrofes. Fijándose en Berlín, admitía que constituía la fórmula más propicia. Así se había demostrado en escenarios correlacionados con

⁷⁶ AVM, Expediente de Memoria de la Secretaría Municipal respecto a la gestión de 1931, Chamartín de la Rosa, sig. 52-125-7.

⁷⁷ AVM, Datos y acuerdos sobre la anexión de este Ayuntamiento (Chamartín de la Rosa) al de Madrid, 1932, sig. 52-125-16.

⁷⁸ AVM, Libro de Actas del Ayuntamiento de Vicálvaro (LAAVI), 27-12-1931 y AVM, Informes sobre la anexión de municipios limítrofes a Madrid, sig. 51-249-5.

⁷⁹ La Voz, 16-1-1932.

⁸⁰ La Libertad, 20-11-1932

⁸¹ El Sol, 15-1-1932.

⁸² El Sol, 15-10-1931.

la realización de grandes trabajos de urbanización y la unificación de las redes de servicios de agua o electricidad. Mas el caso de Berlín no era, a su juicio, aplicable a Madrid y los pueblos de su cintura, por la consideración de que los municipios colindantes de la ciudad alemana tenían recursos inexistentes en los núcleos más próximos a la capital española. Para el gerente de los servicios técnicos municipales, la anexión debía venir precedida por una ley de urbanismo, un plan de extensión, una distribución de zonas de uso y volumen sin solución de continuidad y unas ordenanzas reguladoras de la edificación en los núcleos afectados por la aglomeración. En última instancia, Lorite consideraba la anexión como un proceso amparado por una normativa urbanística específica y circunscrito a núcleos de población cuyos límites se confundieran claramente con los de la capital (Puente de Vallecas, Tetuán de las Victorias y Ventas del Espíritu Santo)⁸³.

La cuestión de las relaciones entre Madrid y los pueblos limítrofes mantendría su vigor durante todo el período republicano, aun observando variaciones en sus planteamientos. La idea de la anexión total perseveró en el proyecto de Carta Municipal de Madrid, que, publicado en diciembre de 1932, ambicionaba el reconocimiento de un estatuto específico para la capital por parte del Estado y facilidades para lograr lo que algunos concejales definieron como el desenvolvimiento autónomo de la capital. Esas facilidades tenían que ver con el reconocimiento de competencias por las que el Ayuntamiento de Madrid pudiera organizar íntegramente los servicios públicos, municipalizar el suelo no edificado, eximir del pago de tributos a las industrias que pudieran crearse para limitar el paro obrero y encontrar un sostén a la hora de realizar el plan de extensión urbana. En lo relativo a este apartado, volvió a cobrar protagonismo el marco relacional a establecer con los municipios limítrofes. Sin embargo, las consideraciones con respecto a ese punto no fueron unívocas en el contexto republicano. Si el consistorio popular se inclinó por la posibilidad de la anexión a largo plazo, el que le seguiría, formado como Comisión Gestora tras la huelga de octubre de 1934, entendía que lo que la Carta Municipal debía asegurar era una mancomunidad de servicios⁸⁴.

Junto a la anexión total y la mancomunidad, también tuvo cabida durante la Segunda República la idea de la anexión parcial. Los socialistas limitaron las dimensiones de su iniciativa inicial y

la centraron en agregaciones puntuales, como la de El Pardo. La petición al Gobierno de su anexión se amparaba en la necesidad de realzar la relevancia que cobró como un espacio forestal al que acudían millares de madrileños buscando el descanso de la dedicación laboral semanal. Para la minoría socialista, su agregación dotaría a la ciudad de una zona arbolada y de parques más extensa que las que ya se presentaban bajo su jurisdicción, amplificando las posibilidades de esparcimiento social que allí ya se presentaban al actuar como un lugar de recreo y disponer de rápidas vías de comunicación hacia la sierra⁸⁵. Junto a las iniciativas referentes a El Pardo, cabrían destacar otras que no tuvieron mayor trascendencia que la discursiva, pero que resultan interesantes por la manera en que emanaban de peticiones vecinales. Fueron, por ejemplo, las vinculadas a las barriadas de Pueblo Nuevo y Moratalaz, dependientes de Vicálvaro, por el estado de ánimo cada vez más favorable a la anexión detectable entre quienes tenían ubicadas sus fincas a medio camino entre ese núcleo y Madrid⁸⁶.

Paralelamente, la continuidad del paro forzoso durante el período republicano, la amenaza que para el orden público representaban las peticiones de trabajo de los obreros y el mantenimiento de las carencias en servicios e infraestructuras básicos llevó a que los municipios colindantes a la capital buscaran estrategias en vista del carácter fallido que tuvieron las propuestas de anexión o mancomunidad. Dirigieron, de manera conjunta, solicitudes formales al Gobierno para la consecución de una subvención gubernamental. Del mismo modo que Madrid había contado con una de ochenta millones de pesetas por concepto de capitalidad, entendían como urgente otra proyectada para sus alrededores⁸⁷. Los acuerdos entre los municipios no sólo fueron discursivos y se extendieron al plano de un posible reparto proporcional de la citada subvención, dependiente de la magnitud que en cada caso tenía el paro (FIG. 5). Al mismo tiempo, ciertos consistorios plantearon iniciativas para formar sus propias anexiones en aras de salvar sus urgencias económicas (Canillas, Vicálvaro y Canillejas)⁸⁸; crearon comisiones para solicitar a los Ministerios de Obras Públicas e Instrucción Pública ayudas para la construcción de caminos y escuelas en los municipios de su jurisdicción⁸⁹ y cooperaron a la hora de requerir, al Ayuntamiento de Madrid, tanto una plasmación real del propio proyecto de anexión (Vicálvaro y Vallecas)⁹⁰ como apoyos para mejorar el estado de las comunicaciones tranviarias con la capital⁹¹.

⁸³ El Sol, 25-12-1932 y Luz, 27-12-1932.

⁸⁴ El Sol, 29-5-1935 y Ahora, 12-7-1935.

⁸⁵ Ahora, 2-10-1932; El Sol, 18-10-1932; Luz, 2-11-1932.

⁸⁶ "La anexión a Madrid", Tiempos Nuevos, 3, 25-5-1934, p. 31.

⁸⁷ AVM, Vallecas. Correspondencia, 12-10-1932, sig. 31-398-7 y AVM, Cartas de los alcaldes de Carabanchel Bajo,

Hortaleza y Chamartín de la Rosa a Amós Acero, 29-10-1932; 21-11-1932 y 22-11-1932, sig. 31-398-7.

⁸⁸ La Libertad, 23-10-1932.

⁸⁹ AVM, LAAV, 26-12-1932.

⁹⁰ AVM, LAAV, 5-12-1934.

⁹¹ Ahora, 6-8-1935 y La Voz, 13-3-1936.

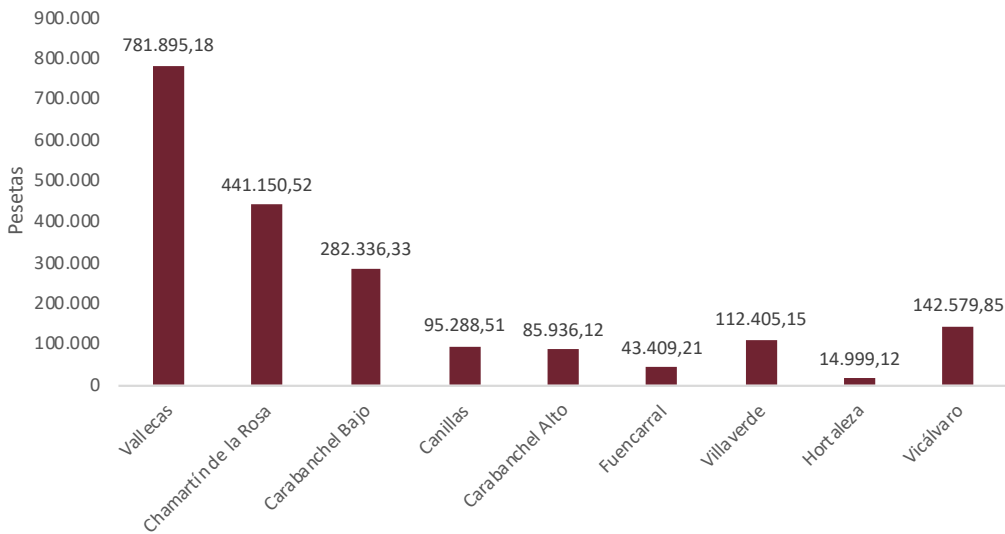


FIG. 5/ Proyecto de reparto de la subvención de dos millones de pesetas solicitada al Gobierno por pueblos limítrofes de Madrid a finales de 1932⁹²

Fuente: AVM, VALLECAS. CORRESPONDENCIA 1931-1936, SIG. 31-398

En la antesala de la Guerra Civil, el Ayuntamiento de Madrid volvería a establecer como uno de sus principales objetivos a corto plazo solucionar los problemas intercomunales ofrecidos por la capital y sus alrededores. De nuevo, saldría a la palestra el objetivo de la anexión, discutiéndose sobre su carácter parcial o total y la necesidad de formar una ponencia que valorase las posibilidades reales que existían con respecto a la misma, pero también el de la Mancomunidad. En última instancia, las conversaciones que entonces se mantuvieron no revelaron cambios significativos con respecto a discursos precedentes sobre el tema, más allá de las mayores facilidades que se entendía que daba la Ley Municipal de 1935 para el desarrollo de la iniciativa⁹³. Como se señalaba desde El Sol, lo entonces ocurrido no representaba más que otra muesca en el cúmulo de intenciones nunca concluidas del consistorio madrileño. Pero la reemergencia de esa intención en vísperas del conflicto probaba que, en un contexto en el que la vida de Madrid y de los pueblos limítrofes tendía a ponerse en común,

volvía a quedar evidenciada la necesidad de una estrecha inteligencia entre la gran ciudad y su contorno⁹⁴.

5. Conclusiones

Los vertiginosos cambios y transformaciones registrados por Madrid durante el primer tercio del siglo XX impactaron no únicamente sobre los propios límites de su término municipal, en un sentido económico, social, político y/o cultural. Al mismo tiempo, llevaron consigo nuevas formas de pensar y reflexionar sobre las relaciones intercomunales a establecer entre la capital y los asentamientos poblacionales emplazados en sus alrededores. En la ya citada memoria que la Oficina Municipal de Información sobre la Ciudad de Madrid redactó a la altura de 1929 se significaba abiertamente el crecimiento ininterrumpido de esos enclaves, a los que únicamente les separaba de la capital una frontera cada vez más imperceptible, esto es, la delimitada por el criterio

⁹² Al acordarse el proyecto, el paro afectaba a los pueblos limítrofes de la siguiente manera: Vallecas (4.431 obreros); Chamartín de la Rosa (2.500); Carabanchel Bajo (1.600); Canillas (540); Carabanchel Alto (487); Fuencarral (246);

Villaverde (637); Hortaleza (85) y Vicálvaro (808). Véase: AVM, Vallecas. Correspondencia 1931-1936, sig. 31-398.

⁹³ El Socialista, 8-3-1936.

⁹⁴ El Sol, 6-3-1936.

de la división jurisdiccional. Ya en ese momento se resaltaban, negativamente hablando, aspectos que guardaban relación con la desatención o el anquilosamiento que evidenciaban aquellos núcleos en el estado de sus infraestructuras y servicios públicos. Ambas fueron problemáticas que se pusieron sobre la mesa en diversos debates y argumentarios esencialmente enfocados a la búsqueda de un objetivo que, sin salir finalmente de un plano discursivo, resultó especialmente omnipresente en los compases finales de la dictadura de Primo de Rivera y en el marco de la Segunda República, esto es, el que conectaba con la posibilidad de desplegar dinámicas de administración y gestión más eficientes sobre espacios cuyo despegue demográfico no ofrecía una evolución acompasada con la evidenciada en sus recursos y dispositivos materiales.

Las necesidades de los términos municipales colindantes con respecto a Madrid se dejaron sentir de manera progresiva en numerosos apartados, entre los que destacaban la pavimentación de vías públicas, el establecimiento de una amplia red de alcantarillado, la construcción de grupos escolares, la dotación de aguas o la gestión del paro forzoso. Todas estas eran temáticas que, bajo la temprana fórmula de la Mancomunidad proyectada y aprobada en 1910-1911, ya se habían definido como de interés material y de orden moral e intelectual entre quienes habían formado parte de sus comisiones competentes. Sin embargo, había otras muchas cuestiones de trascendencia en ese escenario que cabría valorar. Algunas de ellas obtuvieron gran eco en la opinión pública de la época (por ejemplo, las sensibilidades higiénico-sanitarias más depuradas que poco a poco habían ido surgiendo en torno a la cuestión de la mortalidad causada por enfermedades infecciosas), pero también hubo otras que pasaron más inadvertidas, pese a jugar un rol clave en el marco de la vida cotidiana. Para el vecindario que postulaba por la cooperación con Madrid en municipios como Vallecas o Chamartín de la Rosa también influían los crecientes dilemas administrativos y/o jurídicos con que se topaban en la práctica de las diligencias que debían realizar y resolver con carácter diario en cabezas de partidos muy distantes de su espacio de desenvolvimiento (ya fueran Alcalá de Henares en el primer caso o Colmenar Viejo, en el segundo).

A nadie escapaba que los progresos y avances en algunos de los apartados anteriormente citados dependían de acciones que rebasaban las posibilidades presupuestarias

de los consistorios de esos núcleos poblacionales y que se concebían como ejecutables desde la implementación de fórmulas de administración territorial cuyo apoyo o animadversión llegaba vehiculado por consideraciones de muy diversa tipología. La mancomunidad, como fórmula de entidad supramunicipal que, superior al Ayuntamiento de Madrid, dirigiera y gestionara los servicios de las localidades integradas en lo que pasaba a conceptuarse como una gran aglomeración urbana, fue una solución federativa fluctuante durante toda la etapa aquí estudiada. Para sus defensores, su principal virtud radicaba en la posibilidad que brindaba a los pueblos más próximos a Madrid a la hora de mantener una autonomía en el tratamiento de lo que estos últimos categorizaban como sus asuntos propios. En algunos casos, se significaba la relevancia que dicha estrategia ofrecía a efectos de mantener incólume la identidad que tenían los municipios vecinos de la capital, pero también otros aspectos que no resultan baladíes en este contexto histórico. Entre ellos despuntaban los correlacionados con los criterios de representatividad a otorgar a quienes detentaban cargos conectados con la administración y gestión de esos núcleos poblacionales (que habrían de perder con la formación del nuevo y gran consistorio unificado que implicaba la anexión territorial) o las dificultades que los poderes locales de la capital habían reflejado en la gestión y la administración de sus propios servicios públicos en términos de distribución socio-espacial, sin olvidar las problemáticas que en el período republicano todavía seguían presentándose con la incompleta urbanización del Ensanche y, sobre todo, con la ausencia de un planeamiento ordenado en un Extrarradio cuya normalización no había dejado de representar el leitmotiv, siempre inconcluso, del urbanismo de la capital.

Frente a la mancomunidad, los argumentarios que se crearon en torno a la anexión ambicionaban esa fórmula como el camino directo hacia la consecución de lo que en un momento determinado comenzaría a conceptualizarse como el futuro Gran Madrid. Los defensores de esa solución convenían en la urgencia de irradiar, desde la cabeza política de la nación, civilización y progreso a aquellos términos municipales que seguían mostrando marcadas carencias y omisiones en términos de ordenanzas y reglamentaciones, tanto en el ámbito de las edificaciones particulares como en el de sus servicios más básicos. En definitiva, se trataba de una visión “colonizadora” pero, al mismo tiempo, instigadora y benefactora de modernidad que escenificaba, en

unos parámetros novedosos, cuestiones que tenían que ver con los umbrales de la capital y con los vínculos entre esta última, ya claramente dilatada, y sus periferias. Mas los debates intercomunales que se realizaron en torno a la posibilidad de la anexión como, ejecución inmediata y automática, resultaban quiméricos en una coyuntura en la que debían considerarse realidades complejas y poliédricas, ya fueran técnicas, sociales, político-administrativas y, sobre todo, conectadas con el escepticismo que se evidenciaba con respecto a la potencialidad económica del Ayuntamiento de Madrid.

6. Bibliografía

- ALONSO PEREIRA, J. R. (1992): "La imagen gráfica de la Ciudad Lineal", *Boletín Académico*, 15: 42-49.
- ALONSO, E. J. (2011): "Y después qué... Efectos de las anexiones de Abando, Deusto y Begoña a Bilbao. 1870-1936", *Bidebarrieta*, 22: 47-60.
- ÁLVAREZ SIERRA, J. (1933): *Geografía médica de Chamartín de la Rosa*, Madrid, Cosano.
- AUBRUN, J. (2008): "Gaz à tous les étages. L'intercommunalité au service du public en banlieue parisienne (1901-1914)". En E. BELLANGER & J. GIRAULT (Eds.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle* (pp. 85-96), Paris, Créaphis.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1911): *Comunicación del Excmo. Sr. D. José Francos Rodríguez, alcalde presidente del Ayuntamiento de Madrid, a los señores alcaldes de los pueblos limítrofes de esta capital, proponiendo las bases para constituir mancomunidad a tenor de los artículos 80 y 81 de la Ley Municipal*, Madrid, Imprenta Municipal.
- (1912): *Memoria de la gestión del Excmo. Ayuntamiento de Madrid desde 1º de julio de 1909 a 30 de septiembre de 1911*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- (1929): *Información sobre la Ciudad. Año 1929. Memoria*, Madrid, Imprenta y Litografía Municipal.
- (1936): *El Ayuntamiento de Madrid y el paro obrero*, Madrid, Artes Gráficas Municipales.
- AYUNTAMIENTO DE VALLECAS (1934): *Memoria de la Secretaría*, Madrid, Gráficas Madrileñas.
- AZURMENDI, L. (1981): "Orden y desorden en el plan de Madrid del 41". En Vv. Aa., *Madrid: cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)* (pp. 69-77), Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- BELLANGER, E. (2008): *La mort, une affaire publique. Histoire du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- (2012): "Le Grand Paris bienfaiteur et les dynamiques de coopérations Paris-banlieues sous la Troisième République". En A. FOURCAUT & F. BOURILLON (Dirs.), *Agrandir Paris (1860-1970)* (pp. 289-308), Paris, Éditions de la Sorbonne.
- (2016): "Aux origines du gouvernement métropolitain, lorsque les élites municipales osaient...", *Les Cahiers de la Métropole*, 5: 24-35.
- & PINEAU, É. (2010): *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale (XIXe-XXe siècles)*, Paris, L'Atelier.
- BERNHARDT, C. (2017): "Urban Planning for Governing the Metropolis. The Case of Greater Berlin, 1900-1920". En F. BERTRAND, F. BOURILLON & C. JAQUAND (Eds.), *Inventer le Grand Paris* (pp. 120-136), Paris, Frankreich.
- BONET, C. (1932): *Hacia el Madrid que necesitamos*, Madrid, Artes Gráficas Municipales.
- BRANDIS, D. (1983): *El paisaje residencial en Madrid*, Madrid, MOPU.
- DÁVILA, J. M. (1991): "La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX: premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos", *Investigaciones Geográficas*, 9: 101-114.
- DIÉGUEZ, S. (1991): *Un nuevo orden urbano. El Gran Madrid (1939-1951)*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- DIEZ DE BALDEÓN, A. & LÓPEZ MARSÁ, F. (1985): *Historia de Chamartín de la Rosa*, Madrid, Ayuntamiento.
- (1987): *Historia de Tetuán*, Madrid, Ayuntamiento.
- FERNÁNDEZ ÁGUEDA, B. (2016): "Del límite de la urbanización al límite de lo urbano: la construcción política del territorio del Gran París y el Gran Madrid (1910-1939)", *Ciudades*, 19, 1: 31-56.
- (2018): "La fabrique politique et territoriale du Grand Madrid (1900-1939)", *Cybergeo: European Journal of Geography. Epistemología, Historia de la Geografía, Didáctica*, documento 840.
- FERNÁNDEZ MONTES, M. (Ed.) (2001): *Vallecas. Historia de un lugar de Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- FERNÁNDEZ MONTES, M. (2007): "Vallecas, identidades compartidas, identidades enfrentadas: la ciudad, el pueblo y el campo, el suburbio y el barrio", *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 62, 1: 33-83.
- FERNÁNDEZ POLANCO, A. (1990): *Urbanismo en Madrid durante la II República, 1931-1939*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- FERNÁNDEZ TALAYA, M^a T. (2018): "El proceso de anexión de los municipios limítrofes de Madrid". En Vv. Aa., *La creación del Gran Madrid. Anexión de Municipios Limítrofes* (pp. 37-70), Madrid, Instituto de Estudios Madrileños.
- FRAGUAS, R. (2018): "Aproximación a una interpretación sobre las causas y efectos sociopolíticos de la anexión a Madrid de 13 municipios limítrofes". En Vv. Aa. *La creación del Gran Madrid. Anexión de Municipios Limítrofes* (pp. 221-232), Madrid, Instituto de Estudios Madrileños.
- GARCÍA CORTÉS, M. (1931): *El gobierno municipal. Antecedentes, observaciones y experiencias*, Madrid, Divulgaciones Municipalistas.
- GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2018): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana*, Valencia, PUV.
- GARCÍA, J. M. & ALCOLEA, M. Á. (2006): "Cambios municipales en la Comunidad de Madrid

- (1900-2003)", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 25: 307-330.
- GARCÍA MARTÍN, A. (1991): *Proceso de anexión de los municipios limítrofes a Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- GAVIRA, C. (1985): "Núñez Granés: ingeniería y urbanismo en España (1900-1924)", *Ciudad y Territorio*, 66: 3-10.
- GIFREU, J. (2015): "Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la administración local de principios del siglo XX. El eslabón perdido en el proceso de descentralización del Estado", *Revista Catalana de dret públic*, 51: 34-53.
- HERMOSO DE MENDOZA, A. (1929): *Monografía Geográfico-Histórica de Chamartín de la Rosa*, Madrid.
- IPIÑA, A. (2011): "No quisieron ser Bilbao. Resistencia de la Anteiglesia de Deusto a la anexión de Bilbao, 1924-1925", *Bidebarrieta*, 22: 33-45.
- JUÁREZ, F. (2002): *Vallecas, de arrabal a ciudad (1900-1936)*, Madrid, Vallecas Todo Cultura.
- JULIÁ, S. (1984): *Madrid, 1931-1934. De la fiesta popular a la lucha de clases*, Madrid, Siglo XXI.
- LÓPEZ DÍAZ, J. (2002): "La vivienda social en Madrid, 1939-1959", *Espacio, Tiempo y Forma, Serie VII, Historia del Arte*, 15: 313-333.
- (2003): "Vivienda social y Falange: ideario y construcciones en la década de los 40", *Scripta Nova*, 146.
- LORITE, J. de (1932): *Informe sobre el Plan General de Extensión de 1931*, Madrid, Artes Gráficas Municipales.
- MAURE, M. Á. (1991): *La Ciudad Lineal de Arturo Soria*, Madrid, COAM.
- MIGUEL, S. de (2017): *Republicanos y socialistas: el nacimiento de la acción política municipal en Madrid (1891-1909)*, Madrid, Catarata.
- MILLWARD, R. (2005): *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MIRAS, J. (2007): "Crecimiento urbano y transformaciones en la localización de la actividad económica en A Coruña, 1914-1935", *Scripta Nova*, 252.
- MONTEL, N. (2012): "L'agrandissement de Paris en 1860: un projet controversé". En A. FOURCAUT & F. BOURILLON (Dirs.), *Agrandir Paris (1860-1970)* (pp. 99-111), Paris, Éditions de la Sorbonne.
- NADAL, F. (1985): "Burgueses contra el municipalismo. La configuración de la Gran Barcelona y las anexiones de municipios (1874-1904)", *Geo Crítica*, 59-60: 99 pp.
- NADAL, M. (1997): *La unificació municipal del Pla de Barcelona, 1874-1897*, Barcelona, Institut Municipal d'Història de Barcelona i Proa.
- NEUMAN, M. (2016): *The Imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid*, New York, Routledge.
- NÚÑEZ GRANÉS, P. (1910), *Proyecto para la urbanización del extrarradio de dicha villa*, Madrid, Imprenta Municipal.
- (1924): *La extensión general de Madrid desde los puntos de vista técnico, económico, administrativo y legal*, Madrid, Imprenta Municipal.
- ORDUÑA, E. (2003): *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*, Madrid, CEPC, 2003.
- PAZ MAROTO, J. (1931): *La limpieza pública de Madrid y sus problemas*, Madrid, Imprenta Municipal.
- ROSSI, P. (2016): "Le Grand Paris entre extension et reconquête de l'Est parisien". En *Inventer le Grand Paris. Relectures des travaux de la Commission d'extension de Paris. Rapport et concours 1911-1919. Actes du colloque des 5 et 6 décembre 2013, Cité de l'Architecture et du Patrimoine, Paris* (pp. 192-212), Bordeaux, éditions Bière.
- SAMBRICIO, C. (1984): "Las promesas de un rostro: Madrid, 1920-1940: de la metrópolis al Plan Regional". En *Madrid, urbanismo y gestión municipal, 1920-1940* (pp. 19-136), Madrid, Área de Urbanismo e Infraestructuras.
- (1987): "Madrid, 1941: tercer año de la Victoria". En VV. AA., *Arquitecturas en regiones devastadas* (pp. 79-100), Madrid, MOPU.
- (1992): "De la Ciudad Lineal a la Ciudad Jardín. Sobre la difusión en España de los supuestos urbanísticos a comienzos de siglo", *Ciudad y Territorio*, 94: 147-159.
- (1995): "Hermann Jansen y el concurso de Madrid de 1929", *Arquitectura*, 303: 8-15.
- (1999): *Madrid: ciudad-región. De la ciudad ilustrada a la primera mitad del siglo XX*, Madrid, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional.
- (2003): *Plan Bidagor, 1941-1946. Plan General de Ordenación de Madrid*, Madrid, Nerea.
- (2004): *Madrid, vivienda y urbanismo 1900-1960*, Madrid, Akal.
- SÁNCHEZ PÉREZ, F. (2005): *La protesta de un pueblo: acción colectiva y organización obrera: Madrid 1901-1923*, Madrid, Cinca.
- TANTER-TOUBON, A. (2017): "L'extension et l'annexion à Milan (1873-1931)". En F. BERTRAND, F. BOURILLON & C. JAQUAND (Eds.), *Inventer le Grand Paris* (pp. 137-162), Paris, Frankreich.
- TERÁN, F. de (1976): "Notas para la Historia del Planeamiento de Madrid. De los orígenes a la Ley Especial de 1946", *Ciudad y Territorio*, 23: 9-26.
- TERÁN, M. de (1961): "El desarrollo espacial de Madrid a partir de 1868", *Estudios Geográficos*, 84-85: 599-615.
- VÖRMS, C. (2012): *Bâtisseurs de banlieue. Madrid, le quartier de la Prosperidad (1860-1936)*, Paris, Créaphis.
- (2017): "Naming Madrid's Working-Class Periphery, 1860-1970: The Construction of Urban Illegitimacy". En R. HARRIS & C. VORMS (EDS.), *What's in a name? Talking about urban peripheries* (pp. 209-231), Toronto, The University of Toronto Press.
- YOUNG LEE, P. (ED.) (2008): *Meat, Modernity and the Rise of Slaughterhouse*, New Hampshire, University of New Hampshire Press.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

AGA Archivo General de la Administración
AVM Archivo de Villa de Madrid
BRCM Biblioteca Regional de la Comunidad de Madrid.
DSC Diario de las Sesiones de Cortes
LAAM Libro de Actas del Ayuntamiento de Madrid
LAAV Libro de Actas del Ayuntamiento de Vallecas

LAACA Libro de Actas del Ayuntamiento de Carabanchel Alto
LAACB Libro de Actas del Ayuntamiento de Carabanchel Bajo
LAACR Libro de Actas del Ayuntamiento de Chamartín de la Rosa
LAAVI Libro de Actas del Ayuntamiento de Vicálvaro.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 945-962

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.03>

CC BY-NC-ND



La gentrificación desde una mirada de género: un ejemplo en Barcelona

Anna ORTIZ-GUITART⁽¹⁾

Antonio LÓPEZ-GAY⁽²⁾

Joan SALES-FAVÀ⁽³⁾

Miguel SOLANA-SOLANA⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona

⁽²⁾ Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona y Centre d'Estudis Demogràfics

⁽³⁾ Departamento de Salut, Generalitat de Catalunya

⁽⁴⁾ Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: En este artículo se analizan las repercusiones de los recientes procesos de transformación social y urbana en Barcelona con el fin de identificar experiencias y comportamientos diferenciales entre hombres y mujeres. Para ello se parte de una exploración cuantitativa, desde una perspectiva de género, de los procesos sociodemográficos de gentrificación experimentados en Barcelona entre 2011-2018. Y se complementa con una aproximación cualitativa basada en entrevistas a residentes y observaciones en asambleas de colectivos vecinales del barrio de Sant Antoni de Barcelona. Nos centramos en conocer el impacto que la gentrificación tiene sobre mujeres que viven situaciones de precariedad laboral e inseguridad residencial, y mujeres que han llegado al barrio para alquilar o comprar una vivienda atraídas por la centralidad de éste y la oferta de comercios y servicios.

Palabras clave: Transformación social y urbana; Gentrificación; Género; Barcelona

Recibido: 20.11.2020; Revisado: 1.03.2020.

Correo electrónico: anna.ortiz@uab.cat; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6016-5136>;

Correo electrónico: tlopez@ced.uab.cat; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8892-2816>;

Correo electrónico: joansales@gmail.com; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2346-9552>;

Correo electrónico: antoniomiguel.solana@uab.cat; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0811-1990>

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

Gentrification from a gender perspective: evidence from Barcelona

Abstract: This article examines the recent processes of social and urban transformation in Barcelona in order to identify differential experiences and behaviours between men and women. We start from a quantitative exploration, from a gender perspective, of the sociodemographic gentrification processes experienced in Barcelona between 2011-2018. We follow with a qualitative analysis based on interviews to residents and observations in community groups in Sant Antoni, a neighbourhood of Barcelona that has experienced intense transformations of its urban and social fabric. We focus on the impact of gentrification on women with diverse identities who live under strong job and residential insecurity, and female residents who recently arrived to the neighbourhood attracted by its centrality and the concentration of services and retail activities.

Keywords: Social and urban transformation; Gentrification; Gender; Barcelona.

1. Introducción

La literatura académica internacional más reciente apunta que nos encontramos en un contexto donde los diferentes grupos sociales se estarían alejando los unos de los otros en el territorio (HOCHSTENBACH & MUSTERD, 2017). Esta polarización social sería la consecuencia de dos procesos principales. Por un lado, la rápida expansión de los espacios centrales, compuestos cada vez más por una población de estratos socioeconómicos medios y altos, que se ha asentado en estos sectores en un contexto de resurgimiento de los espacios centrales vinculados a la localización de nuevas actividades productivas y a la concentración de enclaves culturales, creativos y de innovación (HUTTON, 2009). Por el otro, un progresivo desplazamiento de la población con menos recursos hacia áreas periféricas, con peor acceso a todo tipo de servicios (BAILEY & MINTON, 2018).

La gentrificación es el ejemplo más local de la transformación social y urbana en las ciudades occidentales y está directamente vinculada con los dos procesos que acabamos de citar. La gentrificación es un fenómeno social definido hace más de cincuenta años (GLASS, 1964) y que desde entonces ha sido abordado desde disciplinas muy diversas (LEES & PHILLIPS, 2018). De entre todas las definiciones que se han proporcionado, la que resulta más apropiada para la presente investigación es aquella que pone el foco en los procesos de sustitución sociodemográfica de la población. Esta sustitución está ligada a la llegada de población que pertenece a grupos sociales con un alto nivel de capital económico, social y cultural que provoca la expulsión y el desplazamiento de la población con menos recursos socioeconómicos.

El papel clave de la renta del suelo fue destacado desde el comienzo, y reconstruido más tarde bajo la hipótesis del diferencial de renta *-rent gap-* (SMITH, 1979) que vendría a explicar los ciclos de desvalorización o destrucción del valor al que está sujeto todo suelo urbano (BENACH & ALBET, 2018). La gentrificación implica la inversión de capital, la transformación del paisaje, el desplazamiento de los usos, las personas y los elementos simbólicos de una determinada área de la ciudad y la suplantación por unos usos que generan un mayor rendimiento económico (LEES & al., 2008). En la actualidad, pese a que se admite que los procesos de gentrificación son globales y han llegado a todos los rincones del planeta (LEES & al., 2016), se sigue contemplando la especificidad regional de dichos procesos (JANOSCHKA & al., 2014).

Diversos trabajos han constatado que la gentrificación se ha manifestado con fuerza durante los últimos años en la ciudad de Barcelona (ANTÓN-ALONSO & al., 2018; NEL·LO, 2018; SALES-FAVÀ, 2019). Durante la última década se han expandido los espacios exclusivos y excluyentes y los procesos de gentrificación ya no solo afectan a algunas áreas restringidas de la ciudad (LÓPEZ-GAY & SALES-FAVÀ, 2020). El incremento generalizado del precio de la vivienda ha sido uno de los factores determinantes para explicar la expansión de este proceso a amplias áreas de la ciudad. El acceso a la vivienda se ha convertido en un grave problema (DONAT, 2018; DOMÍNGUEZ-PÉREZ & al., 2021) y la inseguridad residencial gana terreno entre una buena parte de la población (MÓDENES, 2019; LÓPEZ-GAY & SALES-FAVÀ, 2020).

A pesar de que su estudio ha aumentado de forma notable durante los últimos años en todo el mundo, en España no hay contribuciones que se hayan centrado en sus implicaciones desde

una perspectiva de género. Partiendo de la hipótesis de que la gentrificación afecta de forma distinta según el género, en este artículo queremos profundizar en las repercusiones de los recientes procesos de transformación urbana y social en Barcelona en la población femenina e identificar posibles experiencias y comportamientos diferenciales entre hombres y mujeres. Concretamente, este artículo se centra en tres objetivos. Los dos primeros se desarrollarán a partir de un análisis cuantitativo y a escala de ciudad: 1) comprobar si los barrios gentrificados favorecen o no el asentamiento de población femenina y cuál ha sido su evolución a lo largo de la década de 2010, en la que los procesos de sustitución poblacional se han experimentado con intensidad; 2) analizar estos procesos desde la dimensión del hogar, focalizando en aquellos en los que mujeres y hombres no conviven, y midiendo el posible esfuerzo económico diferencial en el pago de la vivienda. El tercero se obtendrá a partir de un análisis cualitativo y a escala de barrio: 3) visibilizar las experiencias cotidianas y las valoraciones que tienen un grupo de mujeres de distintas edades residentes en uno de los barrios más gentrificados de la ciudad.

La estructura del artículo consistirá en una presentación teórica de la gentrificación y el género. Seguiremos con una exploración cuantitativa, desde una perspectiva de género, de los procesos sociodemográficos de gentrificación que se han experimentado en el municipio de Barcelona durante el período 2011-2018. Para su análisis se incorporarán otras variables, más allá del sexo, que son necesarias para entender cómo se han desarrollado dichos procesos: edad, origen (lugar de nacimiento) y nivel de estudios. Posteriormente, focalizaremos el estudio en un barrio concreto de Barcelona, el barrio de Sant Antoni, una de las áreas con los niveles de gentrificación más altos, y lo haremos a partir de un estudio cualitativo basado en entrevistas a residentes. El barrio tiene una escala privilegiada para conocer las prácticas cotidianas y los recursos materiales y relacionales a partir de los cuales las personas organizan su vida cotidiana. Por esta razón, este artículo, además de una presentación cuantitativa a escala ciudad, presenta un estudio cualitativo a escala de barrio con el fin de analizar las dinámicas y las repercusiones sociales y emocionales que tiene la gentrificación.

2. Barrio, género y vida cotidiana en barrios gentrificados

El derecho a la ciudad –relacionado con el acceso a los recursos, los derechos políticos y de ciudadanía-, el derecho a la apropiación del espacio urbano –relacionado con el derecho a vivir, jugar, pasear, trabajar- y el derecho a la participación, se presentan como demandas alternativas a unas prácticas neoliberales representadas, en mayor o menor medida, en ciudades de todo el mundo a través de la privatización de los servicios públicos, la desinversión en algunos barrios de la ciudad o la creación de comunidades cerradas (OBERHAUSSER & al., 2018). Por un lado, la gentrificación es un reflejo más de esta ofensiva del capital que produce una ciudad desigual; mientras que, por otro lado, el género ha sido reconocido como uno de los elementos centrales en el que opera el sistema neoliberal y se visibiliza a través de las diversas experiencias cotidianas de las mujeres en la ciudad (VAIOU & LYKOGIANNI, 2006), y en luchas feministas por el derecho a la ciudad (CURRAN & BREITBACH, 2010).

La relación entre género y gentrificación ha sido una de las líneas de interés de las geógrafas feministas desde la última década del siglo XX (BONDI, 1991, 1994, 1999), la primera del siglo XXI (KERN, 2007, 2013; VAN DER BERG, 2012, 2013), hasta la actualidad con la excelente publicación de CURRAN (2018). Esta autora señala que numerosas investigaciones tienden a centrarse más sobre las mujeres que gentrifican que sobre las gentrificadas, cuando, por encima de todo, la expulsión es la esencia de la gentrificación o la sustitución de segmentos de población de clase trabajadora por otras más pudientes (VOLLMER, 2019), además de un proceso de revalorización del entorno construido.

Una de las primeras autoras que evidencia que “el lugar de la mujer está en la ciudad”, en contraposición con las áreas suburbanas, es WEKERLE (1984), que asegura que las mujeres tienen más oportunidades para trabajar fuera del hogar y una mayor accesibilidad a los transportes públicos y a los servicios colectivos necesarios para el desarrollo de su vida cotidiana. Años más tarde, BONDI (1991) explica que en cierta medida la existencia de la gentrificación se debe a que estas mujeres profesionales que han retrasado la maternidad y tienen familias más pequeñas, buscan barrios más cómodos para conciliar el trabajo productivo y reproductivo porque proporcionan los servicios necesarios para hacerlo. A partir de esta idea inicial, DROOGLEEVER & KARSTEN (1999), se centran en las experiencias de mujeres trabajadoras con

hijos y mujeres mayores holandesas y concluyen que, ciertamente, la ciudad compacta y compleja en la mezcla de usos es también una ciudad emancipadora porque potencia la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, y facilita la combinación de diferentes tareas cotidianas. En el mismo contexto geográfico, KARSTEN (2003; 2014) estudia las familias de clase media con hijos (identificados como “yupps”: *young urban professional parents*) y muestra la importancia del barrio en la vida cotidiana de estas familias (al ir de compras, a la escuela, a comer fuera), así como también como lugar donde se concentran los contactos sociales. Eso genera que el barrio sea parte de una elección estratégica y emocional en la combinación de trabajo, cuidado y ocio.

Sin embargo, a pesar de la autonomía y la libertad experimentada por muchas mujeres en la ciudad revitalizada, muchas de las ideologías y discursos en el hogar y en el trabajo continúan marcadas por unas relaciones patriarcales y unos roles tradicionales de género. De esta forma, la gentrificación, considera KERN (2013), no soluciona el problema social de la inadecuada infraestructura del cuidado. De la misma forma, más que ser una oportunidad emancipadora, la gentrificación ha servido para solidificar las divisiones de clase, que son invariablemente generizadas. El espacio urbano se ha gentrificado, pero no de una manera que desafíe las normas tradicionales de género. Como señalan BOTERMAN & BRIDGE (2015), en barrios gentrificados de Ámsterdam y Londres se observa, por un lado, como las familias de clase media revalorizan los servicios públicos, tales como las piscinas municipales, los parques y los servicios preescolares y, por el otro, como la maternidad se transforma en una estrategia de consumo a través de la proliferación de tiendas de ropa de niños, tiendas de juguetes y cafés para que las madres socialicen entre ellas.

El papel de la diferencia y la intersección de las identidades sociales, las relaciones de poder que forman las dinámicas sociales en el espacio, las prácticas y el activismo social que desafían las desigualdades y las relaciones desiguales que privilegian determinados grupos respecto a otros, son algunos de los aspectos que resultan imprescindibles para definir las actuales geografías feministas (OBERHAUSER & al., 2018). En esta línea, y como decíamos anteriormente, los efectos de la gentrificación no son los mismos para todas las mujeres y, por tanto, las diferencias de género son producidas a través de procesos culturales, a la vez que otros aspectos de nuestra identidad (etnia, clase, sexualidad y edad)

son simultáneamente creados, desafiados y negociados en todos los espacios.

VAN DER BERG (2012, 2013, 2018) introduce el término “genderification” para describir la producción del espacio según las diferentes relaciones de género. Identifica la manera como las mujeres y sus familias hacen el papel de pioneras porque producen un espacio que es leído como un lugar amigable para promocionar una regeneración urbana. La presencia de mujeres en barrios gentrificados, vistos como barrios seguros y amigables, puede servir de señal para mostrar que la revitalización ha sido exitosa (KERN, 2013). Esta autora, junto con CAHILL (2006) y WRIGHT (2006) señalan la importancia de tener en cuenta la interseccionalidad a la hora de entender la experiencia de las mujeres en los cambios urbanos neoliberales y muestran como las experiencias de la gentrificación están relacionadas con los privilegios de clase, origen étnico y edad. Así, mientras las mujeres de alto poder adquisitivo tienen acceso a unos barrios céntricos y “seguros” (además de los lugares de trabajo con salarios dignos, espacios públicos de calidad y viviendas confortables), las mujeres con ingresos más bajos se ven obligadas a desplazarse a otros barrios al no encontrar en el que vivían viviendas de alquiler a precios asequibles.

La gentrificación implica la transformación del paisaje, el desplazamiento de los usos, las personas y los elementos simbólicos de una determinada área de la ciudad y la suplantación por unos usos que generan un rendimiento económico más elevado. Y es por esta razón que, a menudo, se presenta la gentrificación como la única forma de atraer el capital necesario para conseguir mejoras urbanas. Según PARKER (2008), la nueva economía ‘creativa’ lleva a que la gentrificación sea masculina, creando y reafirmando divisiones laborales de género y prácticas sexistas. Las alabanzas hacia la clase creativa por el crecimiento urbano y la revitalización que lleva asociada, se olvidan de las desigualdades de género, etnia y clase que tienen determinados sectores de la economía e ignoran el trabajo reproductivo necesario para su éxito, ya que el trabajo del hogar y el de cuidado no cuentan como ‘creativos’.

La interrelación entre el proceso de gentrificación y el género es compleja, pero en este artículo nos centramos en conocer el impacto que la gentrificación tiene sobre mujeres que, por su edad avanzada y/o condición social, viven situaciones de precariedad laboral e inseguridad residencial, y mujeres que han llegado al barrio para alquilar o comprar

una vivienda atraídas por la centralidad del barrio y la oferta generosa de comercios y servicios. Como se ha comentado, posición social y recursos económicos configuran una situación de profundas desigualdades entre las mujeres, pero las situaciones de pobreza y menor nivel de ingresos afectan de forma más importante a las mujeres que a los hombres. Y a ello se debe sumar las tareas reproductivas y de cuidado de familiares y del hogar que todavía continúa depositado en las mujeres. En primer lugar, desde esta perspectiva intentamos responder sobre cuál es el nivel de afectación diferencial entre géneros de los procesos de gentrificación -en este caso mirando especialmente la expulsión de población- y ver en qué barrios se está produciendo este sobredesplazamiento de las mujeres. A continuación, y desde la perspectiva de un barrio en concreto, exponemos algunas evidencias de cómo viven las mujeres dicho proceso de expulsión y qué comporta en su vida cotidiana y en su entramado de relaciones sociales.

3. Metodología

Como se ha apuntado, en este estudio se ha realizado un planteamiento de metodología mixta combinando métodos cuantitativos y cualitativos y diferentes ámbitos de análisis (ciudad y barrio). El análisis del apartado cuantitativo se ha construido principalmente con base en los datos del padrón municipal de habitantes (2011-2019) y de la Encuesta Sociodemográfica de Barcelona (2017). Hemos utilizado un indicador de gentrificación (LÓPEZ-GAY & al., 2020) con el fin de agrupar los barrios de Barcelona que han vivido procesos de gentrificación durante el periodo 2011-2018 y así sintetizar los resultados. El indicador incluye siete dimensiones teóricas asociadas a diferentes ejes de transformación socioeconómica de los barrios: rejuvenecimiento; origen de la población; estructuras de los hogares; nivel de estudio; sustitución de la población según nivel de estudios; velocidad del cambio y transformaciones en el mercado de la vivienda, medido por los precios. Este indicador nos permite distinguir dos grupos de barrios gentrificados, que se conceptualizan como consolidados y emergentes (FIG. 1).

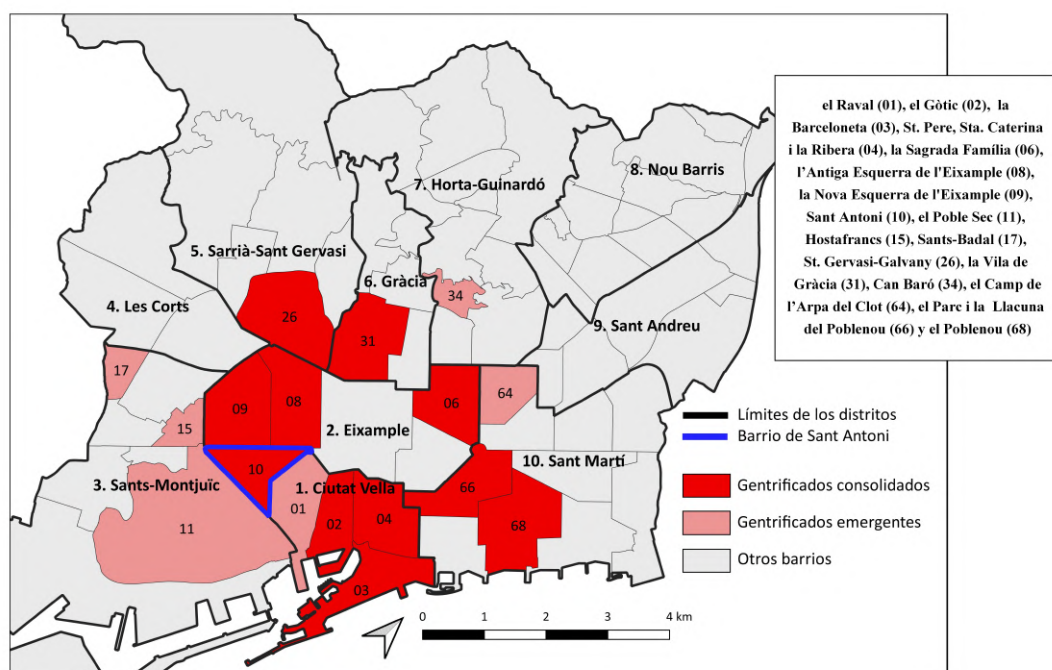


FIG. 1/ Tipología de barrios gentrificados.

Fuente: Elaboración propia según la propuesta de índice de gentrificación de LÓPEZ-GAY & al., 2020

El estudio cualitativo se ha centrado en Sant Antoni, uno de los 73 barrios que conforman el municipio de Barcelona. El barrio está situado en el distrito del Eixample y tiene una población, según datos oficiales del Padrón de 2018, de 38.090 habitantes (Barcelona: 1.620.343 habitantes), una extensión de 80,5 hectáreas (Barcelona: 10.135,3 ha) y una densidad de población de 473 hab/ha (media de Barcelona: 160). El trabajo de campo se llevó a cabo durante el año 2018. Se entrevistaron a 33 personas (19 mujeres y 14 hombres) pertenecientes a los tres grupos (Fig. 2). Las entrevistas nos permitieron captar los sentimientos, valoraciones y experiencias cotidianas de este grupo de personas, sin buscar en ningún momento la representatividad de la totalidad de personas que viven (o vivían) en el barrio.

	Hombres	Mujeres	Total
Residentes (RES)	4	4	8
Residentes llegados últimos 10 años (IN)	8	7	15
Personas que han marchado del barrio (OUT)	2	8	10
Total	14	19	33

FIG. 2/ **Personas entrevistadas por sexo y residencia.**

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

La edad de las personas entrevistadas es variada. Se observa que la población más joven (más formada y con una mayor proporción de extranjeros) lleva menos tiempo residiendo en el barrio y comparte con mayor frecuencia vivienda con otras personas, generalmente de la misma edad. Mientras, las personas adultas de mayor edad, todas españolas, pertenecen al grupo que lleva más tiempo residiendo en el barrio, no comparten piso y no tienen estudios tan altos como las recién llegadas.

El perfil de las mujeres entrevistadas es variado: distintas son sus edades, niveles de formación, situaciones laborales y residenciales y ciclos vitales (Fig. 3). Las mujeres jóvenes menores de 30 años entrevistadas tienen pareja, no tienen hijos y viven en el barrio compartiendo piso con otras personas, ya sean con amigos y/o amigas o con la pareja y tienen estudios universitarios (dos de ellas con grado de doctoras). A pesar del nivel educativo alto, algunas de ellas compaginan estudios de doctorado o de máster con trabajos a tiempo parcial. Solo una de ellas es propietaria de un piso de 38 m². Unas han llegado al barrio en los últimos años y otras han tenido que marcharse por el aumento de los precios de alquiler (7 y 8 mujeres, respectivamente).

Las mujeres de edades adultas centrales, de nuevo con altos niveles de formación e ingresos, también forman parte del grupo de mujeres a las que no se les ha renovado el contrato de alquiler o les ha aumentado tanto que han decidido alquilar o comprar en otro barrio. Otras mujeres, las más mayores, las que llevan más de 25 años residiendo en el barrio, continúan

	Residentes (RES)	Residentes llegados últimos 10 años (IN)	Personas que han marchado del barrio (OUT)
< 30 años		3	4
31-40 años		1	3
41-50 años	1	2	
51-60 años	2	1	1
> 61 años	1		
Total = 19	4	7	8

FIG. 3/ **Perfil de las mujeres entrevistadas.**

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

residiendo en el barrio, pero son críticas con las transformaciones acaecidas.

El guion de entrevista giró alrededor de la historia residencial, el sentido de pertenencia, la vida cotidiana, la red de relaciones y la vinculación con el tejido asociativo del barrio; la valoración del barrio, la visión de la transformación del barrio (mercado de vivienda, cambios en la población, turismo, actividad comercial, espacio público y cohesión social) y las perspectivas de futuro (movilidad residencial, cambio de vivienda); para terminar con la calidad de vida y la satisfacción vital. Las entrevistas se grabaron, se transcribieron en su totalidad y fueron codificadas con el software informático Atlas.Ti. Para complementar estos testimonios, se entrevistó a miembros de la Asociación de Vecinos y Vecinas de Sant Antoni y del colectivo vecinal *Fem Sant Antoni* (Hagamos Sant Antoni). Durante el trascurso del trabajo de campo asistimos de forma regular a las asambleas, abiertas al público, de este colectivo y del *Sindicat de Logateres* (Sindicato de Inquilinas), que lucha contra los procesos de expulsión de vecinos del barrio.

En otro artículo hemos analizado los mecanismos de sustitución sociodemográfica de la población subrayando el papel protagonista del mercado de la vivienda y los procesos de inseguridad residencial y las consecuencias

que comporta tanto para las personas como para el tejido comunitario y social de los barrios (SOLANA-SOLANA & al., 2020). En este artículo queremos centrarnos en las experiencias de las mujeres entrevistadas para resaltar sus valoraciones y experiencias en este barrio (recordemos aquí que para preservar su anonimato todos los nombres de mujeres han sido cambiados). Queremos resaltar, principalmente, el conocimiento cotidiano de estas mujeres (EKINSMYTH, 2002) y sus vivencias urbanas en un barrio, como un espacio social y espacial en transformación, donde las mujeres experimentan las sensaciones de bienestar, desasosiego o esperanza. El concepto de vida cotidiana se relaciona y se enlaza de forma inexorable con los de bienestar y lugar, y entiende la vida como una red de relaciones sociales a través de las cuales se configura nuestra vida (ATKINSON & al., 2012). Estas sensaciones permitirán captar qué es lo que realmente nos resulta indispensable y esencial de la vida urbana para poder pensar ciudades más amigables e inclusivas. Nos situaríamos en la línea de lo que SILTANEN & al. (2015) reclaman: proclamar el cuidado como una práctica radical y una política de resistencia hacia los embates de valores neoliberales que han hecho posible la gentrificación.

4. Resultados

4.1. La distribución y la evolución de la población femenina en la ciudad y en los barrios gentrificados de Barcelona

Comenzamos el análisis cuantitativo a través de un ejercicio ilustrativo para el conjunto del municipio de Barcelona. Examinamos la evolución de la relación de sexos a lo largo de la década de 2010, es decir, observamos en qué sectores residen más mujeres que hombres y cómo ha evolucionado este patrón a lo largo del periodo estudiado. Con este ejercicio queremos comprobar el comportamiento diferencial de la movilidad residencial y de la migración. Para ello, nos centramos en el grupo de población adulta joven (25-49 años) porque es el grupo de edad en que la migración y la movilidad residencial selectiva tienen más efecto. En edades más avanzadas, el efecto de la mortalidad diferencial (a favor de las

mujeres) introduce un sesgo notable. Si no acotásemos el grupo de edad podríamos estar observando diferencias que son el efecto de la diversa estructura por edad de la población de cada unidad territorial y no de una movilidad diferencial. En este apartado queremos saber si los barrios gentrificados favorecen o desfavorecen el asentamiento de población femenina, si esta relación es común en todos los barrios gentrificados y si a medida que este proceso se ha fortalecido, la relación de sexos ha variado. Es clave introducir la variable lugar de nacimiento, porque partimos de la hipótesis de un comportamiento diferencial en función del origen de la población. En este tipo de análisis no podemos incluir ninguna variable socioeconómica ya que nos basamos en la lectura del padrón.

En el municipio de Barcelona residían a inicios de 2018 más mujeres (854.381) que hombres (765.962), debido principalmente a la mayor esperanza de vida de ellas. Cuando analizamos de forma aislada nuestro grupo de análisis (25-49 años), vemos que el balance está más equilibrado, unas 101,4 mujeres por cada 100 hombres (Fig. 4). Los mapas que mostramos a continuación muestran la relación de sexos para cada una de las Áreas Estadísticas Básicas (AEB = 233 unidades). Utilizamos la relación de 95,6 mujeres por cada 100 hombres como estándar (corresponde a lo esperado en ausencia de migración o movilidad residencial selectiva, en este caso hemos utilizado la población que reside en Cataluña y ha nacido en el mismo territorio). Cuanto más se aleja el dato observado de este estándar, más fuerte habrá sido la selección sociodemográfica (ya sea de la población que llega o de la que marcha) por parte de los flujos residenciales y migratorios.

No todas las áreas gentrificadas se comportan de la misma forma en relación a la presencia de población femenina. En los barrios donde la gentrificación es un proceso más consolidado constatamos una mayor presencia de mujeres que allí donde se ha iniciado más tarde. En el primer conjunto encontramos sobre todo a los barrios de la Vila de Gràcia, Sant Gervasi-Galvany y los sectores del Eixample más cercanos a la Avenida Diagonal. En estas áreas, que presentan ingresos superiores a los de la media de la ciudad, recontamos más de 110 mujeres por cada 100 hombres. Del segundo grupo forman parte todos los barrios del distrito de Ciutat Vella, sobre todo, el Raval, además de algunos sectores de Sant Antoni y Poble Sec.

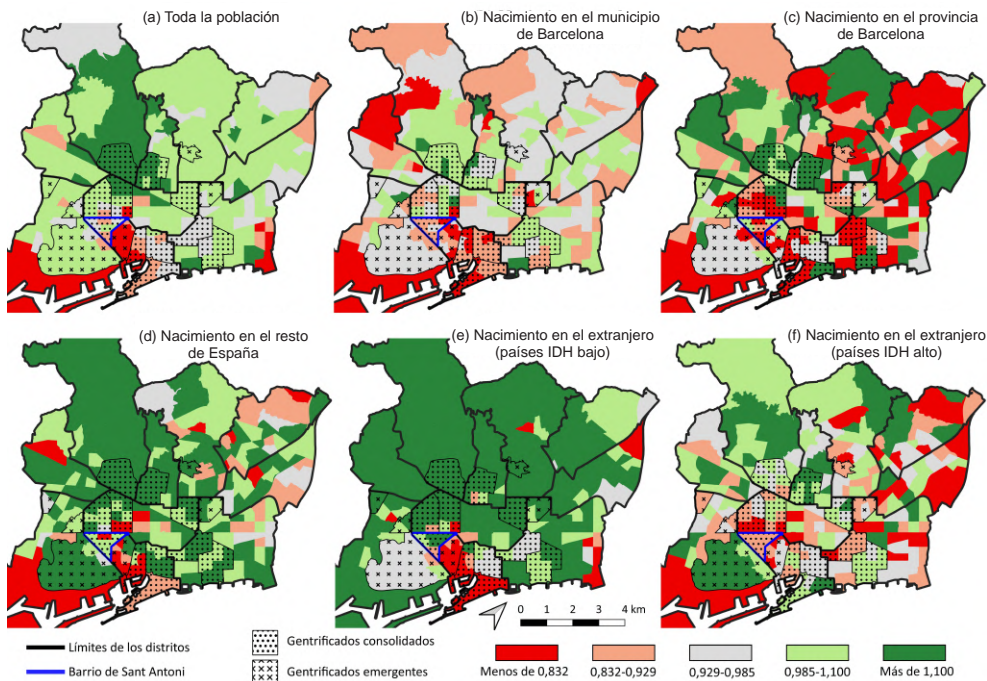


FIG. 4/ *Relación entre sexos (Población femenina/Población masculina) según lugar de nacimiento, 2018. Población 25-49 años.*

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PADRÓN DE HABITANTES (2018, INE). La categoría central incluye las unidades con una relación de sexos en torno al 3% de la esperada sin una migración selectiva. Las extremas, aquellas que superan el 15%.

Es necesario introducir el lugar de nacimiento de la población para entender la distribución desigual de mujeres y hombres en Barcelona. La composición de la población migrante juega un papel importante para explicar la heterogénea presencia de las mujeres en el territorio. La migración interna (procedente de otros puntos de España), ha contribuido a una feminización de los barrios gentrificados, sobre todo fuera del distrito de Ciutat Vella. El barrio de La Vila de Gràcia vuelve a ser el lugar en el que la relación de sexos es más desequilibrada a favor de las mujeres: más de 130 por cada 100 hombres. No obstante, la feminización de este tipo de flujo es decreciente, en tanto que en los últimos años Barcelona ha ganado más población masculina que femenina (Fig. 5). Todo lo contrario sucede con los flujos internacionales, formados tradicionalmente por más hombres que mujeres, y que a lo largo de la década han evolucionado hacia el equilibrio entre sexos. En el caso de la población nacida en países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto, la relación de sexos en los barrios del distrito de Ciutat Vella es mucho más equilibrada que entre la población española. En el barrio de la Barceloneta, por ejemplo, reside más población femenina nacida en estos países que masculina, mientras que en el resto de orígenes la relación es fuertemente favorable a los hombres.

Finalmente, la población local, nacida en el mismo municipio, presenta una relación de sexos similar a la esperada en los barrios gentrificados consolidados (liderados por la Vila de Gràcia y Sant Gervasi - Galvany, en los que residen más mujeres locales que hombres), mientras que en el conjunto de barrios gentrificados emergentes la relación es favorable a los hombres. Allí vuelven a destacar los barrios del distrito de Ciutat Vella como espacios con una relación de sexos más desfavorable a la población femenina: en los cuatro barrios residen menos de 87 mujeres nacidas en el propio municipio por cada 100 hombres, en una relación que ha disminuido de forma intensa durante la década de 2010.

En Sant Antoni, el barrio en el que hemos desarrollado el trabajo cualitativo, la evolución de la relación de sexos ha sido desfavorable a la población femenina a lo largo de esta década, marcada por el fuerte incremento de precios en el barrio. El descenso de la relación de sexos ha sido especialmente marcado entre la población femenina nacida tanto en el propio municipio como en el resto de la provincia de Barcelona. Mientras que en 2011 residían en el barrio casi el mismo número de mujeres que de hombres (de 25 a 49 años), en 2018 residían menos de 90 mujeres por cada 100 hombres. Entre la población nacida en el extranjero los valores de

la relación de sexos presentan un mayor equilibrio y durante la década no se ha experimentado el decrecimiento observado entre la población local.

Los resultados de este ejercicio nos muestran que la asociación entre gentrificación y género a nivel territorial no se produce en una única dirección, ya que existe una marcada heterogeneidad territorial.

Encontramos barrios gentrificados con una mayor presencia de población femenina y otros con una fuerte masculinización. El comportamiento diferencial de ellas y ellos en términos de cambios de residencia y migración explica mayoritariamente estas diferencias. Es imprescindible introducir dimensiones como el estatus socioeconómico y el origen de la población para entender estos patrones diferenciales.

	Población nacida en el municipio de Barcelona			Población nacida en la provincia de Barcelona			Población nacida en otras provincias de España			Población nacida en el extranjero (países con IDH alto)			Población nacida en el extranjero (países con IDH bajo)					
	2011	2015	2018	2011	2015	2018	2011	2015	2018	2011	2015	2018	2011	2015	2018			
Toda la población	0,999	1,007	1,013	0,989	0,974	0,964	1,082	0,978	0,969	1,156	1,161	1,120	0,92	0,947	0,968	0,983	1,046	1,081
Gentrificados consolidados	0,882	0,880	0,905	0,952	0,93	0,926	0,983	0,964	0,963	1,097	1,023	1,011	0,904	0,932	0,925	0,759	0,788	0,856
Gentrificados emergentes	0,983	1,003	1,014	0,983	0,969	0,963	1,026	0,985	0,975	1,156	1,124	1,100	0,924	0,949	0,965	0,931	1,048	1,097
Conjunto de Barcelona	0,712	0,705	0,740	0,892	0,844	0,866	0,895	0,908	0,900	0,918	0,878	0,858	0,894	0,918	0,874	0,594	0,598	0,660
1. El Raval	0,71	0,790	0,762	0,821	0,846	0,836	0,976	0,748	0,811	0,825	0,948	0,926	0,897	0,875	0,924	0,502	0,646	0,602
2. El Gòtic	0,868	0,853	0,867	0,917	0,935	0,843	0,966	0,779	0,687	0,929	0,884	0,887	0,928	0,960	1,014	0,742	0,695	0,778
3. La Barceloneta	0,919	0,927	0,964	0,941	0,879	0,846	0,983	1,032	0,890	1,023	1,059	1,120	0,966	0,968	0,947	0,812	0,862	1,018
4. Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	1,059	1,047	1,064	1,019	0,964	0,967	1,051	0,899	0,882	1,243	1,224	1,152	0,864	0,947	1,021	1,160	1,198	1,220
6. La Sagrada Família	1,034	1,031	1,021	1,000	0,996	0,986	0,984	0,993	0,983	1,18	1,142	1,029	0,860	0,882	0,946	1,180	1,172	1,130
8. L'Amiga Esquerra de l'Eixample	1,032	1,011	1,015	0,949	0,941	0,946	0,981	0,835	0,824	1,183	1,127	1,084	0,926	0,924	0,862	1,212	1,170	1,219
9. La Nova Esquerra de l'Eixample	0,997	0,950	0,948	0,987	0,936	0,889	0,988	0,892	0,869	1,07	1,031	0,965	0,923	0,891	0,904	1,026	0,979	1,057
10. Sant Antoni	0,91	0,914	0,950	0,977	0,938	0,937	0,957	0,945	0,905	1,106	1,069	1,030	0,943	0,972	1,029	0,793	0,833	0,908
11. El Poble-sec - AEI Parc Montjuïc	0,959	0,984	0,995	0,940	0,952	0,898	1,038	1,107	1,074	1,192	1,062	1,077	0,839	0,826	0,931	0,933	1,045	1,096
15. Hostafrances	1,021	1,018	1,042	0,985	0,947	0,956	1,139	1,008	1,025	1,185	1,079	1,021	0,870	0,928	0,899	1,040	1,131	1,211
17. Sants-Badal Galvany	1,149	1,166	1,157	1,020	1,049	1,041	1,244	1,160	1,158	1,368	1,433	1,261	0,946	0,977	0,978	1,894	1,689	1,794
26. Sant Gervasi - Galvany	1,044	1,111	1,124	1,026	1,016	1,016	1,414	1,216	1,305	1,321	1,382	1,348	0,994	1,090	1,113	0,891	1,152	1,157
31. La Vila de Gràcia	1,015	1,022	1,021	0,964	0,978	0,965	1,000	0,903	0,904	1,285	1,128	1,149	0,919	1,038	0,847	1,109	1,123	1,240
34. Can Baró	1,01	0,999	1,003	0,949	0,94	0,929	0,949	0,946	0,990	1,225	1,096	1,126	0,903	0,924	0,890	1,122	1,119	1,136
64. El Camp de l'Arpa del Clot	1,018	0,956	0,951	1,031	0,936	0,926	1,049	0,947	0,909	1,195	1,094	1,110	0,884	0,849	0,837	0,983	1,006	1,013
66. El Parc i la Llacuna del Poblenou	0,954	0,983	1,026	0,987	0,992	0,989	0,992	0,964	0,932	1,062	1,051	1,130	0,864	0,923	0,993	0,851	0,975	1,122
68. El Poblenou																		

Fig. 5/ Evolución de la relación de sexos según el lugar de nacimiento y el tipo de barrio (detalle de barrios gentrificados). Población de 25 a 49 años. Años 2011, 2015 y 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir del padrón municipal (INE). Los colores verdes identifican los barrios donde la evolución de la relación de sexos ha sido favorable a las mujeres, y los rojos, a los hombres.

4.2 La dimensión del hogar y el esfuerzo económico en el pago de la vivienda en Barcelona

La estructura del hogar es una dimensión clave para entender los movimientos residenciales y migratorios de la población en el territorio. Muchos movimientos pueden responder a un movimiento conjunto del hogar, en el que participan mujeres y hombres a la vez. Profundizando en la dimensión del hogar, podemos aislar las formas en que la población femenina y masculina manifiestan un comportamiento residencial de forma independiente. Específicamente, en este apartado analizamos la evolución durante esta década de los hogares unipersonales de personas adultas y de

gente mayor, así como de las monoparentales. Son las mujeres que viven en estos hogares las que la bibliografía acostumbra a citar como las más vulnerables en el momento en el que tienen lugar procesos de gentrificación. El objetivo de este apartado es analizar el efecto de los procesos de gentrificación sobre la evolución de este tipo de hogares.

Pese al sobre esfuerzo que deben realizar las personas adultas de todas las edades que viven solas para afrontar los gastos en vivienda, los barrios gentrificados son espacios preferentes para el asentamiento de este tipo de hogar (BUZAR & al., 2005). En el conjunto de barrios gentrificados, el 21% de los hogares están formados por una persona adulta que vive sola, mientras que en los barrios que no

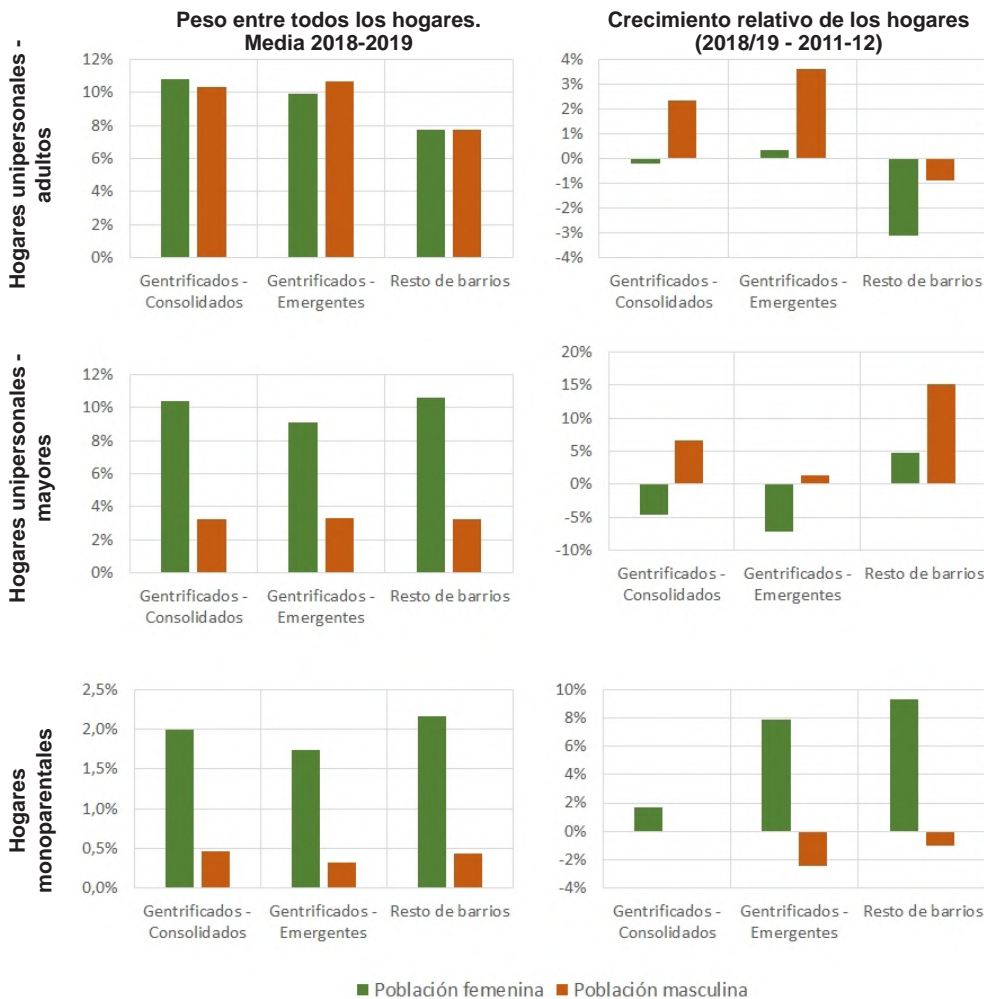


FIG. 6/ *Peso relativo y evolución de los hogares unipersonales y monoparentales, 2011-2019.*

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de domicilios del Padrón Municipal, 2011-19 (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA)

registran procesos afines a la gentrificación la proporción baja hasta el 14,3% (FIG. 6). En los barrios gentrificados consolidados, el peso de los hogares unipersonales de mujeres es ligeramente superior al de los hombres, mientras que en los barrios gentrificados emergentes, la situación es inversa. En el resto de la ciudad, existe igualdad entre el número de hogares unipersonales de mujeres y de hombres. Es importante subrayar, no obstante, la diferente evolución de este tipo de hogares a lo largo del periodo 2011-2019. Los hogares unipersonales de población adulta masculina han aumentado ligeramente, mientras que los de mujeres han descendido. A pesar de que en los barrios gentrificados los hogares unipersonales de mujeres adultas no han experimentado el decrecimiento que sí se observa en el resto de la ciudad, éstas aumentan notablemente menos que los hogares unipersonales de hombres, sobre todo en aquellos barrios que ya hace años que han iniciado el proceso de gentrificación.

Parece que, a pesar de que estos barrios son espacios especialmente atractivos para las mujeres, su residencia en hogares unipersonales es más complicada que para ellos, una hipótesis apoyada por el sobre esfuerzo que deben hacer las mujeres para afrontar los gastos de vivienda. Las mujeres adultas que viven en hogares unipersonales en barrios gentrificados presentan un doble agravio respecto a la población masculina de los mismos barrios y a sus vecinas del resto de la ciudad. Por un lado, tienen que hacer frente a pagos de la vivienda en una proporción más elevada que el resto de tipologías de hogares y que a ningún

otro barrio. Por el otro, no hay ningún grupo que destine una parte superior de sus ingresos, más bajos que los de ellos, a pagar gastos de la vivienda (FIGS. 7 y 8).

En edades más avanzadas nos encontramos con un colectivo fuertemente feminizado y vulnerable, con una probabilidad más elevada de vivir solas. Los barrios más gentrificados son los únicos que han experimentado un decrecimiento de hogares unipersonales de mujeres mayores, sobre todo aquellos que tienen una trayectoria gentrificadora más reciente. En el resto de barrios de Barcelona, aumentan los hogares unipersonales de mayores, tanto los de hombres como los de mujeres.

En el caso de los hogares monoparentales encabezados por mujeres, el número total se incrementa en toda la ciudad, pero en los barrios gentrificados crece por debajo de la media municipal. El incremento es más bajo en los barrios de gentrificación consolidada. Estamos ante un núcleo familiar especialmente vulnerable. En primer lugar, porque tres de cada cuatro hogares monomarentales que viven en barrios gentrificados tienen que hacer frente a gastos directos de la vivienda (cuando la media de hogares de la ciudad se sitúa en el 58%). En segundo lugar, porque el esfuerzo de estos hogares para pagar la vivienda es superior a los de la media de hogares de la ciudad: la mitad de los hogares monoparentales barcelonesas destinan más del 30% de los ingresos a pagos de la vivienda, mientras que el valor de la mediana del resto de hogares barceloneses (excluyendo las unipersonales y las monoparentales es del 19%).

	Unipersonal adulta		Unipersonal mayor		Monoparental		Otros	Total
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Total	Total
Gentrificados	79,8	75,7	37,8	36,6	74,4		64,8	64,8
Resto barrios – Ingresos altos	72,5	75,7	21,6	35	52,1		56,1	54,8
Resto barrios – Ingresos bajos	57,2	56,9	27,4	20,5	66,9		54,8	52,5
Total Barcelona	72,6	70,9	29,5	31	65,6	59,7	59	58,1

FIG. 7/ **Porcentaje de hogares (%) que afrontan gastos para el pago de la vivienda según tipo de hogar y de barrio. 2017.**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Sociodemográfica de Barcelona, 2017 (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA). Explotación realizada a partir de las variables de hogar L3 y L4 (régimen de tenencia y pago de hipoteca).

	Unipersonal adulta		Unipersonal mayor		Monoparental		Otros	Total
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Total	Total
Gentrificados	39,3	32,5	33,4		28,9		19,8	24,3
Resto barrios – Ingresos altos	33,5	36,9					19,8	22,4
Resto barrios – Ingresos bajos	37	36,1	21,6		30,5		19,7	21,4
Total Barcelona	37	33,7	26,5	25,4	29,5	30,1	19,8	22,6

FIG. 8/ *Valor de la mediana del esfuerzo en gastos relacionados directamente con el pago de la vivienda según tipo de hogar y barrio (% de gasto respecto al total de ingresos). Hogares con gastos directos en vivienda.*

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Sociodemográfica de Barcelona (ESB), 2017 (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA). Sólo se muestran los cruces con un mínimo de 30 observaciones. Se incluyen únicamente los gastos directamente relacionados con el pago de la vivienda, no otros como agua, luz o gas, que no están contempladas en la ESB

4.3 El caso del barrio de Sant Antoni

4.3.1. Bienestar y vida cotidiana

La localización céntrica, la accesibilidad a otros barrios de la ciudad a pie o en transporte público, la variedad del tejido comercial y la “vida de barrio” son los elementos más valorados por algunas de las mujeres entrevistadas. Esta “vida de barrio”, como lo expresan algunas entrevistadas, se refiere a una combinación de aspectos físicos y emocionales que juntos provocan un sentimiento de confort y bienestar. Los aspectos materiales están relacionados con el escenario urbano formado por las calles, los edificios, los comercios de proximidad, los equipamientos necesarios para la vida cotidiana, mientras que los inmateriales lo están con sensaciones subjetivas de bienestar y potenciadas por las relaciones sociales que se establecen con los vecinos de la misma escalera, los vecinos de edificios colindantes, del barrio, con los comerciantes de las tiendas de proximidad o con las muchas asociaciones del barrio. De esta forma, el barrio tiene unas cualidades urbanas que, como señalan CIOCOLETTO & COL·LECTIU PUNT 6 (2014) dan respuesta a las necesidades de la vida cotidiana en términos de proximidad, diversidad, autonomía, vitalidad y representatividad. Estas características corresponden al modelo de ciudad compacta, multifuncional, con variedad de usos, caminable y amigable para que personas con identidades diversas se sientan confortables en el lugar donde viven.

Una entrevistada, que comparte piso con una amiga (propietaria del piso) porque, según sus palabras, de otra forma no hubiese podido emanciparse de casa de sus padres, expresa a continuación las cualidades del barrio anteriormente descritas:

“Tiene todos los servicios que se necesitan: atención médica, centros cívicos, bibliotecas, centro deportivo municipal, tienes el mercado (...). Tiene los servicios de transporte inmejorables, el carril bici, yo soy ciclista y lo valoro muy positivamente. Me gusta porque es un barrio que está estratégicamente bien situado y que tiene un tejido social que es potente (...). Hay mucha organización social que es muy reivindicativa y eso a mí me gusta” (Núria, 29 años, residente desde 2017).

Para otra entrevistada, Dolores, una mujer mayor, el barrio es “como un pueblo” y es aquí donde sitúa sus recuerdos de infancia y juventud, siendo la tercera generación que vive en la misma vivienda. Le gusta el barrio y le costaría tener que marcharse, pero, sobre todo, señala que lo que más le gusta es la relación que ha mantenido a lo largo de los años con sus vecinos de escalera. En el barrio “se siente como en casa” y esto es fundamental para poder tener un sentido de pertenencia que pueda favorecer el desarrollo de un bienestar físico y emocional con el lugar donde se vive. Este sentido de pertenencia, definido por FENSTER (2004) como el conjunto de sentimientos, percepciones, deseos y necesidades, está construido sobre la base de las prácticas y las actividades diarias desarrolladas en los espacios cotidianos. Este vínculo con el barrio, que algunas mujeres entrevistadas comentan tener, depende de las emociones positivas y cognitivas que hayan tenido, requiere tiempo para crearse y crece después de muchas experiencias cotidianas y acontecimientos significativos (JACK, 2012).

En este sentido, las personas mayores, y más en un barrio como Sant Antoni con una población envejecida (el 22% de la población es mayor de 65 años; 21,3% en Barcelona), que vive sola (28,8% de la población mayor de 65 años vive sola; 25,7% en la ciudad), son activas en la creación de un sentido de pertenencia

en un barrio que está experimentando un cambio social y desafían cotidianamente presiones que podrían resultar excluyentes (como son la presión inmobiliaria y los nuevos comercios más caros, entre otros). En esta línea, BUFFEL & PHILLIPSON (2019) señalan la necesidad de promover intervenciones amigables con las personas mayores y garantizar que estas tengan un espacio para ser vistas y escuchadas en su vecindario. Porque como señalan HOCHSTENBACH & BOTERMAN (2018), los procesos de gentrificación son multigeneracionales y afectan no solo a los hogares más jóvenes o a las familias de clase media sino también a las personas mayores.

También las mujeres entrevistadas que han sido expulsadas del barrio se refieren a la proximidad como una cualidad destacada del barrio. Lucía es una de las entrevistadas que tuvo que buscar vivienda después de que no le renovasen el contrato y sufriera amenazas para desalojar lo antes posible el piso donde residía. Señala que se sentía muy bien en el barrio y comenta que continúa manteniendo el contacto con algunas vecinas o dependientas de algún comercio. Se siente expulsada del barrio, pero debido a los cambios sociales acaecidos en el barrio durante los últimos años, le resulta cada vez menos atractivo para vivir.

“Una relación como casi de pueblo, de interesarse por nosotros y era agradable (...). Ahora, por ejemplo, cuando vuelvo, pienso ahora iré a saludar a esta, a saludar a la otra, que eso en Barcelona creo que es raro, no es habitual y tenía este punto que me gustaba” (Lucía, 29 años, reside en otro barrio desde hace un año).

Y es que las personas desarrollan fuertes conexiones con su barrio a través de interacciones cotidianas. Por tanto, los barrios no son contenedores neutros de sus luchas, sino lugares llenos de significados conectados con su identidad y sus experiencias. El arraigo al lugar proporciona un sentido de seguridad y bienestar (ANGUELOVSKI, 2014) y favorece que las personas se impliquen en el tejido asociativo del barrio. Tanto las mujeres entrevistadas que viven o han dejado de vivir en el barrio participan en la vida asociativa. Es el caso de Camila que, aunque ya no vive en él, continúa fuertemente implicada en su vida social y cultural y se refiere a Sant Antoni “como si fuera mi pueblo”, porque allí se encuentra su familia, sus amistades, su escuela e instituto, y ha tejido en él su red social y de amistades gracias a su participación activa en diversas asociaciones del barrio.

4.3.2. Desasosiego ante los cambios sociales y comerciales del barrio

Las mujeres mayores son vistas como las personas que ‘cuidan del barrio’ y que están más atentas a los cambios que pasan en él y les afecta más el deterioro de la comunidad que a los hombres (WALKER & HILLER, 2007). Estas autoras, consideran que una buena relación con el vecindario aumenta el sentido de satisfacción de las mujeres mayores y el sentimiento de seguridad dentro del barrio. Para las mujeres mayores que viven solas, las relaciones de confianza tejidas con las vecinas forman parte de su red de apoyo social y las ayuda a mantener su salud. La pérdida de tejido comercial tradicional observada en el barrio tiene que ver también con el debilitamiento de la red comunitaria y la partida de algunos vecinos y vecinas, teniendo un efecto sobre las personas mayores relacionada con la soledad, la pérdida de referentes, y la percepción del barrio como un lugar menos amigable y seguro.

Los cambios en el sector comercial son quizás los cambios que más malestar y disgusto provocan entre las mujeres entrevistadas que han residido toda la vida en el barrio o las que llevan más tiempo residiendo en él. Muchas de ellas consideran que los nuevos comercios no se ajustan a la demanda de los vecinos y vecinas, sino que más bien van dirigidas a personas de fuera del barrio que quieren consumir en bares y restaurantes nuevos o comprar en tiendas muy especializadas.

Para las personas entrevistadas, el tejido comercial del barrio cambia constantemente: nuevos restaurantes, bares, peluquerías, panaderías, comercios de pasta fresca, tiendas de ropa infantil, de cómics... todos ellos cada vez más dirigidos a personas jóvenes con un buen poder adquisitivo; y la sensación de estas personas es que los comercios de proximidad (fruterías, carnicerías, charcuterías, pescaderías...) se cierran y se abren otros comercios de franquicias o especializados en unos productos determinados (FIG. 9). Así lo manifiesta Rosa:

“Hay un montón de tiendas que están cerrando y están abriendo bares o restaurantes y supongo que esto va a ir a más. El cambio de tiendas está siendo sorprendente (...). Abrieron un restaurante sueco, un restaurante filipino y después están abriendo peluquerías especiales, que tienen una decoración especial, así como muy guay que esto también es una cosa rara, muy elitista (...). Las panaderías tradicionales están desapareciendo, ahora son todas cafetería-panadería” (Rosa, 55 años, reside en el barrio desde hace un año).



Fig. 9/ Ejemplo de un comercio inaugurado en los últimos años.

Fuente: Fotografía realizada por Anna ORTIZ GUITART, 31 de julio 2018

4.3.3. Inseguridad residencial en el barrio

Rabia, frustración y pena son algunos de los sentimientos expresados por algunas mujeres que han vivido situaciones de expulsión en el barrio. Sería el caso de Lina que llevaba viviendo en Sant Antoni desde que sus padres alquilaron el piso cuando era pequeña. Hace unos años sus padres regresaron a su pueblo de origen y ella continuó viviendo en su casa. Lina siente rabia por la experiencia de expulsión que vivió y pena porque no reconoce parte del paisaje cotidiano del barrio:

“Es extraño... cuando paso por el barrio lo continuo sintiendo como mi barrio. Pero voy teniendo una sensación un poco como de desapego. Por un lado, pienso que son mis calles, te cruzas con guiris y dices ‘es mi barrio, no es el tuyo’. Tengo una rabia interna. ¡Pero, por otro lado, lo veo tan distinto! ¡Encuentro tanto a faltar lo que era! Da mucha pena” (Lina, 31 años, residente en otro barrio desde 2017).

Cuando Lina recibió un burofax avisándola de que no iban a renovar el contrato del piso se dirigió rápidamente a la Oficina de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, donde le dijeron que no tenía nada que alegar, y más tarde al *Sindicat de Llogateres*, donde después de escuchar vivencias de otras personas con una situación parecida a la suya, se sintió privilegiada —dice irónicamente— porque era de las pocas personas que tenía un sueldo a final de mes. Durante muchos meses estuvo buscando piso por el barrio, pero todos los que encontraba no bajaban de 1000€ y no podía permitírselo.

También Sara, que llevaba 11 años residiendo en el barrio y compartiendo piso con tres personas más, asumió, no sin pena, que debía buscar otro piso fuera del barrio cuando la propietaria del piso donde vivía le aumentó considerablemente el alquiler al finalizar el contrato:

“Primero sentí mucha rabia porque llevaba muchos años allí y estaba totalmente adaptada al barrio (...). Sentí mucha impotencia (...). No luché porque mi propietaria era una persona que no tenía ninguna intención de negociar nada conmigo. Entonces lo asumí y decidí que no tenía ganas de malgastar las fuerzas luchando por algo que sabía que no terminaría satisfactoriamente para mí. Yo sabía que ella no iba a renunciar a que yo me fuera” (Sara, 36 años, residente en otro barrio desde 2017).

Muchas de las mujeres que ya no viven en el barrio se muestran pesimistas por el futuro del barrio y coinciden con la sensación de que éste se les hace cada vez un lugar menos atractivo para vivir. Lucía, comenta que “consiguieron que quisiera huir” cuando las condiciones del piso donde vivía (un edificio de propiedad vertical), fueron deteriorándose paulatinamente. En los últimos años en los que vivió en el piso, no solo observó una desidia en el mantenimiento del edificio por parte de la propietaria del edificio, sino también un desprecio en el trato hacia los vecinos y vecinas de escalera (Fig. 10). La situación se deterioró de tal forma que la propietaria utilizó los servicios de una empresa dedicada a desocupar pisos para amenazarlos.



Fig. 10/ Carteles colgados en algunos edificios: “Vecindario en lucha” y “No nos iremos”.

Fuente: Fotografía realizada por Anna ORTIZ GUITART, 31 de julio 2018

No solo a través de entrevistas a personas residentes sino también en las observaciones realizadas en las reuniones de las asociaciones de *Fem Sant Antoni* y del *Sindicat de Llogateres*

encontramos manifestaciones del impacto emocional que la inseguridad residencial provoca en la vidas de las personas, y que incide especialmente en algunos sectores con mayor vulnerabilidad como son las familias monomarentales y con pocos recursos económicos y, también como hemos observado en las entrevistadas, entre las mujeres jóvenes con niveles de formación elevados pero con situaciones laborales precarias.

En estas reuniones también surgieron, por parte de las personas afectadas, las dificultades que después de la finalización del contrato del piso comporta encontrar vivienda asequible en el barrio (cerca del trabajo, de la vivienda de los padres, de la escuela de los hijos, por ejemplo), las situaciones de violencia y fuerte afectación emocional de los vecinos y vecinas y las situaciones de dependencia y vulnerabilidad (pobreza económica, enfermedad propia o de familiares, hogares unifamiliares a menudo con personas dependientes) en que se encuentra una parte de esta población, y que afecta especialmente a los hogares monoparentales formados por mujeres y sus descendientes.

Miembros de la asociación *Fem Sant Antoni* aseguraron que, en los últimos años, el acceso a la vivienda se ha convertido en la mayor preocupación de la asociación, pasando por delante de los temas que inicialmente preocupaban más a los vecinos y vecinas del barrio: la expansión de bares y restaurantes, el uso del espacio público del barrio, con especial referencia a la ocupación de terrazas y los impactos del turismo sobre el tejido comercial y residencial (CRESPI-VALLBONA, & DOMÍNGUEZ-PÉREZ, 2021).

En esta línea, una mujer miembro de *Fem Sant Antoni* reflexiona sobre el papel que puede tener la administración pública sobre el tema de la vivienda (y que puede reproducir el tejido asociativo). Según su opinión, existe el peligro de que el sistema consiga que el acceso a la vivienda deje de verse como un derecho social y se convierta en un problema de carácter asistencialista, en lugar de considerarlo como un problema que afecta de manera transversal al conjunto de la población. De esta forma, la administración centraría su atención en obtener unos recursos para la población más vulnerable, en lugar de plantearse cambios estructurales que afecten de forma substancial a la ordenación del mercado de la vivienda.

Otro de los temas que surgen en las asambleas del *Sindicat de Llogateres* y *Fem Sant Antoni* es el aumento de familias monomarentales con personas a su cargo (hijos y familiares mayores dependientes) con inseguridad residencial.

El problema que manifiestan estas mujeres no solo es la dificultad para poder asumir los incrementos del alquiler, sino las dificultades que una posible marcha del barrio comporta para su organización cotidiana. Estas mujeres a menudo encuentran pisos en municipios alejados (en barrios con una provisión más pobre de servicios y comercios) que dificultan la conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo. Por tanto, el desplazamiento “forzado” puede suponer una sobrecarga de viajes, esfuerzo, energía y tiempo para ellas.

Finalmente, otro tema que aparece en estas reuniones es el de las mujeres mayores que viven solas, a veces con contratos de alquiler antiguos, que padecen de *mobbing* inmobiliario. Es un grupo especialmente vulnerable porque se trata de personas con bajos niveles de renta y bajos niveles de estudios y formación. En ocasiones, la fragilidad física y mental complica la capacidad de resistencia de este grupo de personas contra los propietarios y otros agentes urbanos. Además, las personas mayores pueden verse más afectadas por la destrucción de las redes sociales que genera la gentrificación, son más fácilmente desposeídas y tienen menor capacidad de resiliencia. Por esta razón, y como decíamos anteriormente, un barrio donde las personas se sientan seguras y con espacios accesibles para mantener unas buenas relaciones sociales son imprescindibles para el bienestar de las personas mayores (GILROY, 2012).

5. Reflexiones finales

A lo largo de la década de 2010, la ciudad de Barcelona en general, y algunos barrios en particular, han experimentado profundas transformaciones en su composición socio-demográfica. El incremento del precio de la vivienda, imparable desde 2013, ha potenciado un fortalecimiento de los mecanismos de selección sociodemográfica de las personas que llegan a la ciudad o cambian de vivienda. Como consecuencia, los grupos de población más vulnerables han empeorado sus condiciones de acceso a la vivienda.

El análisis cuantitativo nos ha permitido ratificar que la relación entre gentrificación y asentamiento de la población femenina no es unidireccional, ya que encontramos diversos patrones en los barrios que han experimentado este tipo de dinámicas, desde los que se muestran como espacios preferentes de asentamiento de población femenina hasta los que presentan una fuerte subrepresentación de este grupo.

Para entender los procesos de gentrificación en Barcelona desde una perspectiva de género hay que asumir su complejidad. Una complejidad reflejada en la propia composición de la población femenina, de diferentes estratos sociales, edades, orígenes, con varios itinerarios migratorios, y con diferentes aspiraciones, constricciones, preferencias y estrategias residenciales. La literatura internacional existente subraya que la población femenina, tal como sucede con la población en su conjunto, puede ser a la vez potenciadora y víctima de los procesos de gentrificación (BONDI, 1994). Por otro lado, tampoco podemos contemplar los espacios que han experimentado procesos de gentrificación como unidades homogéneas, menos aún en el caso de Barcelona, donde han existido diferentes vectores de transformación socio-demográfica, desde el impacto de la actividad turística hasta la intensificación de los flujos inmigratorios muy cualificados, a menudo con una alta transitoriedad en la ciudad (COCOLA-GANT & LÓPEZ-GAY, 2020).

El análisis cualitativo, por su parte, y a través de las entrevistas realizadas a mujeres residentes en el barrio de Sant Antoni, nos han permitido captar cómo desarrollan su cotidianeidad en el barrio, es decir, de qué forma desarrollan prácticas cotidianas y construyen una red de relaciones sociales en un espacio común. Las mujeres, las personas sobre las que fundamentalmente recaen las responsabilidades familiares y domésticas, son las que más insisten en la importancia de sentirse a gusto en la comunidad donde viven. Son ellas las que, a causa de la repartición de funciones que socialmente se les atribuye, desarrollan más actividades de la vida cotidiana en el barrio, hecho que provoca que tengan más oportunidades para establecer relaciones personales con otros residentes y personas que trabajan en el barrio.

Hemos visto también como algunas mujeres se han sentido amenazadas y han vivido procesos de inseguridad residencial que les ha afectado a su salud emocional. El abordaje cuantitativo ha constatado el sobreesfuerzo económico para el pago de la vivienda en los barrios gentrificados, que es aún mayor en el caso de la población femenina que vive sola. Algunas de las mujeres entrevistadas han recurrido a asociaciones para buscar apoyo legal y emocional. Estas asociaciones (unas a escala de barrio y otras a escala de ciudad) denuncian, en términos generales, como la ciudad ha ido convirtiéndose cada vez más en un espacio de producción y de consumo que excluye a quien no produce (suficientemente) y a quien no consume (permanentemente) de la forma como lo dicta el sistema. Especialmente, la asociación

Fem Sant Antoni aprovecha lo que FENSTER (2004) llama el local *embodied knowledge*, es decir, el conjunto de conocimientos que da la experiencia de vivir en el barrio para potenciar la participación ciudadana en la práctica de la planificación urbanística y fortalecer el sentido de pertenencia de las personas en el entorno donde viven. Esta asociación y otras más en Barcelona (y, por supuesto, en otras ciudades del mundo) defienden los intereses colectivos por encima de los intereses privados y son un ejemplo de cómo construir desde abajo ciudades amigables e inclusivas; aunque requerirían, sin duda alguna, una actuación más consciente y una intervención más directa de las administraciones públicas.

6. Agradecimientos

Queremos agradecer a todos los vecinos y vecinas que han vivido o continúan viviendo en el barrio su buena predisposición a ayudarnos y atendernos durante el trabajo de campo. También mostramos nuestro agradecimiento a las organizaciones que trabajan en el barrio y en toda la ciudad de Barcelona por su colaboración prestada. Agradecemos al Departament d'Estadística del Ajuntament de Barcelona por el suministro de los datos socio-demográficos y al Departament de Transversalitat de Gènere de la misma institución por el apoyo y la financiación del estudio cuantitativo. Por último, agradecemos a los evaluadores/as anónimos que han revisado una primera versión del texto y han aportado comentarios y sugerencias para su mejora.

7. Bibliografía

- ANGUELOVSKI, I. (2014): *Neighborhood as refuge: Community reconstruction, place remaking, and environmental justice in the city*, Cambridge, The MIT Press.
- ANTÓN-ALONSO, F. & PORCEL, S. & CRUZ, I. (2018): Factors contextuais associats als processos de gentrificació de l'àrea metropolitana de Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 60: 64-79.
- ATKINSON, S. & FULLER, S. & PAINTER, J. (Eds.). (2012): *Wellbeing and place*. Surrey: Ashgate.
- BAILEY, N. & MINTON, J. (2018): The suburbanisation of poverty in British cities, 2004-16: extent, processes and nature. *Urban Geography*, 39, nº 6: 892-915. doi.org/10.1080/02723638.2017.1405689
- BENACH, N. & ALBET, A. (2018): La gentrificación como una estrategia global. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, nº 60: 17-23.

- BONDI, L. (1991): Gender divisions and gentrification: a critique. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 16: 190-198. doi.org/10.2307/622613
- BONDI, L. (1994): "Gentrification, work and gender identity". En A. Kobayashi (ed.) *Women, Work and Place* (pp. 182-220). Quebec: McGill-Queen's University Press.
- BONDI, L. (1999): Gender, class, and gentrification: enriching the debate. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, n° 3: 261-282. doi.org/10.1068/d170261
- BOTERMAN, W. & BRIDGE, G. (2015): Gender, class and space in the field of parenthood: Comparing middle-class fractions in Amsterdam and London. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 40, n° 2: 249-261. doi.org/10.1111/tran.12073
- BUFFEL, T. & PHILLIPSON, C. (2019): Ageing in a gentrifying neighbourhood: experiences of community change in later life. *Sociology*, pp. 1-18. doi.org/10.1177/0038038519836848
- BUZAR, S., OGDEN, P. E. & HALL, R. (2005): Households matter: the quiet demography of urban transformation. *Progress in Human Geography*, 29, n° 4: 413-436. doi.org/10.1191/0309132505ph558oa
- CAHILL, C. (2006): At risk? The fed up honeys re-present the gentrification of the Lower East Side. *Women's Studies Quarterly*, 34, n° 1/2: 334-363.
- CIOCCOLETTO, A. & COL·LECTIU PUNT 6 (2014): *Espais per a la vida quotidiana. Auditoria de qualitat urbana amb perspectiva de gènere*. Barcelona: Col·lectiu Punt 6. Consulta 9 de septiembre 2020. <https://issuu.com/punt6/docs/evq>
- COCOLA-GANT, A., & LÓPEZ-GAY, A. (2020): Transnational gentrification, tourism and the formation of 'foreign only' enclaves in Barcelona. *Urban Studies*, 57(15), 3025-3043. doi.org/10.1177/0042098020916111
- CRÉSPI-VALLBONA, M., & DOMÍNGUEZ-PÉREZ, M. (2021): Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades: el caso de Madrid y Barcelona. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(M), 61-82. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>
- CURRAN, W. (2018): *Gender and gentrification*. Oxon: Routledge.
- & BREITBACH, C. (2010): Notes on women in the global city: Chicago. *Gender, Place & Culture*, 17, n° 3: 393-399. doi.org/10.1080/09663691003737678
- DONAT, C. (2018): La gentrificació i el problema de l'habitatge a Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament* 60: 114-129.
- DOMÍNGUEZ-PÉREZ, M., LEAL-MALDONADO, J., & BARAÑANO-CID, M. (2021): Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(M), 5-12. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.00>
- EKINSMYTH, C. (2002): "Feminist methodology". En P. Shurmer-Smith (Ed.), *Doing Cultural Geography* (pp. 177-185). London: Sage Publications.
- FENSTER, T. (2004): *The global city and the holy city. Narratives on knowledge, planning and diversity*. Essex: Pearson.
- GILROY, R. (2012): "Wellbeing and the neighbourhood: promoting choice and independence for all ages". En S. Atkinson, S. Fuller & J. Painter (Eds.), *Wellbeing and place* (pp. 73-88). Surrey: Ashgate.
- GLASS, R. (1964): "Introduction: aspects of change". London: *Aspects of Change. Centre for Urban Studies*. London: MacKibbin and Kee.
- HOCHSTENBACH, C. & MUSTERD, S. (2017): Gentrification and the suburbanization of poverty: changing urban geographies through boom and bust periods. *Urban Geography*, 39, n° 1: 26-53. doi.org/10.1080/02723638.2016.1276718
- HOCHSTENBACH, C. & BOTERMAN, W. R. (2018): "Age, life course and generations in gentrification processes". En L. Lees y M. Phillips (Eds.), *Handbook of Gentrification Studies*. M. Cheltenham: Edward Elgar.
- HUTTON, T. A. (2009): *The new economy of the inner city: restructuring, regeneration and dislocation in the 21st century metropolis*. New York: Routledge.
- JACK, G. (2012): "The role of place attachments in wellbeing". En S. Atkinson & S. Fuller & J. Painter (Eds.), *Wellbeing and place* (pp. 89-104), Surrey: Ashgate.
- JANOSCHKA, M. & SEQUERA, J. & SALINAS, L. (2014): Gentrification in Spain and Latin America Critical Dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research* 38, n° 4: 1234-1265. doi.org/10.1111/1468-2427.12030
- KARSTEN, L. (2003): Family gentrifiers: challenging the city as a place simultaneously to build a career and to raise children. *Urban Studies*, 40, n° 12: 2573-2584. doi.org/10.1080/0042098032000136228
- (2014): From yuppies to yupps: family gentrifiers consuming spaces and re-inventing cities. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 105, n° 2, 175-188. doi.org/10.1111/tesg.12055
- KERN, L. (2007): Reshaping the boundaries of public and private life: Gender, condominium development, and the neoliberalization of urban living. *Urban Geography*, 28, n° 7, 657-8. doi.org/10.2747/0272-3638.28.7.657
- (2013). "All aboard? Women working the spaces of gentrification in Toronto's Junction". *Gender, Place and Culture*, 20, n° 4: 510-527. doi.org/10.1080/0966369X.2012.701201
- LEES, L. & SLATER, T. & WYLY, E. (2008): *Gentrification*. London: Routledge.
- LEES, L. & SHIN, H. B. & LÓPEZ-MORALES, E. (2016): *Planetary gentrification*. John Wiley & Sons.
- LEES, L. & PHILLIPS, M. (eds.). (2018): *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- LÓPEZ-GAY, A. & SALES-FAVÀ, J. & SOLANA-SOLANA, M. & FERNÁNDEZ, A. & PERALTA, A. (2020): Midiendo los procesos de gentrificación en Barcelona y Madrid: una propuesta metodológica. En *Libro de proceedings, CTV 2019: XIII Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual: "Retos y paradigmas de la ciudad contemporánea"*. Barcelona, octubre 2019. Barcelona: CPSV, 2019
- LÓPEZ-GAY, A. & SALES-FAVÀ, J. (2020): *La gentrificació a la ciutat de Barcelona des d'una perspectiva de gènere: aproximació quantitativa*. Departament de Transversalitat de Gènere, Ajuntament de Barcelona.

- MÓDENES, J. A. (2019): L'insostenible augment de la inseguretad residencial a Espanya. *Perspectives Demogràfiques*, 13, nº 1-4. <https://doi.org/10.46710/ced.pd.cat.13>
- NEL·LO, O. (2018): Segregació residencial, gentrificació urbana i dret a la ciutat: una lectura des de Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 60: 48-61.
- OBERHAUSSER, A. M. & FLURI, J. L. & WHITSON, R. & MOLLET, S. (2018): *Feminist Spaces. Gender and geography in a global context*, Oxon: Routledge.
- PARKER, B. (2008): "Beyond the class act: gender and race in the creative class discourse". En J. DeSena & R. Hutchinson (Eds.), *Gender in an Urban World* (pp. 201-232), Bingley: Emerald Group.
- SALES-FAVA, J. (2019): *Especialització turística, gentrificació i dinàmiques residencials en un entorn urbà madur: el cas de Barcelona*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- SILTANEN, J. & KLODAWSKY, F. & ANDREW, C. (2015): This is how I want to live my life": an experiment in prefigurative feminist organizing for a more equitable and inclusive City. *Antipode*, 47, nº 1: 260-279. <https://doi.org/10.1111/anti.12092>
- SMITH, N. (1979): Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning association*, 45, nº 4: 538-548. doi.org/10.1080/01944367908977002
- SOLANA-SOLANA, M. & LÓPEZ-GAY, A. & ORTIZ GUITART, A. (2020): "Me están echando de mi casa". Repercusiones personales y sociales de la inseguridad residencial en Barcelona", *Papers. Revista de Sociología*, 106, nº1: 139-162.
- VAIOU, D. & LYKOGIANNI, R. (2006): Women, neighbourhoods and everyday life. *Urban Studies*, 43, nº 4: 731-743. doi.org/10.1080/00420980600597434
- VAIOU, D. (2013): "Transnational city lives: changing patterns of care and neighbouring". En L. PEAKE & M. RIEKER (Eds.), *Rethinking feminist interventions into the urban* (pp. 61-81), Oxon: Routledge.
- VAN DER BERG, M. (2012): Femininity as a city marketing strategy: gender bending Rotterdam. *Urban Studies*, 49, nº 1: 153-168. doi.org/10.1177/0042098010396240
- (2013): City children and genderified neighbourhoods: the new generation as urban regeneration strategy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, nº 2: 523-536. doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01172.x
- (2018): The discursive uses of Jane Jacobs for the genderfying city: Understanding the productions of space for post-Fordist gender notions. *Urban Studies*, 55, nº 4: 751-766. doi.org/10.1177/0042098016680519
- VOLLMER, L. (2019): *Estrategias contra la gentrificación. Por una ciudad desde abajo*. Pamplona: Katakarak Libuuak.
- WALKER, R. B. & HILLER, J. E. (2007): Places and health: a qualitative study to explore how older women living alone perceive the social and physical dimensions of their neighbourhoods. *Social Science & Medicine*, 65: 1154-1165. doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.04.031
- WEKERLE, G. (1984): A woman's place is in the city. *Antipode*, 16, nº 3: 11-19. doi.org/10.1111/j.1467-8330.1984.tb00069.x
- WRIGHT, M. W. (2006): The gender, place & culture Jan Monk distinguished annual lecture: gentrification, assassination and forgetting in Mexico: A feminist marxist tale. *Gender, Place & Culture*, 21, nº 1: 1-16. doi.org/10.1080/0966369X.2014.882650

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 963-982

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.04>

CC BY-NC-ND



Emplazamiento, vistas e imágenes del paisaje urbano y sus posibilidades: el ejemplo de Salamanca

Juan Ignacio PLAZA-GUTIÉRREZ

Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca

Resumen: A partir del precedente de algunos trabajos, centrados en el ámbito europeo, sobre la proyección que presenta la contemplación de las ciudades desde entornos próximos, en esta aportación se pretende realzar el valor y las posibilidades de las vistas y perspectivas del paisaje urbano de Salamanca (“Ciudad Patrimonio de la Humanidad”), desde diferentes lugares, para generar y difundir imágenes que la imprimen una personalidad y promover tal atributo, integrando esta posibilidad dentro del turismo cultural. Se parte del análisis del emplazamiento y configuración física, así como de elementos naturales de ordenación -los ríos-. Se identifican y localizan distintos miradores del paisaje urbano histórico y se apuntan brevemente cuáles podrían integrarse en propuestas de rutas y visitas turísticas, contribuyendo a la promoción del valor patrimonial que ya de por sí tiene este conjunto urbano.

Palabras clave: Paisaje urbano; Configuración física; Emplazamiento; Vistas; Salamanca

Location, views and images of the urban landscape and its management possibilities: The case of Salamanca

Abstract: Based on some European works on the projection presented by the contemplation of cities from nearby environments, this contribution aims to highlight the value and possibilities of the views and perspectives of the urban landscape of Salamanca (“*World Heritage City*”). Thus, taking different observation points as examples, the aim is to generate and disseminate images that give it a personality and promote this attribute, integrating this possibility into cultural tourism. The starting point is the analysis of the location and physical configuration, as well as natural elements of territorial planning: the rivers. Different viewpoints of the historic urban landscape have been identified and located and a brief indication is given of which ones could be integrated into proposals for routes and tourist visits, contributing to the promotion of the heritage value of this urban complex.

Keywords: Urban landscape; Physical configuration; Location; Views; Salamanca

Recibido: 09.12.2020; Revisado: 09.04.2020. Correo electrónico: jjp@usal.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1942-2847>
El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original. El presente trabajo es una versión revisada, corregida y parcialmente transformada de la comunicación que se presentó a las “II Jornadas Internacionales de Investigación sobre Paisaje, Patrimonio y Ciudad: * Aproximaciones contemporáneas al Paisaje Urbano”, celebradas en la Universidad de Alcalá de Henares del 26 al 28 de abril de 2018 y que no fue publicado.

1. Introducción: planteamientos generales, objetivos y metodología

Las vistas panorámicas del paisaje, de determinados paisajes o de ciertos conjuntos (urbanos, naturales, etc.), su misma percepción, han constituido tradicionalmente un medio o herramienta tanto de disfrute y recreación estética de los mismos, vinculándolas también con el concepto de “paisaje urbano” (CULLEN, 1961; ENGLISH HERITAGE, 2012; JORDÁN, PÉREZ & DE LAS RIVAS, 2020; LYNCH, 2001; MOYA, 2011; OWEN, 2003 y 2009; QUIRÓS, 2004; SMARDON & KARP, 1993; TANDY, 1976; ZOIDO, 2012), como de observación, síntesis y definición de valores de singularidad e identidad (PARDO, 2010 y 2015), al igual que un recurso territorial generador de atractivo y turismo (OCAÑA & GÓMEZ & BLANCO, 2004); e incluso apoyándose en el uso de nuevas y sugerentes técnicas de representación, como Google Earth (EQUIPO URBANO, 2007), herramienta que igualmente se aplica en el presente texto. Tal y como afirman MÉRIDA & PARDO (2017: 418)

“las vistas panorámicas emitidas hacia núcleos de población adquieren una especial singularidad, debido a la naturaleza del componente territorial que incluyen, constituyendo una temática consolidada en las representaciones culturales del paisaje y siendo su contemplación un motivo de atracción para sus habitantes y visitantes. Este atractivo permite su consideración como recurso para la población, tanto desde el punto de vista social como desde el económico”.

Son estos mismos autores referenciados quienes nos proporcionan una precisa conceptualización y comprensión de lo que significan y son las “vistas panorámicas o de conjunto” urbanas que otros, más generalmente, tipifican como “imágenes de conjunto”:

“imágenes de un núcleo urbano, obtenidas mediante la contemplación directa de un observador o a través de su representación en cualquier medio, que incluyan al menos una parte sustancial y relevante del tejido edificado, y que permitan la percepción relativamente nítida de los principales rasgos de su estructura urbana, de los límites de la ciudad y de las características generales de su marco territorial” (MÉRIDA & PARDO (2017: 419-420).

ZOIDO (2012) hace referencia explícita a la expresión “imagen de conjunto” aplicada a las ciudades para referirse a ella como componente fundamental del paisaje urbano exterior, concibiéndola como “la visión externa y panorámica de la ciudad”.

Abundando en la idea y concepto de la “imagen de la ciudad”, y utilizando esta misma expresión en su trabajo publicado originalmente en 1960, con varias ediciones en español en 1964 y cuya quinta edición es del año 2001, Lynch afirmaba a este respecto que:

“Una vista amplia produce un estado emotivo de deleite (...). ¿Sería posible, en nuestras ciudades, hacer más común esta experiencia panorámica, poniéndola al alcance de los miles de personas que pasan todos los días? (...). Un panorama bien organizado parece constituir un elemento fundamental del goce de la ciudad”. (LYNCH, 2001: 58).

ZOIDO (2012) desarrolla de forma todavía más concreta este planteamiento al afirmar que:

“Kevin Lynch [...] estudia la imagen de la ciudad entendiéndola en un doble sentido; el primero de ellos se relaciona con la impresión general que produce un determinado hecho urbano a partir tanto de su contemplación en una visión panorámica, como de la sensación dominante adquirida al deambular por él. Dichas prácticas transmiten una determinada ‘reputación escénica’ de cada ciudad, en los diferentes perceptores posibles”.

En una línea parecida se expresan MONTES & ALONSO (2015: 43) al referirse al paisaje urbano y la obra de CULLEN (1961), trabajo igualmente reseñado por ZOIDO (2012) calificándola “como un libro que nos enseña a mirar y analizar las cualidades de un lugar” y en el que se desarrollan principios y planteamientos del denominado “townscape”, sobre el que PARDO (2015: 122-124) sintetiza perfectamente sus principales características. La tesis doctoral de este último autor es una magnífica y muy actualizada referencia para consultar las aportaciones y trabajos que se han realizado sobre la temática de las vistas de los paisajes de las ciudades y su valoración cualitativa y potencialidades, donde se recopilan los textos de múltiples autores relacionados directamente con estas investigaciones.

Bien desde los entornos próximos definidos por algunas configuraciones y emplazamientos más relevantes, o bien desde puntos elevados del propio interior del tejido urbano, son diversos los ejemplos de ciudades de Europa en que las imágenes obtenidas se vuelven icónicas y/o constituyen uno de los principales atractivos para ese especial deleite del que habla Lynch, contribuyendo a su difusión y a las visitas; algo que es obvio y en cuya afirmación, además del propio conocimiento personal de varios de tales lugares, son múltiples las referencias en línea que pueden consultarse a este respecto y en las que se facilitan al potencial turismo la localización de tales puntos de observación. Así,

pueden mencionarse los casos de París desde la Basílica del Sacré-Coeur, en Montmartre, o desde la Torre Eiffel, o incluso desde la parte superior del Arco del Triunfo y otros lugares como la Torre de Montparnasse o las mismas torres de la Catedral de Notre-Dame; Florencia desde Piazzale Michelangelo/Mirador de San Miniato (ZOIDO, 2012), o desde la misma cúpula del Duomo; las diversas panorámicas lisboetas bien sean tomadas desde el Barrio de Alfama, bien desde el Bairro Alto o bien desde el mirador del parque Eduardo VII (al norte), pero también desde el elevador de Santa Justa; o el apretado caserío da Ribeira, en Oporto, contemplado desde Vilanova da Gaia; o las vistas panorámicas de Londres que pueden disfrutarse tanto desde el Tower Bridge, como desde la cúpula de la catedral de St. Paul o desde la galería de arte Tate Modern; o la Barcelona que se abre al visitante desde la colina de Montjuic o desde el Tibidabo, como también lo es el ordenado tejido urbano de San Sebastián que puede disfrutarse desde el monte Igeldo, las vistas del paisaje urbano vigués desde el mirador del monte Castro o desde el de A Guia (MIGUEZ, 2020) y, a otra escala, el sobreelevado caserío de la villa de Trujillo respecto a la penillanura en que físicamente se integra, así como la visión de su casco urbano obtenida desde los bordes del castillo en que culmina el núcleo (consúltese, a este respecto, el trabajo de MATA & FERRER, 2018). Y no puede dejarse fuera de este ramillete de ejemplos, entre otras muchas, a Roma, ciudad de las siete colinas. Ello ha hecho que, en algunos casos, tal y como refleja Owen en relación con ejemplos del mundo anglosajón,

"La protección de las vistas lejanas de partes de una ciudad se está reexaminando actualmente en las políticas de varias ciudades del Reino Unido (por ejemplo, Edimburgo y Londres) y otros lugares (por ejemplo, Cork en la República de Irlanda y Seattle en los Estados Unidos), pero el enfoque adoptado en la mayoría de los casos todavía parece estar atrapado en una forma estática de pensar sobre la forma en que las personas experimentan su entorno, restringido a vistas fijas disponibles en un momento y lugar específicos y centrándose principalmente, en ocasiones exclusivamente, en 'hitos' edificios" (OWEN, 2009).

Son sobradamente conocidos los grabados y fotografías de diversas ciudades, de España y de otros países, realizadas por distintos autores bien más históricos (Van den Wyngaerde -siglo XVI-, comentada por HAVÉRKAMP-BEGEMANN, 1986), o bien más contemporáneos como Clifford, Masson, Laurent, etc., cuya difusión contribuyó al conocimiento de paisajes urbanos muy variados y a su valoración estética. En este sentido, y tal y como afirma PARDO (2010: 39),

"a lo largo del siglo XIX, surgirán multitud de representaciones paisajísticas, entre las cuales seguirán destacando muchas panorámicas de ciudades: «Durante el Romanticismo, las vistas urbanas ilustrarán numerosos relatos de viajes»" (FERNÁNDEZ LACOMBA, 2007)".

Más específicamente, y en relación con el ejemplo analizado en estas páginas, las cámaras fotográficas de los Gombau (CONESA, 1996; SENA & PEÑA, 1989), Anse de (ANSEDE, 2009; RUIZ, 1992), o Núñez (CONESA, 2008; CORTÉS & RUIPÉREZ, 1965) entre otros de los más conocidos en la ciudad de Salamanca, a las que se añaden las de algunos de los citados líneas más arriba, recogieron instantáneas de conjunto en que la ciudad del Tormes se proyecta hacia el exterior desde su núcleo histórico o desde las riberas que la bordean. Las vistas, imágenes y panorámicas constituyen, de este modo, una marca del paisaje urbano histórico indistintamente "inmortalizada". Los perfiles, formas, siluetas e imagen que proporcionan o proyectan, así como los rasgos formales, perceptibles, que presentan, contribuyen a proporcionarles una cierta identidad que los diferencia de los demás o los asemeja. Si la definición que de "paisaje" ofrece el Convenio Europeo del Paisaje (aprobado en Florencia en el año 2000 y ratificado por España el 26 de noviembre de 2007) incorpora inicialmente la expresión "cualquier parte del territorio tal como la percibe la población", parece, pues, muy adecuado destacar la oportunidad del objetivo central del texto que ahora se presenta; hay una correspondencia y una coherencia entre la definición de "paisaje" y la forma de abordar lo que este trabajo pretende.

En consecuencia, y señalando ya los objetivos del mismo, con la presente contribución se persigue subrayar el valor y las posibilidades que alcanzan las vistas y su recreación, eligiendo un estudio de caso concreto -la ciudad de Salamanca y el río que la bordea por el sur, el río Tormes- y a partir de la observación o contemplación de las perspectivas de la misma, del paisaje urbano histórico, desde diferentes lugares o "miradores". Esto es, proceder a una identificación y localización más detallada de distintos puntos desde los que se obtienen diversas vistas del paisaje urbano histórico, así como proporcionar una exposición y detalle de éstas. Todo ello, a su vez, tanto con el objeto de producir y difundir imágenes que la definen o dan una cierta personalidad, y entender al mismo tiempo su situación y su relación con el entorno más próximo, como para promover desde el punto de vista turístico esta cualidad o atributo, integrando esta posibilidad dentro del turismo cultural desarrollado en ciudades con paisajes urbanos históricos que son objeto de

destacados flujos de visitantes por su sobresaliente densidad monumental y su casco antiguo, como así sucede aquí.

En último término, es necesario proceder a explicar la metodología que se ha seguido para abordar los objetivos anteriormente señalados e idea central de este trabajo. Por un lado, se han resuelto decisivas determinadas publicaciones que, con su diversidad de temas tratados, han constituido una primera fuente imprescindible de consulta y apoyo. Al margen de las que ya se han ido citando en párrafos anteriores, relacionadas con el marco más general en que se inscribe este artículo, se incluyen aquí aportaciones específicas sobre el paisaje urbano, así como su especial relación con la Geografía (MOYA, 2011; PILLET, 2015; QUIRÓS, 2004; SILVA & RODRÍGUEZ, 2015; ZÁRATE, 2010; ZOIDO, 2012). De igual modo, se han convertido en consulta obligada trabajos e investigaciones más destacados sobre el emplazamiento y la configuración urbana de la ciudad de Salamanca por lo que atañe más concretamente a la “ciudad vieja” o “paisaje urbano histórico” (CABO, 1968, 1981, 1986 y 1995; CASANOVA & TODOLI, 2006, las dos referencias más importantes), aspecto decisivo para comprender desde dónde y cómo puede ser contemplada, así como sobre el paisaje urbano desaparecido y reemplazado por nuevas ocupaciones y edificios y que facilita asimismo distintos ángulos y espacios de visión (FRANCIA, 2011). Las investigaciones sobre el paisaje urbano histórico de Salamanca llevadas a cabo por DE LAS RIVAS & VÁZQUEZ (2011), JORDÁN, PÉREZ & DE LAS RIVAS (2020) y SALMERÓN (2009) han contribuido sustancialmente a enriquecer el trabajo. La metodología del mismo ha encontrado, de igual manera, un apoyo de primer orden en la contribución de EQUIPO URBANO (2007) sobre las posibilidades que a este respecto ofrece la herramienta Google Earth, de la que nos hemos servido igualmente en varias de las representaciones gráficas que se incluyen en estas páginas. Y, finalmente, han ocupado un lugar sobresaliente dentro de las fuentes escritas o publicaciones las que se centran en las diferentes colecciones de imágenes y fotografías de la ciudad de Salamanca realizadas por autores que la han retratado desde muy diferentes campos visuales y lugares: ANSEDE (2009); CONESA (1996 y 2008); CORTÉS & RUIPÉREZ (1965); RUIZ (1992); SENA & PEÑA (1989).

Pero tanto o más sustancial que el recurso a estas fuentes ha sido el trabajo de campo y las consideraciones que han guiado el mismo. En este sentido, y puesto que el área estudiada –como en el apartado siguiente se

especifica- ha sido el paisaje urbano histórico o ciudad vieja en que se ubica la Salamanca más monumental, se optó por seleccionar previamente los distintos ángulos o campos de visión desde los que esta se contempla de forma más clara y con mejores imágenes y calidad visual: emplazamientos tanto exteriores como interiores. Los primeros, ligados en su práctica totalidad tanto a distintos puntos, más elevados o no, situados en la llamada “Salamanca trastormesina” (al sureste, sur y oeste-suroeste), como a otros dentro del propio recinto más histórico, pero con una cuenca visual de percepción excepcional (Cerro de San Vicente y rincones urbanos situados en el barrio de su entorno que ofrecen una visión panorámica amplia y despejada). Los emplazamientos interiores, por su parte, están vinculados a edificios históricos, de destacado valor monumental y altura notable cuyas partes superiores (galerías, terrazas, etc.) han sido habilitadas como observatorios privilegiados para una visión panorámica de la ciudad histórica desde diferentes ángulos. Esos han sido los criterios y factores que han guiado la selección y localización de los diferentes “miradores” que luego se analizan en las páginas que siguen. En cada uno de ellos se ha tomado nota de la mayor o menor proximidad al paisaje urbano histórico; de la desigual accesibilidad a cada uno de ellos; del qué y cómo se ve desde cada punto: cuenca visual, profundidad y amplitud del paisaje observado y captado, elementos que sirven de hitos o referencias, otros que interrumpen o rompen con la visión de conjunto, etc. Y en todo este trabajo de campo, como parece lógico, el recurso a la fotografía es, igualmente, un fundamento metodológico de primer orden que tanto incluye las propias imágenes captadas por el autor, como el recurso a las posibilidades que ofrece la herramienta Google Earth, tal y como se señaló ya en líneas anteriores.

2. Área de estudio y emplazamiento de Salamanca: particularidades y factores decisivos para visualizar su paisaje urbano

El área de estudio que se ha elegido para este trabajo es la que coincide con la Salamanca más monumental, aquella zona de la ciudad ligada al que puede considerarse paisaje urbano más histórico, representativo y que transmite su imagen más icónica. Nos referimos, más concretamente, al espacio comprendido en el sector meridional del recinto marcado por el trazado de la muralla nueva y

que se extendería a partir de una línea imaginaria entre el teso de San Cristóbal (al este), Plaza Mayor (en el centro) y Hospital de la Santísima Trinidad (al oeste) hacia el sur, hasta el río Tormes, teniendo como vértices suroccidental y suroriental, respectivamente, el Cerro de San Vicente (primer asentamiento) y el rincón formado por el Convento de San Esteban, el colegio de Calatrava y la Granja de La Vega (ver como referencia la FIG. 4). En el interior de esta área así definida se sitúan los edificios de mayor monumentalidad de esta “ciudad vieja”, con un perfil definido por una sucesión de torres de distinta entidad que les caracterizan, y se abre, como fachada o cornisa colgada sobre un escarpe, al sur, a la vega del río Tormes que la ciñe por este borde, mostrando esa imagen más representativa y conocida.

Por eso, así como por algunas de las consideraciones apuntadas con anterioridad al definir los objetivos y metodología de esa contribución, se resuelve fundamental conocer el emplazamiento y la estructura topográfica y geomorfológica algo más precisa que constituye el basamento de la ciudad, donde destaca el papel de algunas sobreelevaciones naturales más especialmente ubicadas en distintos puntos cardinales de la misma y de sus bordes (algunos tesos o cerros muy concretos) que este trabajo quiere, igualmente, localizar e identificar; miradores o cornisas que se erigen en lugares específicos y privilegiados de contemplación de la ciudad histórica. A ello han de añadirse otros factores muy bien explicados en su momento (CABO, 1968, 1981, 1986, 1995; CASANOVA & TODOLI, 2006) para conocer el origen de la ciudad de Salamanca y las razones de su situación y de los que derivan los contrastes entre unas y otras zonas y otras consecuencias destacadas. Estos aspectos se combinan, al mismo tiempo, con el trazado y disposición del río Tormes que bordea a pie de muralla el sur del límite alcanzado por el primitivo asentamiento y la ciudad histórica, discurriendo entre las sobreelevaciones que a uno y otro lado del mismo circunscriben su curso y su valle, donde también algunas ubicaciones de sus márgenes proporcionan imágenes muy singulares y ejercen de punto de observación a estos efectos.

Los accesos a la ciudad de Salamanca constituyen un factor determinante a la hora de valorar las vistas e imágenes de más calidad estética que ofrece, en relación estrecha también con el emplazamiento. En este sentido, son las entradas provenientes del oeste (desde la carretera y autovía a Ciudad Rodrigo

y Portugal), del sur (autovía de la Plata que comunica con Béjar y Extremadura) y del este-sureste (carretera de Alba de Tormes y autovía Salamanca-Ávila, carretera de Madrid) las vías desde las que se obtienen las mejores visualizaciones y una más completa contemplación de la panorámica que proyecta parte del paisaje urbano histórico salmantino. Éste, representando fundamentalmente por el conjunto de las catedrales (vieja y nueva) -a cuyos pies se sitúa, asimismo, la modernista Casa Lis- y otros edificios próximos (Convento de San Esteban, Iglesia de La Purísima, Torres de la Clerecía de San Marcos y Edificio Histórico de la Universidad de Salamanca), se abre al sur y se cuelga sobre el curso del río Tormes que discurre paralelo y casi pegado al trazado de la muralla que ciñe todo este conjunto. Y es así, además, porque se trata de un espacio abierto y relativamente amplio, libre de edificaciones, que permite disfrutar de estas panorámicas desde estos puntos de entrada a la ciudad que se han señalado. No sucede así desde las otras coordenadas y direcciones que bordean y facilitan el acceso a la ciudad por el norte, donde la compacidad del crecimiento y desarrollo urbano contemporáneo y más periférico no permite ni facilita para nada estas perspectivas. Un simple repaso a las más difundidas fotografías de cuantas han retratado la imagen más representativa de la ciudad desde sus bordes (las de Gombau, Clifford o Ansele, ya antes mencionados) corrobora estos extremos. Pero es, además, el propio emplazamiento de la ciudad el que, junto con las circunstancias anteriormente apuntadas, explica las diferentes perspectivas visuales que pueden obtenerse de este paisaje urbano histórico, en cuya explicación se revelan como fundamentales las aportaciones sistematizadas por el profesor Cabo Alonso y ya antes referidas.

La ciudad de Salamanca se sitúa en el *contacto entre dos zonas de geología y litologías diferentes, con morfologías también contrastadas* (FIG. 1), entre terrenos y materiales más antiguos, paleozoicos, que anuncian un relieve de penillanura y de resaltes sobre la misma hacia el oeste (el barrio de Pizarrales, hacia el noroeste de la ciudad, es fiel testimonio en su denominación del roquedo sobre el que se sitúa; igualmente afloran los terrenos y materiales paleozoicos en Los Montalvos, hacia el suroeste) y los más modernos, representados por las formaciones sedimentarias de areniscas, arenas, gravas y conglomerados (la célebre “arenisca de Villamayor”, localidad situada pocos kilómetros al oeste de la capital salmantina, acoge las canteras de la piedra

que tan representativa es de la mayor parte de los edificios de la ciudad histórica, también de edificios más actuales). Penillanuras (al oeste y sur de la ciudad) y cuenca sedimentaria (al norte y al este), no solo generan morfologías distintas, sino que al ser materiales diferentes sobre los que se desarrollan, también los suelos y las formas de uso y aprovechamiento del mismo son dispares, encontrando en la ciudad de Salamanca el *punto de contacto e intercambio comercial de productos agrícolas y ganaderos*, lo cual históricamente realizó las funciones de mercado que ejerció. Funciones

que, además, se vieron reforzadas por estar igualmente situada en un cruce de rutas y caminos: la Calzada o Vía de la Plata atraviesa la ciudad entrando desde el sur y siguiendo hacia el norte, vadeando el río Tormes. Pero también la confluencia de otros ejes se resolvió decisiva (aún se conserva un camino que lleva el nombre de "Calzada de Medina" -porque conduce a Medina del Campo-, que parte del final del Paseo de la Estación en su confluencia con la Avenida de los Cipreses; o la calle Cordel de Merinas).

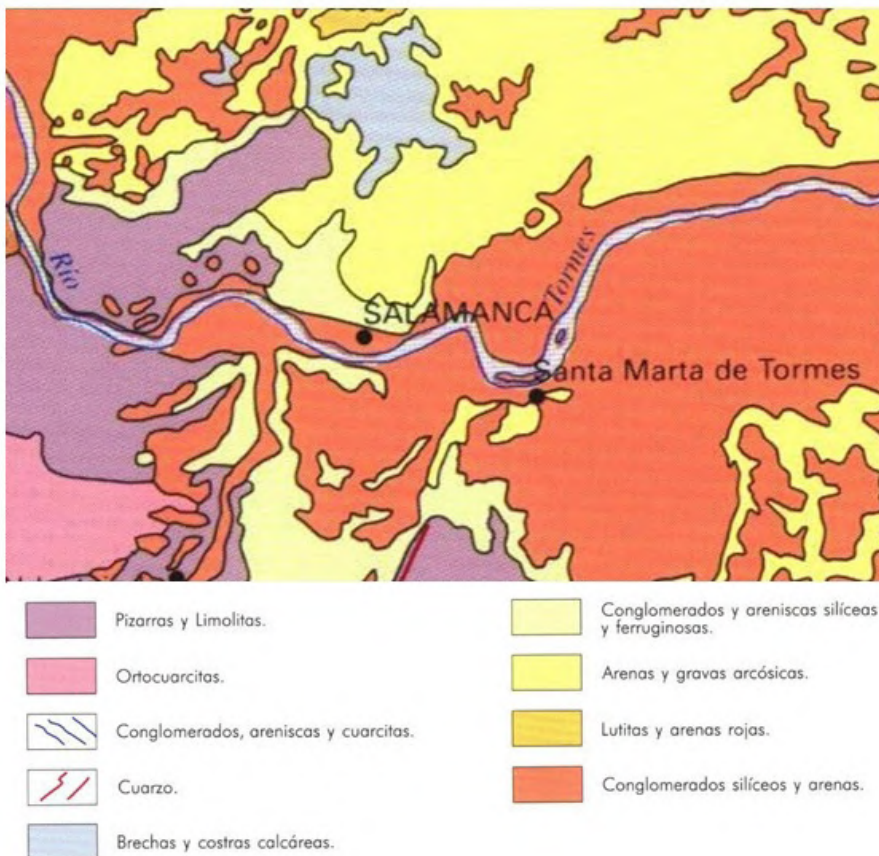


FIG. 1/ La ciudad de Salamanca en el contacto de formaciones geológicas y litológicas diferentes

Fuente: INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA, cartografía digital: http://info.igme.es/cartografiadigital/datos/geomorfologico50/jpgs/d4_GM50/Editado_Geomorfologico50_478_h30.jpg

Junto a esta primera consideración, adquiere especial relevancia, asimismo, el trazado del río Tormes, que en su discurrir desde el este (acercándose a la ciudad por la carretera de Aldealengua -donde se pega junto a la base de los tesos de La Flecha, donde tuviera su lugar de reposo Fray Luis de León- y por el espacio verde de La Aldehuela de los Guzmanes) hacia el oeste, se interpone entre las murallas que cercan la ciudad histórica y a las que se ciñe y los arrabales situados en su margen izquierda, marcando un límite urbano entre la llamada “Salamanca trastormesina” y la vieja ciudad. Río cuyo vado y cruce se resolvió decisivo en las rutas de comunicación y en las salidas y accesos de la ciudad.

Estas consideraciones explican la base topográfica de la ciudad de Salamanca, fundamental para

comprender su emplazamiento y la ocupación histórica de la misma, tal y como recoge el esquema topográfico de CASANOVA & TODOLÍ (2006) y el perfil topográfico de CABO (1995) (FIGS. 2, 3 y 4). En ella, se destacan una serie de sobreelevaciones (tesos o cerros) a ambos lados del río Tormes, como producto de su encajamiento y de su trabajo de erosión divagante en una zona llana como la que atraviesa, lo que hace que su valle se ensanche y deje en resalte estos niveles más elevados a ambos lados. Sobre los situados en la margen derecha, a la que se ajusta el río, serán donde se establezcan los primeros asentamientos; son cerros bien individualizados. En la margen izquierda se perfilarán otros que, solo en los siglos más recientes, serán ocupados por el crecimiento urbano

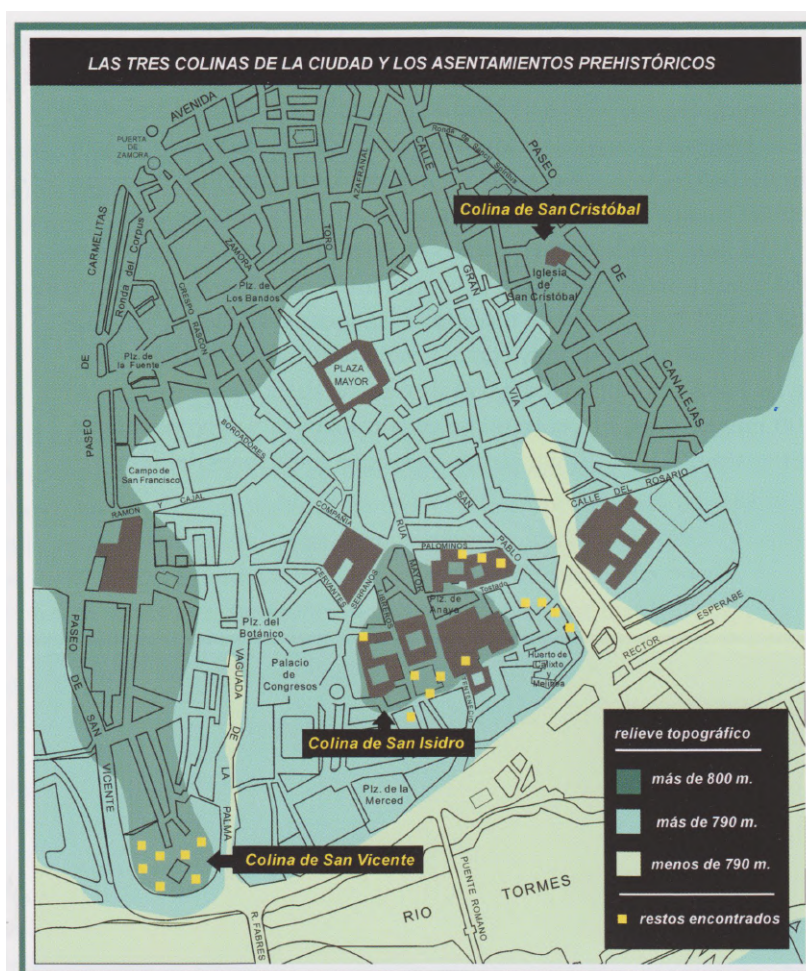


FIG. 2/ La base topográfica de la ciudad de Salamanca

Fuente: CASANOVA & TODOLÍ, 2006: 16

Así pues, y siguiendo al profesor CABO (1968 y 1986), el núcleo primitivo y recinto histórico de la ciudad con una cierta estructura urbana aunque muy básica, que se extiende por el que se llamó en su tiempo “barrio catedralicio” -pues abarca la zona en torno a las catedrales y calles anejas (el Cerro o Teso de las Catedrales)-, se construyó sobre una plataforma de areniscas de 800 metros de altitud, colgada en vertical 20 metros sobre el cauce del río Tormes que la corta de este a oeste por su lado meridional y que ejerció de foso natural. Esta plataforma está cortada, también, en sus otros tres costados como consecuencia de la erosión fluvial, tanto del propio río Tormes como de los afluentes que vierten al mismo de norte a sur, algunos de los cuales hoy no discurren por donde lo hacían: al oeste, el barranco que hoy ocupan los edificios del Hospital Clínico y el del Arroyo de los Milagros (que discurría por la actual Vaguada de la Palma); al este, el de la calle San Pablo y el Arroyo de Santo Domingo (que da nombre a la calle por la que descendía); finalmente, al norte, pero en dirección transversal y fluyendo hacia San

Pablo, el que bajaba por la actual calle Palominos (ver detalle en Fig. 4).

El resultado fue la individualización de varias superficies sobreelevadas -los cerros o tesos- divididos o separados por vaguadas y barrancos. De oeste a este de la ciudad estos tesos son el de San Vicente (que fue realmente el que acogió el primitivo y más histórico asentamiento humano en el siglo VII a.C., excavado y actualmente acondicionado para su visita), el de las Catedrales (también llamado “del Alcázar” o “de San Isidro” y al que se trasladó el anterior de San Vicente siglos después, en el siglo IV a.C. y donde surgió el castro de Salamanca, base de la ciudad histórica) y, ya algo más alejado hacia el este, el de San Cristóbal, en torno a la parroquia que le sirvió de aglutinador y que hoy da nombre a la Plaza en que esta iglesia se ubica. Un perfil de este a oeste de la ciudad ofrece una estructura topográfica (Fig. 3), en consecuencia, con estos procesos de configuración física, irregular, con pendientes de desigual pronunciamiento y sucesivas subidas

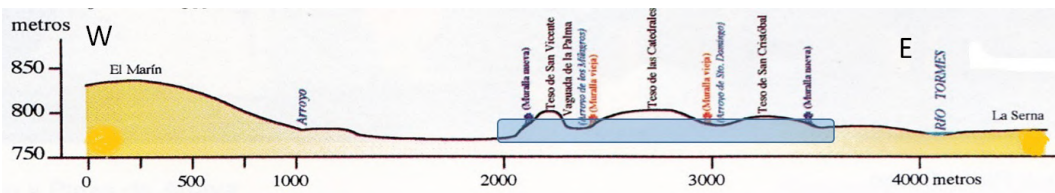


Fig. 3/ Salamanca: situación y emplazamiento

Fuente: CABO, 1995



- A: Cerro de San Vicente
- B: Cerro/Teso de las Catedrales, del Alcázar o de San Isidro
- C: Cerro de San Cristóbal
- 1. Río Tormes
- 2. Barranco del Clínico (hoy ya urbanizado)
- 3. Barranco/Ayo. de los Milagros (Vaguada de La Palma)
- 4. Barranco de San Pablo
- 5. Barranco de la calle Palominos
- 6. Arroyo de Santo Domingo (parte baja de la Gran Vía)
- 7. Arroyo del Zurquén

Fig. 4/ El emplazamiento de Salamanca: cerros o tesos, vado del Tormes y barrancos como elementos de una configuración defensiva. Los barrancos N-S y el valle del río Tormes como “fosos naturales defensivos”: emplazamiento estratégico

Fuente: Elaboración propia sobre la imagen aérea del visor Iberpic

y bajadas (las diferentes cuestras, algunas de las cuales dan nombre a varias de las calles: Cuesta de Carvajal, Cuesta de Moneo). Así pues, cerros o tesos, vado del Tormes y barrancos o vaguadas serán los elementos de una configuración defensiva y estratégica de la ciudad histórica (Fig. 4) y jugarán un papel fundamental, actualmente, en la identificación de lugares, cornisas o miradores desde los que obtener las vistas de mayor calidad del paisaje urbano histórico de Salamanca. En la margen izquierda del Tormes, sin embargo, tan solo el Arroyo del Zurguén se abre paso dejando a sus dos orillas sobreelevaciones como el Teso de la Feria (sobre el que sitúa el Parador de Turismo actualmente y un barrio que ha ido creciendo en los últimos años), en la margen derecha, y la sobreelevación que hoy acoge el barrio de Vistahermosa, en la izquierda.

3. Los resultados: miradores y puntos de observación y visualización del paisaje urbano de Salamanca

Como consecuencia de las condiciones descritas hasta el momento, las particularidades del emplazamiento y de la estructura topográfica de la ciudad vieja o recinto histórico de Salamanca han configurado un espacio físico singular “tajado” y atravesado por el río Tormes (y una red de afluentes al mismo por la derecha -norte- e izquierda -sur-) en el que se identifican escenarios de visualización, casi todos ellos situados al sur, a diferentes niveles de altitud (Figs. 5 y 6)

TIPO	UBICACIÓN Y MIRADOR	CARACTERÍSTICAS, SITUACIÓN Y CUENCA VISUAL
Cornisas sobreelevadas en la ciudad “intramuros”	Teso de San Vicente Cerro de San Vicente y calles adyacentes	- Hacia el sur y sureste: vega del Tormes (con el puente romano), el arrabal y el primitivo trazado de la calzada de la Plata - Hacia el este: conjunto monumental del Teso de las Catedrales
	Huerto de Calixto y Melibea	Vistas a la ronda sur de la ciudad, al lienzo de la muralla, hacia el edificio modernista de la Casa Lis, hacia el este (Convento de San Esteban) y hacia las propias Catedrales
	Teso de las Catedrales Jardines de la Merced	Junto a la Facultad de Ciencias, sobre la muralla y orientado al río Tormes, sus riberas y el puente romano
	Arco de San Gregorio-Casita del Parque	Junto a la Peña Celestina, volcados sobre la Vaguada de la Palma, orientados hacia el oeste y enfrentados al Cerro de San Vicente que desde aquí se contempla todo él
	Teso de San Cristóbal	Vistas muy mermadas por la densidad y altura de los edificios
Cornisas sobreelevadas “extramuros” de la ciudad, al otro lado del río (accesos este-sureste, sur y suroeste a la ciudad)	Cornisa Barrio de San José	Situado en alto y colgado sobre la vía de salida de Salamanca hacia Ávila y Madrid
	Teso de la Feria	Balcón excepcional hacia el frente sur de la ciudad histórica: vista del Teso de las Catedrales, del de San Vicente y de algunos monumentos próximos, como el Convento de San Esteban
	Borde del Barrio de Vistahermosa	Hacia el oeste del anterior (Teso de la Feria), a escasos 500 m, colgados ambos sobre el arroyo del Zurguén
Puntos o lugares sobreelevados dentro del recinto de la ronda interior (“muralla nueva”)	Cuesta de San Blas	La imagen y las vistas del paisaje urbano histórico que se obtienen desde la parte más alta de ellos son más limitadas y parciales, orientadas a algunos monumentos más particularmente, y mucho menos al conjunto
	Cuesta de Carvajal	
	Cuesta de Moneo (c/Ramón y Cajal)	
	Cuesta “de los Locos”	Esquina sureste de la ronda interior; vistas y panorámicas de un espacio y un conjunto arquitectónico de valor: la Fundación Rodríguez Fabrés y Granja Agrícola “La Vega” (principios del siglo XX)
Puntos de observación al nivel del río	Frente fluvial	Fundamentalmente a lo largo de toda la margen izquierda del Tormes, desde los que se afronta de oeste a este toda la fachada sur del paisaje urbano histórico salmantino, así como algunos enclaves singulares y bienes culturales catalogados

TIPO	UBICACIÓN Y MIRADOR	CARACTERÍSTICAS, SITUACIÓN Y CUENCA VISUAL
Posibles miradores en nuevos barrios y en el trazado de rondas exteriores	Alto del Cementerio	Nuevas zonas de desarrollo y crecimiento extendidas por la periferia oeste, fundamentalmente (resaltes de materiales más antiguos); nuevas ubicaciones desde la que obtener vistas e imágenes de la ciudad histórica, si bien a una mayor distancia, por su situación más alejada
	Barrio de los Alcaldes-Parque de Chamberí	
	Circunvalación oeste	
Torres-miradores en el interior de la ciudad vieja	Torres de la Catedral	Vista a la Rúa Mayor (eje Plaza Mayor-barrio antiguo), y hacia el este y el oeste de este barrio y de sus arquitecturas y monumentos más representativos. E igualmente la panorámica se abre hacia el sur de la ciudad
	Torres de la Clerecía	
	Terraza sobre fachada San Esteban	Campo visual: Catedrales, calle Palominos, torres de la Clerecía, calle San Pablo, convento de Las Dueñas, cúpula de las Agustinas e incluso parte de la Universidad
	Torreón Palacio de Monterrey	De próxima apertura al público

Fig. 5/Relación de miradores analizados, ubicación de los mismos y cuenca visual

Fuente: Elaboración propia



Fig. 6/Identificación y localización de los principales miradores (En azul turquesa, los tres cerros del primitivo asentamiento; los triángulos amarillos representan a todos los miradores seleccionados)

Fuente: elaboración propia sobre la imagen aérea de Google Earth, abril de 2018

A. Cornisas sobreelevadas que ejercen de miradores privilegiados con diferentes tipos de panorámicas o vistas y situados a uno y otro lado del río Tormes.

Por un lado, en la ciudad “intramuros”, donde destacan los tres cerros o asentamientos del solar primitivo: San Vicente, Catedrales y San Cristóbal, situados a su vez frente a los miradores que están al otro lado del río. Es sobre todo desde los dos primeros donde la visualización del paisaje urbano histórico es más evidente, pues desde el Teso de San Cristóbal las vistas se encuentran cortadas por la densidad y altura de los edificios, descollando sobre ellos tan solo

las partes altas de algunos de los monumentos más emblemáticos, visibles a su vez tan solo desde las zonas más elevadas de algunas calles que ascienden hasta el Teso.

Desde el Cerro de San Vicente la panorámica que se ofrece es doble: hacia el sur y sureste, contemplando la vega del Tormes (con el puente romano que lo cruza), el arrabal y el primitivo trazado de la calzada o vía de la Plata que enlaza en línea recta con la Sierra que cruza esta ruta y cuyo perfil actúa de telón de fondo; y hacia el este, donde la imagen es de mayor monumentalidad, pues se contempla en un amplio radio el conjunto agrupado sobre el Teso de



FIG. 7/ Paisaje urbano histórico del Teso de las Catedrales desde el Cerro de San Vicente

Fuente: Elaboración propia

las Catedrales, situado frente a él y del que le separa la Vaguada de la Palma (antiguo cauce del Arroyo de los Milagros): desde la iglesia de La Purísima hasta el Alcázar de San Juan y la Peña Celestina, dejando entre medias la Universidad Pontificia, la Clerecía, la iglesia de San Sebastián, el edificio de las Escuelas Mayores de la Universidad y las Catedrales (FIG. 7). En parte, esta misma vista, aunque algo más cortada, se obtiene también desde las calles adyacentes al cerro y que son de trazado paralelo al de la Vaguada de la Palma que discurre a los pies de este barrio. Esta imagen del Teso de las Catedrales que se obtiene desde aquí, desde el oeste, es la que el cineasta Basilio Martín Patino recogió en su película “Nueve cartas a Berta” (del año 1967), rodada en diversos puntos de la ciudad de Salamanca y que explica magníficamente FRANCA (2011) en su texto, donde recrea y narra estos escenarios.

El cerro o teso de las Catedrales ofrece, a su vez, diversos bordes que actúan de miradores privilegiados. Uno de ellos es el Huerto de Calixto y Melibea y la balconada que lo rodea, con vistas a la ronda sur de la ciudad, a sus arrabales, al lienzo de la muralla y una de sus torres de vigilancia, hacia el edificio modernista de la Casa Lis, pero también hacia el este (Convento de San Esteban) y hacia las propias Catedrales. Unos cuantos metros más hacia el oeste se sitúa la balconada de los Jardines de la Merced junto a la Facultad de Ciencias, colgada sobre la muralla y orientada totalmente al río Tormes, sus riberas y el puente romano. Finalmente, y muy cerca de estos Jardines, se encuentra un tercer mirador: el del Arco de San Gregorio y la Casita del Parque junto a la Peña Celestina, que marcan la curvatura del Teso de las Catedrales hacia el interior y volcados sobre la Vaguada de la Palma, orientados hacia

el oeste y enfrentados al Cerro de San Vicente que desde aquí se contempla en su integridad.

Por otra parte, también al otro lado del río, “extramuros”, en la “Salamanca trastormesina” (FIG. 8). Son tres, asimismo, los miradores que pueden identificarse aquí: la Cornisa del Barrio de San José (barrio periférico situado en alto y colgado sobre la salida de Salamanca hacia Ávila y Madrid), el Teso de la Feria (al que se accede tras cruzar el Puente Romano y dejando el Barrio del Arrabal junto a éste; sobre él, está emplazado el Parador de Salamanca, cuya terraza se erige en balcón excepcional de contemplación del frente sur de la ciudad histórica) y el emplazamiento sobreelevado del Barrio de Vistahermosa (estos dos últimos, a ambos lados del afluente del Tormes que discurre de S a N: el Arroyo del Zurguén, ya antes reseñado). Desde los tres la panorámica visual que se obtiene toma como referencia la imagen más “icónica” y fotografiada de la ciudad: la vista del Teso de las Catedrales -con toda su carga monumental, detallada en páginas anteriores-, del Cerro de San Vicente y de algunos monumentos próximos, como el Convento de San Esteban, que dan continuidad a la monumentalidad edificada de las Catedrales y su entorno. Panorámica que se corresponde con los accesos este-sureste, sur y suroeste a la ciudad. Sin embargo, a diferencia de los miradores de los tres cerros o tesos sobre los que se configura la ciudad histórica, estos “extramuros” no se encuentran en los itinerarios o rutas urbanas más utilizadas, pues los barrios en los que se integran no constituyen ningún lugar específico visitable y, además, para acceder a ellos hay que cruzar el río y desplazarse al otro lado de la ciudad. Es decir, su consideración como lugar específico de las rutas del turismo cultural urbano no se produce, lo que no les quita valor como mirador privilegiado y panorámico del paisaje urbano histórico.



FIG. 8/ **Cornisas, cerros y tesos a uno y otro lado del río Tormes. Entre el casco antiguo y la Salamanca al sur del Tormes, y a nivel inferior, se sitúa el frente fluvial de observación de la ciudad histórica o paisaje urbano histórico**

Fuente: elaboración propia sobre la imagen aérea de Google Earth, abril de 2020

B. Puntos o lugares sobreelevados dentro del recinto de la ronda interior (muralla nueva), preferentemente localizados en algunos de sus bordes y cuya toponimia es altamente indicativa: Cuesta de San Blas, Cuesta de Carvajal, “Cuesta de Moneo” (calle Ramón y Cajal), “Cuesta de los Locos” (arranque del Paseo de Canalejas). La imagen y las vistas del paisaje urbano histórico salmantino que se obtienen desde la parte más alta de ellos son más limitadas y parciales, orientadas a algunos monumentos más particularmente, y mucho menos al conjunto. La mayor parte de ellos sí están integrados en los itinerarios urbanos dirigidos al conocimiento del paisaje urbano histórico de Salamanca, pues están situados dentro del recinto más histórico o antiguo. En algún caso, como sucede con la Cuesta de los Locos (así denominada coloquialmente porque ahí se ubica un edificio de cierto valor arquitectónico, hoy perteneciente a la Facultad de Educación de la Universidad de Salamanca pero que en sus momentos ejerció de Hospital Psiquiátrico, desde el año 1932 hasta su posterior traslado a otro barrio al otro lado del río Tormes: el Barrio de la Vega), situada en la esquina sureste de la ronda interior que envuelve a la capital, en la intersección entre el arranque o parte baja del Paseo de Canalejas -borde oriental de esta ronda- y el Paseo del Rector Esperabé continuado hacia el oeste por la Ribera de Curtidores o Ronda entre puentes

-borde meridional-, las vistas y panorámicas que se obtienen son muy específicas y no precisamente del paisaje urbano histórico, pero sí de un espacio y un conjunto arquitectónico de valor: la Fundación Rodríguez Fabrés, que ocupa unos terrenos en la propia vega del río Tormes y sobre los que destaca una Granja Agrícola (“La Vega”) de principios del siglo XX donde son diversas las construcciones con estilo propio que la componen

C. Emplazamientos o puntos de observación “a nivel del río”, fundamentalmente a lo largo de toda la margen izquierda del Tormes, desde los que se afronta de oeste a este toda la fachada sur del paisaje urbano histórico salmantino, así como algunos enclaves singulares, vinculados al patrimonio industrial. Es el frente fluvial, situado entre medias de las cornisas y cerros a uno y otro lado del mismo y a un nivel altitudinal inferior (a nivel del suelo), que se convierte en pasillo o corredor verde que, al tiempo que facilita el paseo por sus márgenes acondicionadas y adecuadas para este uso de ocio y recreo, también se convierte en un mirador o punto de observación de todo el frente sur y más monumental de la ciudad, el que cuelga precisamente sobre el río, la marca e imagen más difundida e icónica; especialmente la margen izquierda, más distante, pues la derecha está muy pegada al escarpe al que se ciñe el río. El recorrido por las márgenes

fluviales, recuperadas y acondicionadas en distintas fases, además de posibilitar el disfrute de la panorámica urbana situada frente a ellas, incluye también distintos recursos y bienes patrimoniales ligados al río, como son los propios puentes, de distinta época y consideración: el más antiguo, el Puente Romano, único acceso por el sur a la ciudad de Salamanca durante casi veinte siglos, junto al que se denominó “Puente Nuevo”, luego llamado oficialmente de Enrique Estevan, nombre del concejal del Ayuntamiento salmantino que lo promovió, proyectado a finales del siglo XIX y terminado en el año 1931, recientemente incluido por la Junta de Castilla y León en el Catálogo de Bienes de Interés Cultural (BIC); y el Puente del Pradillo, de 1891, representativo, como el de Enrique Estevan, de la arquitectura del hierro, si bien en este caso se construyó solo para el tráfico de ferrocarril una vez se desvió la línea que se dirigía hacia Portugal. Además de puentes, también este frente fluvial integra en su itinerario otros bienes y recursos como las norias, las aceñas y las pesqueras. Y junto a ellos, dos museos que constituyen la rehabilitación y adaptación para tal uso de dos antiguas fábricas: la antigua Fábrica de Harinas “El Sur”, hoy ocupada por el Hotel Casino El Tormes y que mantiene una parte importante de la infraestructura y maquinaria, y la antigua Fábrica de la Luz “La Unión”, hoy Museo de Historia de la Automoción. La Casa Lis, el Colegio de San Ambrosio (Archivo de la Guerra Civil) y la misma muralla son, asimismo, otros de los elementos del paisaje urbano que pueden contemplarse desde este nivel del río (Fig. 9).

- D. Al mismo tiempo, la construcción, el trazado y la apertura **de nuevos barrios y zonas residenciales, al igual que de rondas exteriores y viales de comunicación**, han favorecido la ubicación de nuevos miradores y puntos de observación sobreelevados: Alto del Cementerio,

Barrio de los Alcaldes-Parque de Chamberí (que enlaza a pocos metros con el barrio de Vistahermosa señalado con anterioridad como otro punto de observación), diversos puntos de la nueva circunvalación oeste, así como otros de la ronda de acceso oeste. Constituyen nuevas zonas de desarrollo y crecimiento de la ciudad que se han ido extendiendo por la periferia oeste, fundamentalmente, allí justo donde afloran resaltes de materiales más antiguos (borde paleozoico de la ciudad) que, precisamente por ello, se erigen en nuevas ubicaciones desde la que obtener vistas e imágenes de la ciudad histórica, si bien a una mayor distancia. Su situación más alejada, su carácter de más reciente construcción, etc. hace que no sean emplazamientos integrados en la oferta de turismo urbano y cultural promovida desde instancias municipales, pues al igual que algunas de las cornisas situadas en los barrios al otro lado del río Tormes, al sur del mismo, no son espacios que reúnan cualidades o características singulares que les conviertan en espacios de visita y recorrido. Algunos de ellos van ligados al carácter de nuevos puntos de observación y visualización que representan algunos ejes y carreteras de trazado más reciente, como es el caso de la circunvalación SA-20. Hay, asimismo, otros hitos sobreelevados de observación pero que están fuera de toda posible visita y se encuentran muy alejados, como sucede, por ejemplo, con el Alto de las Cabezas, al NE de la ciudad, próximo a la carretera de salida hacia el polígono industrial de los Villares y hacia Valladolid.

- E. Finalmente, junto a todos estos emplazamientos detallados, sobresalen también algunos **edificios de especial valor patrimonial y emblemáticos** dentro del paisaje urbano histórico de Salamanca que se han convertido en torres-mirador desde las que obtener otras imágenes en perspectiva **áerea** de este paisaje: más concretamente



FIG. 9/ El paisaje urbano histórico de Salamanca visto desde El Arrabal (extramuros)

Fuente: elaboración propia

hay que hablar las Torres de la Catedral, “Ieronimus”, de las Torres de la Clerecía -“Scala Coeli” es su marca publicitada y comercial- y de la “Terraza sobre la fachada” de la iglesia del Convento de San Esteban. Cuando se anunció el inicio de las visitas turísticas a esta última, la más reciente, la prensa local calificó al conjunto de las tres como “circuito cultural de visitas de altura”, expresivo término para referirse a esta forma de disfrutar de nuevas vistas del paisaje urbano histórico de la ciudad. Esta oferta y propuesta es, asimismo, conocida como “Las Torres que nos miran”. Son iniciativas innovadoras, ya impulsadas hace unos pocos años, alguna más recientemente, que siguen a las que en otras ciudades también se han promovido (por ejemplo, en Cádiz, con la torre de poniente de la Catedral o con la Torre Tavira; o las vistas desde La Giralda sevillana) y perfectamente publicitadas e integradas en la oferta turística de la ciudad que han venido recibiendo una importante demanda de visitantes (entre las dos primeras, que han atraído muchas más personas y llevan más tiempo abiertas al público, se ha alcanzado la cifra de 2,8 millones de visitantes entre 2002 y 2019). Son verdaderas terrazas o azoteas que, además de permitir el acceso a la propia arquitectura de estos edificios -un verdadero recorrido por el interior de las torres en el ascenso a las mismas y en el que se atraviesan salas, espacios y lugares más desconocidos-, permiten obtener panorámicas visuales del

casco antiguo desde las propias alturas del mismo: una visión y recorrido “a vista de pájaro” de la ciudad histórica desde el interior de la misma. Si desde las cornisas y miradores que se han señalado hasta ahora en páginas anteriores las imágenes obtenidas eran del conjunto o fachada monumental que se observa desde los accesos meridionales a la ciudad o de la vega del Tormes y otros espacios próximos por los que se intercalan recursos y elementos patrimoniales muy diversos, en este caso es una panorámica aérea u oblicua que sobrevuela el recinto ocupado por el casco antiguo y permite distinguir el entramado urbano del mismo, el trazado de sus ejes interiores, los volúmenes de edificios y manzanas, así como aquellas construcciones y monumentos que más descuellan desde el interior del mismo. De forma más particular, en el caso de la perspectiva y paisaje urbanos que se pueden contemplar desde las torres de la Catedral, la atención se centra especialmente en el eje principal que conecta la Plaza Mayor con el núcleo del barrio antiguo, tomando como referencia el trazado longitudinal de la Rúa Mayor. Todo el espacio construido a uno y otro lado del mismo se ofrece al campo visual del observador. Pero también un recorrido hacia el este y el oeste de este barrio y de sus arquitecturas y monumentos más representativos. Y tanto desde la torre de las Catedrales, como desde las de la Clerecía, también la panorámica se abre hacia el sur de la ciudad y algunos de sus

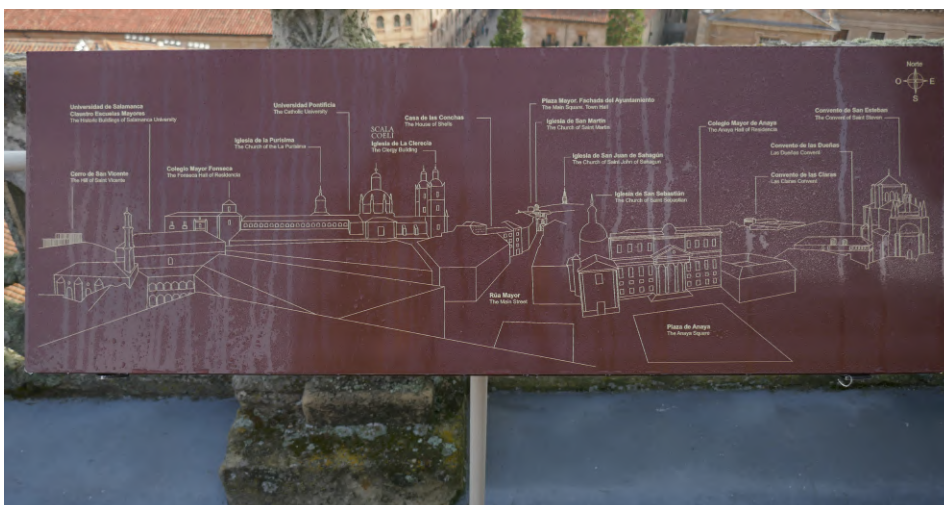


FIG. 10/ Panel esquemático explicativo de la panorámica del conjunto histórico que se contempla desde las Torres de la Catedral (“Ieronimus”) hacia el norte, sobre la Plaza de Anaya. Perfecta definición esquemática del perfil monumental que se puede observar desde este punto.

Fuente: elaboración propia

hitos arquitectónicos y constructivos que la ocupan y definen: el puente romano, la granja de La Vega o las aceñas y pesqueras sobre el río Tormes.

“Ieronimus”, marca publicitaria del ascenso a las Torres de la Catedral y recorrido por las mismas, se inauguró en marzo del año 2002, año de la Capitalidad Cultural de Salamanca. Su recorrido se amplió en el año 2013 y, con datos del Observatorio Turístico de Salamanca, ha recibido 2,23 millones de visitantes desde su apertura hasta finales del año 2019 (en torno a 124.000 visitantes por año). Solo en un año (2003) el número de visitantes fue inferior a 100.000, mientras que el record absoluto de éstos se logró en los dos últimos años (2018 y 2019), con 143.770 y 144.755 respectivamente. Actualmente, el recorrido incluye la visita de distintas salas que se van pasando según se asciende (de la Mazmorra, del Carcelero, del Alcaide, etc.), ofrece un recorrido de la Catedral vieja y su retablo, así como de la Catedral nueva desde las galerías altas o triforio (parcialmente adecuado para la visita) e incluye distintos niveles altitudinales a los que se accede (Terraza de la Torre Mocha, acceso a la pasarela junto a la Torre del Gallo, Terraza Norte abierta sobre la Plaza de Anaya) (Fig. 10), facilitando igualmente, en uno de ellos, las vistas sobre la vega del río Tormes. Del mismo modo, se ofrecen visitas guiadas nocturnas, recorrido al que se le dio la significativa y sugerente denominación de “Mientras la Catedral duerme”.

“Scala Coeli” es la subida a las Torres de la Real Clerecía de San Marcos, en la calle Compañía y frente a la Casa de las Conchas. Se inauguró en marzo del año 2012. Desde entonces y hasta finales de 2019 ha recibido 579.601 visitantes (poco más de 72.000 por año), sin alcanzar en ningún momento los 100.000 que sí atrajeron las Torres de la Catedral. También al igual que estas, los dos últimos años, 2018 y 2019, son los que más visitantes registraron, con algo más de 77.000 respectivamente. Su recorrido incluye el acceso a las tribunas o “matroneos”, balcones que permiten ver desde lo alto el interior con el retablo barroco y el altar mayor y donde se atraviesan tres salas que incluyen recorridos expositivos breves y variados, la Escalera del Campanero y el Cuerpo de campanas. Tanto en este caso, como en el anterior de las Torres de la Catedral, se ha ido avanzando en la adaptación de la subida a ambos monumentos para colectivos con necesidades

específicas, encuadradas dentro del proyecto ‘Salamanca con todos los sentidos’, con el que la concejalía de Turismo del ayuntamiento salmantino pretende hacer la ciudad más accesible en todos los ámbitos. La instalación de bucles magnéticos para personas con discapacidad auditiva ha sido la novedad que ambos monumentos han incorporado más recientemente, complementado todo ello, además, de gafas especiales para realizar un recorrido virtual (Fig. 11).



FIG. 11/ **Vista de parte del paisaje urbano histórico de Salamanca (hacia el E-SE) desde las torres de la Clerecía (“Scala Coeli”)**

Fuente: elaboración propia

“Terraza sobre la fachada” es la de más reciente apertura -mayo de 2019- y su publicidad la calificó como “el nuevo balcón de Salamanca”. Está situada a 30 metros sobre el suelo que señala la plaza del Concilio de Trento, hacia la que se abre la fachada principal del Convento de San Esteban. Desde ella la perspectiva de contemplación del paisaje urbano histórico de la ciudad se dirige hacia un campo visual dentro del que se incluyen las Catedrales, la calle Palominos, las torres de la Clerecía, la calle San Pablo, el vecino convento de Las Dueñas, la cúpula de las Agustinas e incluso parte del edificio de la Universidad. Un emplazamiento en el ángulo suroriental de la “almendra” urbana salmantina abierto hacia los rincones monumentales de todo este esquinazo, con un telón de fondo definido por la verticalidad de una sucesión de torres, desde las de las Catedrales hasta las de La Clerecía, pasando por la de la espadaña del edificio histórico de la Universidad y la de la iglesia de la Purísima. En su primer trimestre de apertura (junio, julio y agosto de 2019), atrajo a cerca de 3.500 visitantes, un flujo bastante más reducido que en los dos casos anteriores (Fig. 12). Sin embargo, y por motivos que se desconocen, permanece ahora temporalmente cerrado su acceso.



FIG. 12/ **Campo visual, hacia el oeste, de algunos monumentos de la ciudad vieja de Salamanca desde la terraza sobre la fachada del Convento de San Esteban (Catedral, Clerecía, La Purísima) abierta sobre Las Dueñas**

Fuente: <http://www.conventosanesteban.es/visita-turistica/terrazza>

Junto a estas tres torres-miradores, más recientemente (en marzo de 2021) se hacía pública la adecuación y próxima apertura al público de un cuarto punto u observatorio elevado desde el que disfrutar de las vistas panorámicas del paisaje urbano histórico y más monumental de Salamanca y en cuyo corazón se sitúa: es el torreón principal del Palacio de Monterrey. Este edificio, propiedad de la Casa de Alba, se abrió públicamente al turismo en mayo del año 2018 tras la firma de un convenio con el Ayuntamiento de Salamanca. Con esta nueva propuesta, la idea es abrir el torreón principal de este palacio.

La discusión de los resultados que se han expuesto conduce a plantear diferentes cuestiones.

Está claro que existen diferencias entre unos y otros tipos de miradores o puntos de observación. Los que se sitúan en las partes elevadas de edificios de destacado valor monumental, las torres-miradores en el interior de la ciudad vieja (“Ieronimus” en las torres de la Catedral, “Scala Coeli” en las torres de la Clerecía y la terraza sobre la fachada en el convento de San Esteban, al que se unirá el torreón del Palacio de Monterrey), proporcionan una vista panorámica del propio caserío y tramado urbano del casco histórico desde dentro del mismo, una visión sobreelevada, desde el aire, donde se ordenan edificios y ejes urbanos y se distingue el plano, el trazado, en el que algunos monumentos más particularmente se convierten en referencias o guías de situación. Son, además, los que están más promocionados institucionalmente, desde la página web de turismo municipal, y donde la señalética, por lo menos en el de las

torres de la Catedral, está más presente con algún panel donde se recogen esquemas que dibujan el perfil de la cuenca visual y panorámica que se vislumbra desde ellos. Es en estos miradores, además, donde se encuentran estadísticas oficiales de seguimiento de visitas que permiten valorar la atracción que ejercen en el turismo de la ciudad.

De los restantes, solo algunos de los de las cornisas sobreelevadas situadas también en el interior de la ciudad (ciudad “intramuros”), concretamente los del Cerro de San Vicente y el Huerto de Calixto y Melibea, gozan asimismo de cierta promoción pública, institucional. Pero lo son no tanto por la consideración que se ha hecho de ellos aquí como puntos de observación de parte de la ciudad histórica, sino más bien por el valor histórico y cultural (caso del Cerro de San Vicente, considerado como el primer asentamiento urbano), o por la singularidad de un pequeño jardín urbano de destacada referencia literaria (el Huerto de Calixto y Melibea, vinculado a los personajes de la novela de La Celestina). Aunque también es cierto que en el caso del Cerro de San Vicente se han instalado paneles explicativos y que sirven de guía de muy buena elaboración y muy expresivos en relación a la vista panorámica que se obtiene desde ahí de todo el conjunto monumental alineado y ubicado en el Teso de las Catedrales, que está frente al de San Vicente. También en este caso hay seguimiento de visitantes y estadísticas oficiales.

Ninguno de los tipos restantes de miradores recogidos en este artículo y cuya información se sistematiza en la figura...tiene promoción pública alguna, ni hay información que facilite su visita. Son todos puntos de observación que proporcionan vistas panorámicas de parte del paisaje urbano histórico e imágenes desigualmente representativas e icónicas, con diferentes e inciertas posibilidades de ser integrados en visitas y rutas urbanas y distintas potencialidades de un uso de esta naturaleza, bien por su alejamiento de la ciudad (y, por tanto, de recorridos urbanos), bien por vincularse a barrios y zonas donde no hay nada que facilite a los visitantes acudir a ellos, etc. Aunque, en algunos casos, al calor de algunas iniciativas y propuestas recientes en el marco del desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado –EDUSI– “Tormes+”, bien pudieran tener cabida: es el caso del Parque del barrio de Chamberí, en el engarce físico entre el barrio de Los Alcaldes y el barrio de Vistahermosa, y para el que en octubre de 2019 el ayuntamiento licitó las obras

de su conversión en un mirador con observatorio astronómico. A este respecto la prensa digital señalaba entonces que se trataba de “una zona con unas vistas exclusivas de Salamanca gracias a sus 807 metros de altura respecto al nivel del mar que cohesionará ambos barrios trastormesinos”.

También en otros casos, como es el caso de los puntos de observación a nivel del río, las posibilidades son mayores y existen circunstancias y factores que hacen más viable su adecuación, promoción y publicidad. Constituye esta una zona totalmente integrada en el tejido urbano tras la conversión de las márgenes del Tormes en zonas de paseo fluvial y de carril-bici, así como adaptadas a usos públicos mediante la adecuación con zonas verdes, espacios para la práctica deportiva, restauración, etc. Su localización, además, está muy próxima al paisaje urbano histórica de la “cornisa” sobreleevada que se alza sobre el Tormes, al pie de todo este escarpe. La cuenca visual tan cercana incrementa, además, la sensación de “contundencia” visual del valor patrimonial que tiene el paisaje percibido. Y además incluye en todo su trazado otros edificios y recursos vinculados al patrimonial industrial de la ciudad ya desaparecido en su mayor parte, pero del que quedan ejemplos rehabilitados y reutilizados. Algunos de ellos podrían vincularse a este uso como miradores (por ejemplo, algunas norias situadas junto a algunos espacios de restauración en la margen izquierda del río). No existe promoción institucional municipal alguna que inste y anime a una ruta urbana concreta por estas márgenes y sí debería de impulsarse. Aquí deberían instalarse, para adecuar más a este fin este espacio lineal o “corredor fluvial y verde” que transcurre pegado al sur de la ciudad, paneles e indicaciones a tal efecto. Por una parte, señalización de la ruta; por otra, una selección de los dos lugares más adecuados desde donde es contemplada en su práctica totalidad la imagen de la ciudad histórica que ocupa la cornisa sobre el río y adecuarlos con plataformas, marquesinas o espacio específico que sirva de contemplación y mirador, así como dotarlos de paneles con esquemas y representaciones gráficas del paisaje que se observa y la ubicación en los mismos de los edificios y monumentos que sirven de referencia. Ello enlazaría, además, con la propuesta que la EDUSI “Tormes+” antes mencionada tiene planteada de señalar y potenciar este corredor hasta llegar, siguiendo el río, al extremo suroeste de la ciudad donde se ubica una antigua Fábrica de Luz que pretende

convertirse en Centro de Interpretación del Río Tormes.

También ligado a este tipo de puntos de observación y miradores que pueden localizarse a lo largo del borde fluvial que ciñe la ciudad por el sur, destacan las posibilidades de emplazamientos como las entradas a la ciudad por el puente de Enrique Estevan y por el puente romano. En ninguno de los dos casos se ha explotado esta ubicación tan privilegiada. Juega, además, a su favor, el que ambos estén conectados por un paseo peatonal arbolado y ancho de trazado paralelo a la margen izquierda del Tormes. En ambos puntos podrían ubicarse también paneles explicativos donde se recogiera el perfil de ese paisaje urbano histórico que se contempla y respecto al que ambos puentes actúan como cordón de conexión entre las dos márgenes del río.

Es cierto que en una ciudad cuyos atractivos para el turismo cultural y urbano son tantos y donde este uso ha inducido una ocupación con tal finalidad pero limitada al recorrido por el interior del caso histórico o ciudad vieja, parece difícil ampliar y cambiar parcialmente esos movimientos incluyendo rutas urbanas que dirijan al visitante y turista a espacios periféricos o externos a esa ciudad monumental visitable y le ofrezca una perspectiva de contemplación y disfrute distinta y extramuros, pero tampoco se ha intentado y no ha existido iniciativa alguna que haya promovido tales recorridos. Pero las oportunidades y posibilidades existen. En algunos casos, no requeriría mucho esfuerzo ni supondría una modificación de las preferencias en las rutas urbanas, ya que están dentro del recinto más monumental e histórico. Así sucedería, por ejemplo, con dos puntos-miradores situados en la categoría que se ha denominado “cornisas sobreleevadas en la ciudad intramuros” y ambos situados junto a la Facultad de Ciencias: los Jardines de la Merced (observación de la ciudad hacia el exterior, sobre las rondas y los bordes urbanos) y el Arco de San Gregorio-Casita del Parque), con cuenca visual sobre el Cerro de San Vicente, la vaguada de la Palma y su ordenación urbanística, y sobre el Teso de las Catedrales y su perfil monumental que marca el recorte de la ciudad. Junto a ellos, además, se sitúan los restos arqueológicos excavados y musealizados que estaban bajo el antiguo espacio deportivo del Botánico, cuya visita constituiría un aliciente para completar este recurso y oferta con la señalización y adecuación que extendiera la visita a estos dos miradores señalados. De igual modo, la oferta ya existente de visita al Cerro de San Vicente

podría extenderse asimismo a las calles adyacentes que rematan la vertiente sobre la vaguada de La Palma para adecuarlas como mirador sobre el paisaje urbano histórico que representa el Teso de las Catedrales y que se visualiza perfectamente desde esta ubicación. Para ello se podría aprovechar, tal y como ya en su momento se señaló, el “tirón” que pudiera representar la consideración de este “espacio de cine” que se recogía en la película “Nueve cartas a Berta”, del realizador salmantino Basilio Martín Patino. En ella, las escenas de esa ciudad monumental e históricas que se pueden contemplar están tomadas, precisamente, desde esta ubicación.

4. Conclusiones

Las particulares condiciones que reúnen el emplazamiento, la configuración y la propia construcción de la ciudad de Salamanca, revelan la existencia de un conjunto de factores muy específicos que ofrecen una potencialidad excepcional para su puesta en valor con finalidad turística. La construcción física de la ciudad, en la que confluyen el propio emplazamiento -vinculado a factores históricos, estratégicos y funcionales-, junto con la estructura geolitológica y geomorfológica del solar sobre el que se levanta, se ha traducido en la localización e identificación de una serie de lugares y puntos de observación que ejercen de miradores de un paisaje urbano histórico de alto valor patrimonial que aprovechan esas condiciones naturales específicas y favorecen esta contemplación (sobreelevaciones, cerros o tesos, cornisas sobre antiguas terrazas del río Tormes más destacadas). A ello se unen, igualmente, la aparición de otros más recientes que tienen que ver con la extensión y el crecimiento físicos más recientes de la ciudad -la construcción de nuevos barrios en zonas periféricas y cuyos bordes abiertos facilitan magníficos campos o cuencas visuales sobre el conjunto arquitectónico que delimita la ciudad vieja hacia el sur-, así como la adecuación y puesta en valor de algunos monumentos emblemáticos e hitos representativos del conjunto arquitectónico del casco antiguo, cuyas terrazas y azoteas se han convertido en nuevos balcones de observación y visualización aérea de la ciudad histórica. Por otra parte, no solo es la contemplación de esta desde distintos ángulos, generando imágenes y vistas muy contrastadas, sino que también muchos de estos hitos y puntos de observación detallados abren el campo de visión y la panorámica sobre el entorno y paisajes periurbanos, de

entre los que sobresalen las ocupaciones en las vegas y bordes del río Tormes, y la prolongación de los crecimientos y desarrollos más recientes. Conscientes del valor que todo ello representa para el turismo cultural y urbano, la oferta turística municipal ha promovido el diseño de rutas e itinerarios específicos y la atracción hacia algunos de estos lugares de los flujos de visitantes de una ciudad que, como Salamanca, fue declarada ya hace años “Patrimonio de la Humanidad”, realizando de este modo el valor especial que adquiere el patrimonio arquitectónico que movió a la concesión de esta distinción. Sin embargo, aún son muchas más las posibilidades de una mayor promoción que aún no se han llevado a efecto y que reforzarían mucho más las potencialidades que este paisaje urbano histórico tiene para el turismo urbano y cultural de la ciudad de Salamanca.

5. Bibliografía

- ANSEDE, C. (2009): *Aquella Salamanca*, Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, Valladolid.
- CABO ALONSO, A. (1968): “Esquema geográfico de la ciudad de Salamanca”, en *Aportación española al XXI Congreso Geográfico Internacional. Nueva Delhi* (pp. 147-158). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- (1981): *Salamanca: personalidad geográfica de una ciudad*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- (1986): “Emplazamiento, primer desarrollo de la ciudad y bases de la ciudad actual”, en Angel CABO y Alfonso ORTEGA (Coords.): *Salamanca: geografía, historia, arte y cultura* (pp. 19-63). Salamanca: Ayuntamiento de Salamanca, Servicio de Publicaciones.
- (1995): “Salamanca: la ciudad histórica”, en Valentín CABERO, José Manuel LLORENTE y José Ignacio IZQUIERDO (COORDS.): *Salamanca y sus comarcas* (pp. 321-328). Salamanca: Agedime, S.L.-Editorial Mediterráneo y Publicaciones Regionales, S.A.-El Adelanto.
- CASANOVA & TODOLÍ, U. de (2006): *Salamanca. Biografía de una ciudad*. Salamanca: Amarú Ediciones.
- CONESA NAVARRO, M^a.T. (1996): *La Salamanca de los Gombau*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- (2008): José Núñez Larraz: *Salamanca, paisaje interior*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- CORTÉS, L. & RUIPÉREZ, M. (1965): *Salamanca. Libro fotográfico*. Diputación Provincial de Salamanca: Salamanca.
- CULLEN, G. (1961): *Townscape*. London: The Architectural Press (existe traducción y edición, en español, con el título “El paisaje urbano. Tratado de estética urbanística” a cargo de la editorial Blume en 1974).

- DE LAS RIVAS SANZ, J. L. & VÁZQUEZ JUSTEL, G. (2011). El paisaje urbano histórico de la "ciudad vieja" de Salamanca, claves para un plan de gestión. *Revista Ciudades*, 14(1), 57-80. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10328>
- ENGLISH HERITAGE (2012): *Seeing the History in the View* <https://thegardenstrust.org/wp-content/uploads/2016/11/EH-Seeing-the-History-in-the-View-with-revision-note-2012-1.pdf>
- EQUIPO URBANO (2007): "El uso de *Google Earth* para el estudio de la morfología de las ciudades. I, Alcances y limitaciones". *Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 100, 1 de septiembre de 2007. <<http://www.ub.es/geocrit/ara/cne/ara/cne-100.htm>>.
- FERNÁNDEZ LACOMBA, J. (2007): *Los paisajes andaluces: hitos y miradas en los s. XIX y XX [Exposición celebrada del 8 de marzo al 14 de abril de 2007]*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- FRANCIA, I. (2011): *La Salamanca desaparecida a través de Nueve cartas a Berta*. Salamanca: Centro de Estudios Salmantinos (Serie Minor).
- HAVÉRKAMP-BEGEMANN, E. (1986): "Las vistas de España de Anton Van den Wyngaerde", en Richard. L. KAGAN (Dir.): *Ciudades del Siglo de Oro: Las vistas españolas de Anton Van den Wyngaerde* (pp. 55-57). Madrid: Ediciones el Viso.
- JORDÁN SALINAS, J. & PÉREZ EGUILUZ, V. & DE LAS RIVAS SANZ, J.L. (2020): "Paisaje Urbano Histórico: aprendiendo de una ciudad paisaje, Segovia". *Eure (Santiago)*, 46 (137), 87-110. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100087>
- LYNCH, K. (2001): *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili, 5ª edición (la edición original, en inglés, es de 1960: *The image of the city*, Cambridge (Massachusetts): The Massachusetts of Technology Press).
- MATA OLMO, R. & FERRER JIMÉNEZ, D. (2018): "La ciudad de Trujillo y su entorno como paisaje patrimonial", en Molinero Hernando, F. y Tort Donada, J. (Coords.) et al.: *Paisajes patrimoniales de España. Significado y valor del patrimonio territorial español. Tomo III: Paisajes patrimoniales mineros, del agua, urbanos e inmateriales* (pp. 1.186-1.211). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio para la transición ecológica, Ediciones UAM, (https://www.researchgate.net/publication/341992243_La_ciudad_de_Trujillo_y_su_entorno_como_paisaje_patrimonial)
- MÉRIDA RODRÍGUEZ, M. & PARDO GARCÍA, S. (2017): "Las vistas panorámicas urbanas: caracterización y análisis de su tratamiento legal en España". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIX (193), 417-436.
- MIGUEZ, L. (2020): "Los miradores imprescindibles para disfrutar de las mejores vistas de Vigo", en *La Voz de Galicia*, Vigo, 11/07/2020, <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/vigo/2020/07/08/miradores-imprescindibles-disfrutar-mejores-vistas-vigo/0003159420332277581244.htm> (consultado el 20-03-2021)
- MONTES SERRANO, C. & ALONSO RODRÍGUEZ, M. (2015): "Dibujando el Townscape: en el centenario de Gordon Cullen", *EGA: revista de expresión gráfica arquitectónica*, nº 26, pp. 36-47.
- MOYA PELLITERO, A. Mª. (2011): *La percepción del paisaje urbano*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.
- OCAÑA OCAÑA, C., GÓMEZ MORENO, Mª.L. & BLANCO SEPÚLVEDA, R. (2004): *Las vistas como recurso territorial. Ensayo de evaluación del paisaje visual mediante un SIG*. Málaga: Universidad de Málaga.
- OWEN, S. (2003): "The Appearance of English Hill Towns in the Landscape", *Journal of Urban Design*, 8 (1): 3-25. doi: <https://doi.org/10.1080/1357480032000064746>
- (2009): "The Town Observed: Looking at Settlements from the Surrounding Landscape", *Journal of Urban Design*, 14 (4): 537-555 (puede consultarse en: (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13574800903265397>))
- PARDO GARCÍA, S.M. (2010): "Aproximación metodológica a las vistas de los núcleos de población: el caso de Vélez-Málaga". *Cuadernos Geográficos*, 46, 35-63.
- (2015): *Las vistas panorámicas de núcleos urbanos: propuesta para su análisis y aplicación al caso de Andalucía*. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía; 2 vols., 718 pp. (Disponible on-line en <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/10762>)
- PILLET CAPDEPÓN, F. (2015): "La evolución de la imagen literaria del paisaje urbano de la ciudad moderna a la ciudad actual". *Estudios Geográficos*, 76(278), 285-307. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201510>
- QUIRÓS LINARES, F. (2004): "El paisaje urbano en la Geografía española moderna". En Ortega Cantero, N. (Ed. y Coord.): *Naturaleza y cultura del paisaje*. Madrid: Fundación Duques de Soria y Universidad Autónoma de Madrid, pp. 171-186.
- RUIZ ANSEDE, T. (1992): *Cándido Ansede, fotógrafo de Salamanca*. Valladolid. Junta de Castilla y León.
- SALMERÓN ESCOBAR, P. (2009): "Paisaje urbano histórico en las ciudades históricas patrimonio mundial. Indicadores para su conservación y gestión. Reflexión sobre una experiencia". En R. Fernández-Baca Casares, P. Salmerón Escobar & N. Sanz (eds.), *El paisaje histórico urbano en las ciudades históricas patrimonio mundial: indicadores para su conservación y gestión* (pp. 8-21). Sevilla: Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico Salamanca en el ayer: <https://www.salamancaenelayer.com/2015/02/charles-clifford.html>
- SENA, E. de & PEÑA, J. (1989): *Salamanca en las fotografías de V. Gombau*. Salamanca: Ayuntamiento de Salamanca.
- SILVA PÉREZ, R. & RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (2015): "Percepciones y valoraciones sociales de paisajes urbanos. Claves analíticas y potencialidades para la su incorporación a la planificación urbanística y socio-económica de ámbito local". *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias*

- Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de enero de 2015, vol. XX, nº 1108 <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1108.htm>>
- SMARDON, R.C. & KARP J.P. (1993): *The legal landscape. Guidelines for regulating environmental and aesthetics quality*, Nueva York: Van Nostrand Reinhold
- TANDY, C. (Ed.)(1976): *Paisaje urbano*, Madrid: Blume (la edición original inglesa es del año 1970).
- ZÁRATE MARTÍN, M. A. (2010): "Paisajes culturales urbanos, un legado para conservar". *Anales de Geografía*, 30/2, pp. 187-210
- ZOIDO NARANJO, F. (2012): "Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico", en Delgado Viñas, C.; Juaristi Linacero, J. & Tomé Fernández, S. (Eds.): *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*, Santander: Ed. Estvdio, págs. 13-91.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 983-1006

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.05>

CC BY-NC-ND



El micropaisaje del casco medieval de Vitoria-Gasteiz: una infraestructura verde de pequeña escala

Marta VILLOTA-GÁLVEZ

Doctora Ingeniera de Montes y Paisajista,
Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Existen micropaisajes en el interior del casco medieval de Vitoria-Gasteiz beneficiosos para la ciudad. Los espacios libres interiores de las manzanas de transición cuentan con jardines, huertas y patios floridos constituyendo una abundante vegetación en el núcleo del casco histórico. La ausencia de un reconocimiento en las ordenanzas municipales como zonas verdes de elevado valor ambiental y la dificultad para gestionarlos lleva en ocasiones al deterioro e incluso abandono de la vegetación. Este artículo presenta su problemática y propone el desarrollo de una metodología *ad hoc* para la caracterización del paisaje de estos espacios libres y la identificación de sus valores naturales y culturales, dando cuenta, así, de los beneficios ambientales y servicios socioecosistémicos que aportan como nodo difuso de la red de infraestructura verde que sostiene la ciudad de Vitoria-Gasteiz.

Palabras clave: Micropaisaje; Infraestructura verde urbana; Centros históricos; Espacios verdes; Vitoria-Gasteiz.

The micro-landscape of the medieval old town of Vitoria-Gasteiz: A small-scale green infrastructure

Abstract: There are micro-landscapes within the medieval old town of Vitoria-Gasteiz which are beneficial for the city. In the interior open spaces of the transitional blocks of buildings there are gardens, vegetable patches and floral patios that make up the abundant vegetation in the old town. The absence of recognition in the local by-laws as green areas of high environmental value and consequently the difficulty managing them, sometimes leads to the deterioration and even total neglect of this

Este estudio se desarrolló en el marco del proyecto "Levantamiento Topográfico de las Manzanas de Transición del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz" (2018) dirigido por la cooperativa Enklabe KST y financiado por la Sociedad Urbanística Municipal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteizko Udal Hirigintza Elkarte (Ensanche 21 Zabalgunea S.A.).

Recibido: 10.11.20; Revisado: 02.05.21

Correo electrónico: martavillota@mvpaisaje.com; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2868-1915>

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

vegetation. This article presents these problems and proposes the development of an *ad hoc* methodology for the characterisation of the landscape of these open spaces and the identification of their natural and cultural value. Thus, we take note of the environmental benefits and ecosystem services they provide as diffuse node within the network of green infrastructure in the city of Vitoria-Gasteiz.

Keywords: Micro-landscape; Urban green infrastructure; Historical centre; Green spaces; Vitoria-Gasteiz.

1. Introducción

La preocupación por el paisaje se ha incrementado en las últimas décadas, así, la acepción de su concepto como un derecho humano desde la percepción de la ciudadanía se ha consolidado a partir de la firma del Convenio de Florencia o Convenio Europeo del Paisaje (CEP) en 2000. El acuerdo considera el paisaje un recurso y lo reconoce como:

“elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todos los territorios” (CONSEJO DE EUROPA, 2000).

Es por ello, un aspecto de interés para la sociedad, reconocido al mismo nivel que la biodiversidad, el patrimonio cultural, la identidad territorial y la calidad de vida.

En España la caracterización e identificación de los paisajes nacionales exigida por el CEP “puede considerarse parcialmente satisfecha” (GÓMEZ & RIESCO (Dir.), 2010: 27) mediante la iniciativa *Atlas de los Paisajes de España* (MATA & SANZ, 2003). A nivel autonómico los esfuerzos continuaron en esta dirección pues, gracias a las competencias transferidas en materia de paisaje, las comunidades autónomas comenzaron a tomar las primeras medidas desarrollando los principios y reglamentaciones del CEP (LOZANO & al., 2015). En este sentido el Gobierno Vasco se adhirió al CEP en 2009 con el compromiso de asumir sus contenidos y trasladarlos a sus ámbitos de responsabilidad, integrando el paisaje en las políticas de ordenación del territorio. Así, las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del País Vasco establecen la garantía de la conservación de los valores paisajísticos como uno de los criterios y objetivos de los instrumentos de ordenación territorial. Entre los instrumentos para la integración del paisaje en la ordenación territorial, y en línea con aquel compromiso, el País Vasco impulsó en 2012 los tres primeros Catálogos de Paisaje como proyectos piloto, cada uno en una provincia, declarándose en 2014 el *Decreto 90/2014 sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, lo que

sirvió para dotar al paisaje de un adecuado reconocimiento jurídico.

Posteriormente se han desarrollado numerosos estudios y planes de paisaje como instrumentos para su gestión y protección en esta comunidad autónoma, destacándose el *Catálogo de Paisajes de la Llanada Alavesa* por su propuesta metodológica a una escala más cercana a la población: la Comarca Histórico-geográfica (LOZANO & LATASA (Dir.), 2016), diferenciándose del concepto más abstracto de área funcional en que se basaron los anteriores catálogos. Este Catálogo es de gran pertinencia en cuanto a que el ámbito en que se desarrolló el presente trabajo de investigación, la ciudad de Vitoria-Gasteiz, constituye el nodo urbano más importante de este territorio. Dentro del conjunto del territorio el CEP incluye a todos aquellos paisajes, tanto excepcionales como cotidianos e incluso degradados, sin distinción entre zonas urbanas, rurales o naturales. Como bien subraya Zoido (2012) esta opción que ofrece el Convenio de Florencia de extender la condición de paisaje a “todo el territorio” invita a contemplar la dimensión paisajística de la ciudad, insuficientemente atendida desde los planteamientos científicos que abordan los paisajes menos transformados (ZOIDO, 2012). Así pues, todos los espacios que configuran la ciudad, independientemente de su naturaleza, quedan incluidos en la definición del CEP. Siendo así, ¿cómo incorpora la ciudad de Vitoria-Gasteiz en sus políticas de planeamiento la gestión del paisaje de pequeña escala y la protección de los micropaisajes que se ubican en los intersticios de su centro histórico?

El Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz (PGOU) contempla el casco medieval como una parte de la ciudad consolidada y de valor histórico, cuyo tejido urbano está formado por la “manzana cerrada” y por cualidades y singularidades que buscan protegerse mediante ordenanzas. Declarado *Conjunto Monumental*, el casco medieval de Vitoria-Gasteiz se asienta sobre una pequeña elevación del terreno, la antigua colina de Gasteiz, que configuró la estructura de forma almadrada que todavía hoy conserva el núcleo de la ciudad. Ubicándose en su interior, se delimita el ámbito de estudio: las cinco

“manzanas de transición”: R, S, 1, 2 y 3, es decir, los espacios libres que quedan en el interior de los segmentos contenidos entre la muralla y las calles Cuchillería y Correría (PGOU, 2000, PGOU Documento de Avance, 2019) (FIG. 1).

Dado el valor histórico que posee el casco medieval de Vitoria-Gasteiz y ante la ausencia de estudios paisajísticos concretos sobre estos espacios libres, el presente trabajo se abordó como un análisis exhaustivo de los elementos físicos y perceptibles que componen este entorno. Con ello se pretendía identificar estructuras o configuraciones espaciales a una escala local inmediata o de primer plano que respondiesen a unos determinados rasgos o patrones; unos sistemas paisajísticos o escenas que se manifiestan entre los diferentes espacios libres a modo de micropaisajes.

A través de la caracterización del paisaje del interior de las manzanas de transición, se analizaron sus recursos paisajísticos y sus conflictos para obtener sus valores ambientales, culturales, estéticos y sociales. Los espacios libres del casco medieval de Vitoria-Gasteiz son porciones de un paisaje singular que caracteriza al centro histórico de la ciudad, y, en consecuencia, son depositarios de unos valores paisajísticos que deben desentrañarse para su conservación. De acuerdo con la definición del CEP que destaca la importancia de los elementos perceptuales del paisaje como realidad percibida, el análisis insistió en recoger las aspiraciones y consideraciones de la población acerca del paisaje (aquellos elementos interpretativos que engloban la información del paisaje subjetivo). Esta dualidad entre objetividad y subjetividad conduce a Nogué, San Eugenio & Sala a afirmar que

“la aceptación de esta dimensión más individual y subjetiva del paisaje no es incompatible con la gestión pública de sus valores identificados y caracterizados consensuadamente” (NOGUÉ & al., 2019: 77).

Al considerar que las zonas verdes han de responder a nuevos requisitos demandados por la sociedad, su concepción ha ido transformándose de ser meros equipamientos, como son definidos en las ordenanzas, a funcionar como

una auténtica infraestructura verde (FARIÑA, 2013). La infraestructura verde implica un cambio en la forma de comprender la gestión de las redes de sistemas naturales y espacios libres que sirven a múltiples fines sociales y ambientales (BENEDICT & McMAHON, 2006; MATTHEWS & al., 2015). Así es que todos aquellos proyectos de reverdecimiento urbano deben abordar los intereses sociales como la justicia y los valores comunitarios (LODER, 2020).

Desde una aproximación conceptual el paisaje urbano es un espacio intensamente transformado consecuencia de la actividad antrópica; se trata de una cuestión cuyos planteamientos teóricos y metodológicos aún son insuficientes, amén de escasos desarrollos políticos, normativos y planificadores (ZOIDO, 2012). La invisibilidad de los micropaisajes que se ocultan en los espacios libres de las manzanas de transición se debe, en parte, a la tendencia en el empleo de marcos teóricos y metodologías menos adecuadas para el estudio de espacios pequeños de uso residencial, además de una evidente inaccesibilidad por su titularidad privada. Se trata de metodologías utilizadas en proyectos y estudios¹ sobre sostenibilidad y calidad ambiental que emplean métodos de tipo cuantitativo y se aplican a escalas o niveles mayores y de menor detalle (GIS, matriz FMPEIR, etc.). Si además el trabajo entraña la determinación de atributos inmateriales o de variables intangibles como requieren los estudios de paisaje, las dificultades metodológicas son mayores. Las diferencias de percepción existentes respecto al paisaje dificultan la definición de un método cuantitativo de valoración de la calidad de un paisaje (NOGUÉ & al., 2016, 2019). El desconocimiento sobre los recursos paisajísticos y ambientales en el interior de las manzanas de transición y sobre la percepción de la población residente hace necesario emprender su estudio y contribuir con una metodología adaptada a una escala conveniente que integre el método etnográfico y los métodos con enfoque holístico de la Ciencia del paisaje. El objetivo principal de esta investigación, por tanto, consiste en conocer el estado del paisaje, en su caracterización y en el análisis de los valores paisajísticos de estos espacios, cara a su conservación, cumpliendo así con las DOT en la línea del principio del CEP y potenciando su interés como elementos de la infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz.

¹ Entre los diversos estudios realizados en la ciudad por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se destacan GEO Vitoria-Gasteiz: Informe-diagnóstico ambiental y de sostenibilidad (2009), Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana de Vitoria-Gasteiz (2010), Análisis y diagnóstico de la conectividad ecológica y paisajística en el sector sur del Anillo Verde

de Vitoria-Gasteiz (MALLARACH, 2005) así como los proyectos, información cartográfica y estudios técnicos sobre biodiversidad, agua, energía y clima dentro del Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Centro de Estudios Ambientales del mismo Ayuntamiento.

El centro de Vitoria-Gasteiz es considerado el área peor dotada de espacios verdes de la ciudad, ya que sólo se alcanza 3,87 m²/habitante para el total de superficie verde; concretamente, se trata de menos de 2 m² (1,5m²) por habitante en el casco medieval, según los datos del Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (AGÈNCIA D'ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2010) y el documento de avance para la Revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz. En este sentido, diversos estudios realizados en 2010 ya destacaban "la clara ausencia de atención" en el Plan Especial de Rehabilitación Integrada del Casco Medieval (PERI, 1983, 2003) a los aspectos de mejora y readecuación bioclimática del casco medieval (CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES (CEA), GRUPO DE ESTUDIOS Y ALTERNATIVAS (GEA 21) & PNUMA-ONU, 2009). El Proyecto de Recuperación de las Murallas Olvidadas de Vitoria-Gasteiz de 2009 planeaba la incorporación a la ciudad de algunos de los espacios libres interiores

de las manzanas de transición y transformarlos en un enorme jardín en el centro de la ciudad: el *Sistema Interior Verde*. El proyecto trataría de recuperarlos "como áreas verdes para uso y disfrute de una ciudadanía que no ha tenido acceso público a ellos hasta hoy" (DE LA FUENTE & AZKARATE, 2012: 65). Desde 2006 han sido intervenidas varias parcelas a pie de muralla, pero lo cierto es que estos espacios públicos de acceso restringido se han convertido en un área museística: un itinerario turístico que canaliza a los visitantes en torno a la muralla, ajeno a la complejidad y problemática de la vida de quienes viven tras estos paisajes de piedra (GARCÍA-IBÁÑEZ, 2013). Estas áreas de gestión pública -espacios infrautilizados por la población y visibles tan solo desde ciertos puntos- entran en conflicto con zonas privadas (espacios libres interiores): encuentros y extremos de parcelas donde, tras diversas expropiaciones, los límites aún no se han resuelto ocasionando la confusión de usos por titularidad.

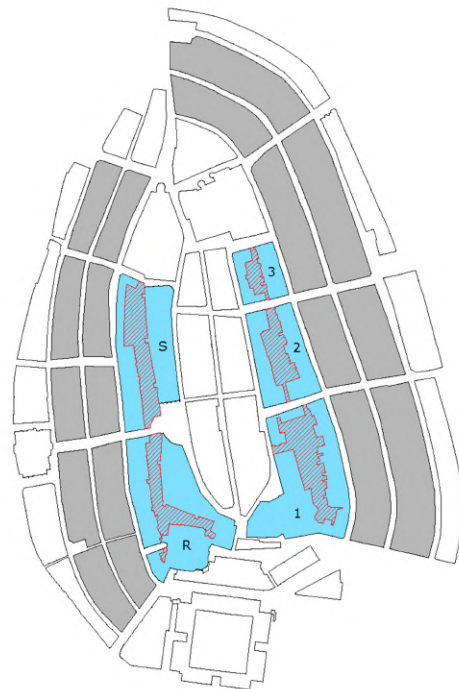
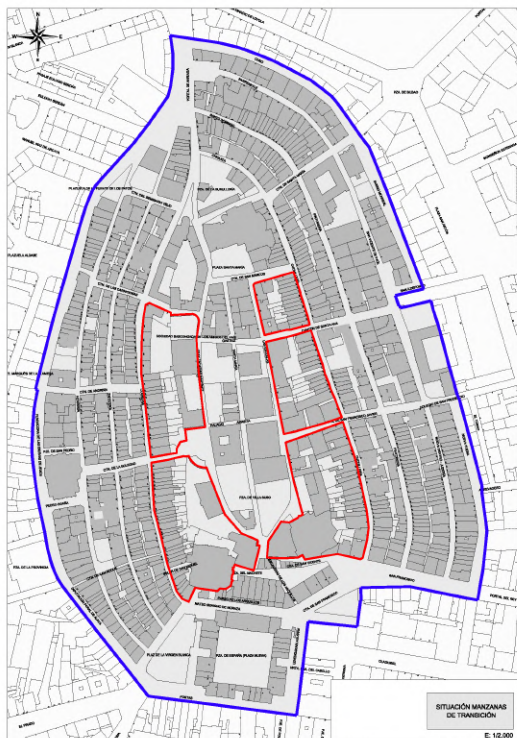


FIG. 1/ Situación de las manzanas de transición (línea roja) sobre la planta del casco medieval de Vitoria-Gasteiz (línea azul) (imagen izqda.); vista de los espacios libres interiores de las manzanas de transición R, S, 1, 2 y 3 (imagen dcha.)

Fuente: AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (imagen izqda.); ENKLABE KST (imagen dcha.)

Siguiendo un modelo de ciudad sostenible y en su preocupación por mejorar la habitabilidad, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz pretende implementar un nuevo tipo de infraestructura urbana: un *Sistema de Infraestructura Verde Urbana (SIV)*,

“que incremente la prestación de los servicios ecosistémicos brindados por la naturaleza y los procesos naturales, en el interior de la ciudad”, tal y como se define en su documento propuesta como “una red interconectada de espacios verdes y otros elementos “naturales o seminaturales” urbanos y periurbanos que, integrados en un mismo sistema, resultan esenciales para el buen funcionamiento del ecosistema urbano” (CEA, 2014).

Adelantándose a la publicación de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y la Restauración Ecológicas, Vitoria-Gasteiz es uno de los ejemplos pioneros en la escala local que ha articulado unos instrumentos propios de planificación de la infraestructura verde (ELORRIETA-SANZ & OLCINA-CANTOS, 2021). Para incorporar los servicios ecosistémicos en el funcionamiento de la ciudad de Vitoria-Gasteiz es necesario adecuar la integración de los elementos del SIV en la ordenación urbanística del PGOU. No obstante, a la espera de ello, aún se mantienen los conceptos del vigente planeamiento urbano donde los espacios libres de edificación son, por definición, espacios que contribuyen “a la mejora de las condiciones higiénicas, climatológicas y estéticas de la ciudad y el municipio” (PGOU, 2000). Dentro del ámbito del caso de estudio referido en este artículo, los espacios libres son “áreas ajardinadas de dominio y uso privado” que resultan de la ocupación del suelo según las ordenanzas de edificación y usos. Al margen de un uso particular que determina su destino, estos espacios libres y privados responden a la anterior definición en cuanto que, por su vegetación, proveen a la ciudad de aquellas condiciones estéticas, ambientales y de salubridad. Sin embargo, el desconocimiento sobre estos espacios por parte de la administración y la indefinición en la normativa municipal resulta en una ausencia de la gestión de la masa vegetal existente, quedando a riesgo y cuenta de las personas residentes. Mientras el casco medieval se reafirma como centro cultural de la ciudad y nodo difuso dentro de la red de infraestructura verde urbana, el vergel compuesto por huertas y jardines se encuentra al amparo de los habitantes del barrio sin medios para su adecuada conservación.

2. La infraestructura verde como instrumento de habitabilidad y sostenibilidad urbana

La investigación se desarrolla bajo un marco teórico cuyas bases se encuentran en la teoría de la Ciencia del paisaje, desde sus enfoques tanto ecológicos (Ecología del paisaje) como geosistémicos, por un lado, y por otro, en las nuevas concepciones y el reciente debate que surge en torno a la múltiple función de los espacios verdes urbanos ante los nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades. De hecho, si la ecología del paisaje aún no aborda conceptual y metodológicamente la cuestión de los paisajes urbanos, sin embargo, sí es necesario partir de la Ecología para profundizar en el conocimiento de estos espacios, es decir, considerarlos como sistemas de relaciones naturales absolutamente antropizados cuyas condiciones ambientales y de sostenibilidad son vitales para la salud humana (ZOIDO, 2012). Existe cierto consenso sobre la definición de espacios verdes urbanos como aquellos espacios abiertos, tanto públicos como privados, cubiertos de vegetación y utilizados por la ciudadanía, bien de un modo directo mediante el uso recreativo o bien, indirectamente, a través de los beneficios ambientales que aportan al medio urbano (HAQ, 2011). En efecto, existe una relación entre la salud y la proximidad a esta naturaleza cuyo beneficio ambiental repercute en el bienestar de los habitantes de la ciudad. Los espacios verdes tales como parques, bosques, jardines comunitarios o cubiertas verdes aportan servicios ecosistémicos (WOLCH & al., 2014; WANG & LAN, 2019) que incluyen la mejora de la calidad del aire, la reducción del efecto “isla de calor” en las ciudades, la captura del carbono, la infiltración del agua o la provisión de alimento y hábitat para la biodiversidad de la matriz urbana (LIVESLEY & al., 2016; VENTER & al., 2020), además de influir en la salud humana y el bienestar social (SHANAHAN & al., 2015). Así pues, la infraestructura urbana que engloba estos espacios verdes se considera una herramienta crucial en cualquier estrategia política o de planeamiento urbano para promover la sostenibilidad urbana, la resiliencia climática y la habitabilidad (GÓMEZ-BAGGETHUN & BARTON, 2013; VENTER & al., 2020).

Ante las condiciones de densificación que presentan las ciudades actualmente se plantean cuestiones sobre la relación entre los elementos naturales y otros de la propia

configuración urbana, según Fariña, Higueiras & Román sobre cómo hacer coexistir naturaleza y urbanismo (FARIÑA & al., 2019). Loder reflexiona sobre estas cuestiones y advierte de que es probable que la capacidad de generar grandes zonas verdes disminuya, especialmente en las ciudades de mayor densidad donde comienzan a surgir nuevas iniciativas de reverdecimiento en lugares poco comunes (LODER, 2020). Se plantea pues, la siguiente hipótesis: los espacios libres interiores de las manzanas de transición del casco medieval de Vitoria-Gasteiz responden a unas tipologías de paisaje reconocidas en 5 micropaisajes que aportan beneficios ambientales y sociales, llevando el verde a estos intersticios de un medio densamente edificado. Además, dan continuidad ecológica a otros espacios verdes del sistema urbano puesto que el centro histórico es considerado “nodo difuso” entre los elementos que forman la red de infraestructura verde urbana y conector entre los extremos de la ciudad (CEA, 2014, 2016).

Para el análisis de la configuración espacial de un medio tan complejo y particular como es el casco medieval que se estudia, la investigación se inspira en los postulados sobre la imagen de la ciudad que planteaba Lynch en la búsqueda de cualidades físicas relacionadas con los atributos de identidad y de estructura en la imagen mental (LYNCH, 1960). Dicha búsqueda se tradujo en la detección de unos patrones de elementos presentes en determinados paisajes que hacen que uno sea distinto de otro (SWANWICK, 2002).

Tratándose de una escala local y sobre el medio urbano, el presente estudio se basó, por tanto, en la metodología británica *Landscape Character Assessment* (LCA) por su carácter integrador y su aproximación a paisajes tan diversos como los urbanos o industriales, no solo naturales. Asimismo, se plantearon unas unidades de paisaje que se delimitaban de manera empírica como campos o unidades visuales abarcables por un observador, lo que permitía generar una imagen mental unitaria del entorno circundante. Estas unidades de paisaje procedían de la subdivisión de aquellos tipos paisajísticos o micropaisajes identificados previamente. El concepto de unidades del paisaje ha sido abordado extensamente por diversos autores (BERTRAND, 1968; ESCRIBANO & MARTÍNEZ, 1989) aplicándose hoy en día de manera general en todos los estudios sistémicos del paisaje como

herramienta conceptual y metodológica para leer, comprender y explicar un territorio (PÉREZ-CHACÓN, 2002). La misma autora explica la unidad de paisaje como expresión morfológica homogénea de un sistema y en cuya delimitación empírica quedará definida por los elementos, la estructura y su dinámica o funcionamiento (*Ibidem*, 12). Basándose también en el grado de similitud y con criterios de orientación natural, Zonneveld lo expresa como una parte del territorio ecológicamente homogénea a una escala establecida (ZONNEVELD, 1989). En este sentido, la unidad de paisaje puede considerarse una división del territorio delimitada por la orografía: unidades según cuencas hidrográficas (cuencas visuales). Desde un enfoque holístico y sistémico, como ya se mencionó antes, las unidades de paisaje se contemplan como paisajes únicos e individuales, obteniéndose de una clasificación articulada en áreas y tipos paisajísticos, tal y como se procede en los métodos de LCA. A partir de la metodología LCA se ha avanzado en los procedimientos de zonificación paisajística o taxonomía del paisaje desarrollando y aplicando modelos como la Pirámide taxonómica del paisaje (ARIAS-GARCÍA & al. 2017; GÓMEZ-ZOTANO & al., 2018), que plantea un sistema jerárquico en el que se establecen diferentes niveles territoriales según la escala espacial y el nivel político y administrativo para la identificación y caracterización de los tipos y las áreas paisajísticas.

En base a las definiciones de Bertrand y a la noción de paisaje que propone el CEP como “un área, tal como es percibida por la población, cuyo carácter es el resultado de la interacción dinámica de factores naturales y humanos”, el medio urbano constituido por el casco medieval se concibe como la realidad física y la representación de dicha realidad que se forma la población, es decir, es un espacio con elementos naturales y antrópicos, pero también emocionales y perceptuales. Esto se explica desde una idea integrada del paisaje (teoría del *paisaje integrado*) donde aquellos elementos se interrelacionan de manera dinámica y global (BERTRAND, 1978; BOLÒS, 1981; CÁNCER, 1994; MARTÍNEZ DE PISÓN, 2000). Por otro lado, la realidad también se construye en el encuentro entre investigador (entrevistador) y pobladores (informantes) a través de la entrevista entendida como una relación social (GUBER, 2004, 2011). La etnografía como método y enfoque, por tanto, sirve a la investigación como un argumento para

alcanzar desde su intención y actividad (trabajo de campo) nuevos descubrimientos y una información necesaria y significativa. En este sentido, la elección de una metodología cualitativa viene justificada por su diseño fundado en datos ricos y descriptivos, obtenidos en la observación y el diálogo (MENDIZÁBAL, 2006) con los vecinos del casco histórico, más que en una información de análisis matemático.

3. Una metodología *ad hoc* para la caracterización de los micropaisajes del casco medieval

Con el fin de responder a los objetivos de este trabajo se optó por una estrategia metodológica cualitativa que integraba diversos métodos utilizados en la valoración del paisaje. Principalmente se basó en la metodología desarrollada por *The Countryside Agency* y *Scottish Natural Heritage* para la estimación del carácter paisajístico: *Landscape Character Assessment* (LCA) (SWANWICK, 2002), muy próxima a los principios del CEP y de carácter sistémico, su propuesta se adecúa a diversas escalas integrando diferentes niveles de caracterización. Una referencia presente por su proximidad al caso de estudio es, en concreto, su aplicación al paisaje urbano desde la escala local, *Townscape Character Assessment* (LANDSCAPE INSTITUTE, 2017), consistente en un ajuste de la metodología LCA a las especificidades de los espacios construidos para la identificación y caracterización de unidades de paisaje urbano: *local Townscape Character Areas* y *Townscape Types* (GUILDFORD BOROUGH COUNCIL & LAND USE CONSULTANTS: 2007). Por tanto, el diseño metodológico de este trabajo consistió en una adaptación de la LCA aplicada al ámbito urbano y a su escala propia.

Asimismo, se consideró el *Catálogo de Paisaje de la Llanada Alavesa* (LOZANO & LATASA (Dir.), 2016) cuya unidad de paisaje “Unidad 5: Urbana de Vitoria-Gasteiz” constituye la estructura territorial sobre la que se asienta el casco medieval. En consonancia con el análisis y desarrollo metodológico de este y de otros catálogos de paisaje elaborados en el País Vasco, se tomó como referencia los planteamientos del *Observatori del Paisatge*

de Catalunya para la elaboración de los Catálogos del Paisaje.

La investigación se estructuró sobre enfoques o dimensiones de estudio que servían para organizar la información de manera integrada: una dimensión natural y formal y una dimensión social y perceptual.

“La reiterada interacción entre factores naturales y humanos va cuajando de forma iterativa, a través de los patrones culturales de uso, conocimiento y disfrute, en forma de carácter” (GÓMEZ & RIESCO (Dir.), 2010: 70).

Tras una revisión documental, el estudio se abordó a través de la información recogida y estructurada, desde la observación y reconocimiento *in situ* del medio físico, por un lado, y desde el diálogo sobre la percepción social, por otro, mediante la imagen obtenida como abstracción de la realidad física. La segunda fase de este estudio se basó en la caracterización del paisaje, tras la identificación y diseño o cartografiado de las unidades del paisaje. Previamente se diseñaron unas variables que sirvieron para describir el medio físico y social. Los valores paisajísticos se obtuvieron como resultado de la caracterización del paisaje a través del análisis de estas variables definidas bajo unos indicadores y criterios de valoración.

En base al método de trabajo de campo, se aplicaron principalmente dos técnicas de investigación para recabar información, a saber, el inventario y la entrevista en profundidad a personas que habitan y son usuarias en los espacios objeto de estudio. El inventario se realizó a partir de unas unidades de estudio correspondientes a las parcelas establecidas según el registro catastral. El objetivo del inventario es, por un lado, el reconocimiento botánico y sistemático de cada uno de los ejemplares arbóreos y otras especies vegetales, así como de otros elementos naturales que se encuentran en los patios y jardines visitados; y, por otro, la recopilación de elementos visuales que configuran y caracterizan el espacio estudiado. Entre los datos se registraba, principalmente:

a) La vegetación existente: mediante un inventario botánico se tomaban datos de las especies de arbolado (estimación de altura, envergadura de copas, estado fitosanitario

desde una apreciación directa y visual), de las especies arbustivas y de la composición florística de praderas o microflora espontánea de los muros y paredes. Después, la plantación se representó gráficamente sobre planos.

b) Otros elementos naturales: naturaleza y permeabilidad del suelo, presencia del agua² según la localización de fuentes, regueros, drenajes, y la presencia de fauna, especialmente la avifauna³.

c) Elementos ambientales y visuales de distribución espacial: información sobre la visibilidad, grado de iluminación y sombreado, perspectivas y profundidad de campo, pendiente y orientación, cierres, vistas, contrastes y otros aspectos visuales o perceptibles (ruido, olor).

El Convenio de Florencia contribuye a la interpretación del paisaje desde la toma en consideración de las comunidades que habitan los paisajes, tanto mediante su percepción como a través de su interpretación, el carácter identitario y su repercusión vivencial (LOZANO & al., 2015; LOZANO & LATASA (Dir.), 2016). La percepción sensorial (visual, auditiva, sonora, olfativa y gustativa) y emocional que tiene la población de su entorno es esencial para la salvaguarda de la identidad de la propia comunidad (GÓMEZ & RIESCO (Dir.), 2010). Era preciso, pues, recoger la opinión, inquietud y percepción de las personas que habitan y usan los espacios a estudiar, mediante el encuentro para una entrevista extensa y rigurosa. La entrevista focalizada se centraba únicamente en la cuestión de los espacios libres y en la relación establecida por sus residentes. El descubrimiento de unas preguntas significativas según el universo cultural de los informantes es central para llegar a conocer los sentidos locales (GUBER, 2011). Partiendo de un cuestionario⁴ inicial se realizó una entrevista estructurada a cada uno de los moradores (una o dos personas convivientes)

de las viviendas con acceso a los espacios libres. Se trabajó en un espectro que cubría el recorrido del 70% de las viviendas de las cinco manzanas de transición. Estas entrevistas son fundamentales en la investigación pues aportan una información de la población residente sobre sus vivencias y preferencias, esencial para construir la realidad perceptible, es decir, su imagen de la ciudad.

3.1 Establecimiento de las unidades del paisaje a partir de los micropaisajes

Dada la complejidad del ámbito y la abundancia de espacios de tan diversos tamaños y formas, se consideró conveniente plantear el estudio mediante el establecimiento de unidades de paisaje. Las fracciones de la malla urbana son diferentes entre sí, tanto a nivel formal como estructural y de funcionamiento. Con cierto grado de homogeneidad interna o compacidad cada una se caracteriza por rasgos visuales que vienen determinados por los elementos que contienen (hitos, líneas delimitadoras, plataformas, perspectivas, formas vegetales, etc.) y que les confieren la capacidad de distinción entre las otras unidades, y así, de evocar una imagen mental.

En una primera identificación se distinguían tres clases de espacios en función de las características de la edificación y la ubicación del patio o parcela a la que se accedió: patios (cerrados), patios ingleses y terrazas (libres y elevadas). Aparte se encontraban los jardines de la muralla y el caño municipal como espacios públicos de acceso restringido.

A partir de esta división previa en clases de espacios y en base a unas características visuales, naturales, históricas y sociales se identificaron sistemas de piezas, conjuntos

² Siendo el agua un elemento de esencial importancia en el paisaje, tratándose en este caso de un medio urbano y por tanto artificializado, su observación se planteó como sistema hídrico subterráneo y completamente alterado.

³ La descripción se basó fundamentalmente en las fuentes bibliográficas existentes, según estudios e inventarios realizados anteriormente, y en la información directa suministrada por diversos expertos en el tema (LOBO, 2002; SÁENZ DE BURUAGA & al., 2005; DE LA HERA & al, 2009; ELOSEGUI (Coord.) & al., 2016; UNANUE, 2017).

⁴ Se les preguntaba acerca del uso que hacen del espacio (patio o jardín), lo que identifican como importante o singular,

problemas detectados como la dificultad en el manejo o la gestión de la vegetación (grandes árboles), control de vegetación invasiva, humedades, ruidos; en este sentido, se completaba con cuestiones sobre posibles mejoras. Por último, se hablaba de las sensaciones o la percepción que tenían del lugar, lo que, en ocasiones, sobre todo en viviendas en las que han vivido generaciones enteras, suele estar muy afectado por las vivencias acontecidas en esos espacios antiguo, y por la transformación que han visto producirse en dichos lugares. Esto pone de relieve otro aspecto: la manera en que el escenario físico simboliza el paso del tiempo.

de áreas o unidades del espacio urbano que respondían a un patrón paisajístico determinado configurándose lo que en este estudio se llamó *micropaisajes*.

Partiendo de la metodología LCA se estableció la escala espacial que propone para el estudio de los paisajes urbanos (1: 10.000) como límite escalar a partir del cual se definen y se caracterizan los micropaisajes⁵. Son entidades espaciales de detalle o microestructuras que agrupan unidades de paisaje en función de rasgos paisajísticos compartidos; se trata de unos tipos paisajísticos que en el presente caso de estudio son de carácter urbano. La clasificación de los micropaisajes no es exclusiva del espacio construido, sino que, considerando la condición de su dimensión, podría articularse en otros contextos, tanto naturales como rurales o transformados. En definitiva, se trata de escalas o niveles a partir de las cuales se procede a la ejecución de las actuaciones paisajísticas (proyectos).

3.1.1 Caracterización de los micropaisajes

Los paisajes que se encuentran en un medio como el casco medieval responden a una tipología urbana de marcado carácter histórico. Sin embargo, atendiendo a su dominante estructural y a su fisionomía presentes en diferentes zonas del ámbito de estudio se propuso la siguiente clasificación en 5 micropaisajes cuyo carácter se describe brevemente:

Micropaisaje de dominante natural

El dominio de la flora silvestre de tipo arbustivo, agreste y boscoso define el carácter de este micropaisaje. Impera el estrato arbóreo cuya composición se basa en especies vigorosas, formada por caducifolias -tal y como aparecen en unidades como *Paisaje boscoso y fluvial de Cuchillería*- o por grandes coníferas -abetos (*Picea abies*) o arboleda de cipreses de Lawson (*Chamaecyparis lawsoniana*) en la unidad *Paisaje de coníferas de Correría*-. El estrato arbustivo constituido por vegetación espontánea es frondoso y, en ocasiones, invasivo -*Paisaje de vegetación agreste de Cuchillería*-. Todo ello crece sobre sustratos edáficos compactos,

pero con cierta permeabilidad por su contenido en materia orgánica. La densa cobertura vegetal o el dosel arbóreo es responsable de ambientes con abundante sombra e incluso de difícil transitabilidad por su elevada espesura, generándose espacios compactos y de límites confusos cuyas líneas reales quedan difuminadas entre la maraña vegetal: herbácea y arbustiva, con siluetas amorfas o redondeadas que ocultan otros elementos, por ejemplo, de tipo arqueológico (pozo, muro) y sin la nitidez o la geometría propia de otros paisajes de perfil más definido. Uno de los rasgos identitarios de este micropaisaje es la conectividad entre estos vergeles. Constituyen sistemas de gran interés ecológico y paisajístico por la función que la vegetación cumple como conector verde dentro de la infraestructura verde urbana.

Micropaisaje de dominante rural

Este ámbito se muestra como un micropaisaje cuyos atributos son propios de las zonas rurales disociándose en unidades de paisaje de tipo hortícola o agrario -*Paisaje de frutales* o *Paisaje de huerta* tanto en Correría como en Cuchillería, *Praderas sobre la carpintería de Escuelas*, etc.- y en unidades de tipo floral u ornamental -*Jardines florales de Cuchillería* o *Jardines y arboledas de Correría*, *Paisaje de praderas arboladas*, etc.- Elementos como el uso o el aprovechamiento antrópico son esenciales para su identificación y denominación. Sobre suelos frescos, productivos y permeables se dispone el arbolado de pequeño tamaño y de especies frutales, las plantas aromáticas y las hortalizas, los rosales y otras especies de flor que, junto a las praderas y la vegetación adventicia, favorecen a la avifauna. Los muros de mampostería destacan en los perímetros de áreas y espacios constituyendo un soporte de la vegetación herbácea de carácter ruderal-nitrófilo. Aquellas unidades en las que además aún se preserva la muralla original quedan dotadas por un carácter histórico arqueológico. Se trata, en su mayor parte, de paisajes caracterizados por la conexión visual entre distintas unidades de paisaje. El color brillante de la vegetación floral y las texturas variadas de la producción hortícola muestran la dinámica estacional marcando el contraste entre estos espacios floridos y el paisaje cespitoso y monocromático propio de las zonas de pradera.

⁵ Situándose en la Pirámide Taxonómica del Paisaje (GÓMEZ-ZOTANO & al., 2018) estos paisajes urbanos quedarían por encima del tipo 4 (escala local). Ahora bien, los autores indican cierto grado de inestabilidad en la escala local (1: 5.000) cuya extensión es mínima y de elevado detalle y cuya única

variable o "microestructura" depende de otros factores; los componentes no son, por tanto, fácilmente discernibles dentro del contexto global por lo que advierten "es necesario desarrollar nuevas aproximaciones metodológicas, particularmente, en el caso de las áreas densas urbanas" (IBIDEM, 11).

Micropaisaje de dominante histórico-cultural

Se trata de un micropaisaje con un fuerte componente arqueológico protagonizado por elementos de potente presencia histórica o monumental y enorme valor cultural: desde la fábrica o los muros de templos como la Iglesia de San Miguel o la Parroquia de San Vicente, muros de aterrazamiento, torres o medianiles hasta los palacios de Escoriaza-Esquivel y de Montehermoso o la muralla primitiva de Gasteiz del siglo XII con sus torreones. Se caracteriza por contener espacios de gran complejidad, con formas geométricas y angulosas entre muros de aterrazamiento y torres, incluyendo siluetas imponentes (torreón) donde la luz sobre la piedra juega un importante papel; con reducida visibilidad unos y con amplias perspectivas otros. Este tipo paisajístico se corresponde con áreas que resultan en unidades de paisaje, por un lado, de carácter netamente arquitectónico -*Paisaje de muros y torres en Correría* y en *Cuchillería, Patios de muralla y transición en Correría*- y, por otro, de rasgos combinados entre ambos elementos: monumental y vegetal compuesto por los jardines de su entorno -*Jardines de la muralla entre el palacio y la iglesia, Jardines de la muralla de Correría*-.

Micropaisaje de dominante edificada con vegetación ordenada

Este tipo de micropaisajes se localiza principalmente en el lado oriental del eje norte-sur que atraviesa la almendra medieval, es decir, a lo largo de la calle Cuchillería y sobre una muralla que ya no existe. Pero también aparece en la franja occidental que recorre la calle Correría, en un extremo de la muralla original. Se caracteriza por sus numerosos desniveles y aterrazamientos, escaleras o pequeños muros medianiles o de división. Son espacios cuyos límites sólidos y continuos (muros, paredes) enfatizan su configuración, con suelos pavimentados que albergan diversos usos como recreo, descanso, almacenamiento, etc. Funcionando algunas unidades de paisaje como bisagras entre otras -*Jardín-valle: Paisaje de transición de Cuchillería*-, en su mayoría las unidades gozan de amplitud

espacial. Este micropaisaje se disgrega en áreas paisajísticas caracterizadas por una cobertura vegetal de tipo espontáneo o tipo ornamental que se dispone, bien en el plano vertical sobre muros y paredes, bien en contenedor (macetas, cajón o jardinera) sobre el plano horizontal, careciendo de arbolado de entidad. La vegetación ordenada constituye la jardinería o la pequeña huerta cultivada en semilleros. Son ejemplo de este tipo las unidades como *Patios floridos* o *Patios con muro vegetal en Cuchillería*.

Micropaisaje de dominante edificada sin vegetación

Con un emplazamiento en los perímetros de determinadas áreas paisajísticas el carácter de este micropaisaje viene definido principalmente por el dominio del espacio construido, desnudo y sin elemento vegetal. Su morfología es similar al anterior micropaisaje: geometría sencilla en forma de patio y superficies hundidas o contenidas entre altos muros o paredes con poca luminosidad que cumple, no obstante, su función de resolver la ventilación e iluminación natural en dichas estancias. Constituido por varios patios independientes de distintos niveles y accesos, este tipo paisajístico se caracteriza por un conjunto de fragmentos que vienen a formar las "piezas grises" del ámbito de estudio -*Patios ingleses, patios sin vegetación*-, si bien conductores de luz, frente a la variedad de áreas paisajísticas cuyos espacios libres gozan de un verdor significativo.

3.1.2 Unidades de paisaje y nomenclatura

La división parcelaria establecida en unidades de estudio, según la cual se realizó el trabajo de campo, tiene su lógica en cuanto a los límites o condiciones de acceso dadas por propiedad (116 parcelas en el ámbito de estudio). Ahora bien, cara al estudio en profundidad de los espacios libres de las manzanas de transición y para su caracterización paisajística, resultaba adecuada la organización de las parcelas en unidades de paisaje de acuerdo con criterios⁶ de semejanza y

⁶ En el proceso de definición empírica de las unidades, los criterios para determinar los niveles de similitud pueden ser de tipo fisionómico (según interacciones dentro del paisaje) o de carácter natural y descriptivo (vegetación, orografía, etc.) o bien, según componentes antrópicos (PÉREZ-CHACÓN, 2002). En el caso de estudio presente los criterios atendían a lo siguiente: titularidad de la propiedad (si pertenece o no a un mismo propietario o si es comunitario) y su gestión (pública, privada o pública con acceso restringido);

morfología (adaptación del criterio orográfico referido a la variabilidad de cota y/o pendiente, a la interrelación entre sí o articulación de formas aterrazadas, elevadas o deprimidas, factor que contribuye a la cualidad de la continuidad); perímetro de las unidades de estudio (los límites o bordes, reales o imaginarios, que prolongan y conectan o envuelven el espacio separándolo del contiguo); vegetación (según homogeneidad en su gestión, forma y estructura espacial).

conexión en cuanto a visibilidad, morfología, gestión y estado de la vegetación para un mejor manejo y toma de decisiones.

Las unidades de paisaje se delimitaron, se describieron y se cartografiaron (FIG. 4). Se estableció una signatura para su designación que contiene el nombre de la manzana de transición a la que pertenece seguido del número que se le asigna a la unidad de paisaje. La denominación surge del contraste entre los

atributos analizados en los espacios libres y el diálogo con las personas que los habitan y visitan. A cada unidad de paisaje se le asignó un nombre basado en analogías aparentes entre aquella y los biotopos o los ecosistemas del paisaje territorial, en un ejercicio comparativo, desde las referencias geográficas y naturales sobre la imagen que un paisaje urbano puede evocar a la población local, como se exponen en las siguientes tablas (Figs. 2 y 3):

MANZANA 1		
Delimitación: calle Cuchillería y calle Las Escuelas, Cantón de San Francisco Javier al norte		
SIGNATURA	DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD DE PAISAJE	MICROPAISAJE
M1.UP01	Paisaje de muros y torres en Cuchillería	D3 histórico-cultural
M1.UP02	Paisaje boscoso y fluvial de Cuchillería	D1 natural
M1.UP03	Jardín-valle: Paisaje de transición de Cuchillería	D4 edificado con vegetación
M1.UP04	Patios con muro vegetal en Cuchillería	D4 edificado con vegetación
M1.UP05	Paisaje de huerta y frutales de Cuchillería	D2 rural
M1.UP06	Paisaje de praderas arboladas en Cuchillería	D2 rural
M1.UP07	Praderas sobre la carpintería de Escuelas	D2 rural
M1.UP08	Patio florido de la carpintería de Escuelas	D4 edificado con vegetación
M1.UP09	Patios ingleses, patios sin vegetación	D5 edificado sin vegetación
MANZANA 2		
Delimitación: calle Cuchillería y calle Las Escuelas, Cantón de Santa Ana al norte		
SIGNATURA	DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD DE PAISAJE	MICROPAISAJE
M2.UP01	Patio florido de Cuchillería	D4 edificado con vegetación
M2.UP02	Paisaje de frutales de Cuchillería	D2 rural
M2.UP03	Paisaje de vegetación agreste de Cuchillería	D1 natural
M2.UP04	Patio de aprendizaje y recreo de Cuchillería	D4 edificado con vegetación
M2.UP05	Patios ingleses, patios sin vegetación	D5 edificado sin vegetación

MANZANA 3		
Delimitación: calle Cuchillería y calle Las Escuelas, Cantón de San Marcos al norte		
SIGNATURA	DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD DE PAISAJE	MICROPAISAJE
M3.UP01	Jardines florales de Cuchillería	D2 rural
M3.UP02	Patio fluvial cespitoso de Cuchillería	D4 edificado con vegetación
M3.UP03	Patios ingleses, patios sin vegetación	D5 edificado sin vegetación

FIG. 2/ Nomenclatura de las unidades de paisaje en las manzanas de transición 1, 2 y 3; correspondencia con los micropaisajes

Fuente: Elaboración propia

MANZANA R		
Delimitación: calle Correría y muralla original		
SIGNATURA	DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD DE PAISAJE	MICROPAISAJE
MR.UP01	Paisaje de muros y torres en Correría	D3 histórico-cultural
MR.UP02	Paisaje boscoso y agreste de Correría	D1 natural
MR.UP03	Paisaje de huerta y frutales de Correría	D2 rural
MR.UP04	Patios de muralla y transición de Correría	D3 histórico-cultural
MR.UP05	Paisaje de erial y pradera arbolada en Correría	D1 natural
MR.UP06	Paisaje de jardines y arboledas de Correría	D2 rural
MR.UP07	Jardines de la muralla entre el palacio y la iglesia	D3 histórico-cultural

MANZANA S		
Delimitación: calle Correría y muralla original		
SIGNATURA	DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD DE PAISAJE	MICROPAISAJE
MS.UP01	Patio florido de Correría	D4 edificado con vegetación
MS.UP02	Paisaje boscoso y agreste de Correría	D1 natural
MS.UP03	Paisaje de huerta de Correría	D2 rural
MS.UP04	Paisaje de coníferas en Correría	D1 natural
MS.UP05	Jardines de la muralla de Correría	D3 histórico-cultural
MS.UP06	Patios ingleses de Correría	D5 edificado sin vegetación

FIG. 3/ Nomenclatura de las unidades de paisaje en las manzanas de transición R y S; correspondencia con los micropaisajes

Fuente: Elaboración propia



FIG. 4/ Unidades de paisaje de las manzanas de transición 1 (izq.) y R (drcha.) sobre las parcelas de la planta urbana (ejemplo)

Fuente: Elaboración propia

3.2 Definición de las variables

Siguiendo el enfoque metodológico de los estudios de paisaje, los espacios libres vienen caracterizados por los componentes de sus elementos físicos (suelo, agua), bióticos (vegetación, fauna) y antrópicos (elementos históricos y singulares (culturales), percepción del espacio). El conocimiento del lugar objeto de estudio se obtuvo en base al establecimiento de unas variables cuyo análisis resultó en la caracterización del paisaje y en su evaluación, esto es, en la identificación de los valores paisajísticos. Las variables descritas a continuación se componen de indicadores clave cuya selección responde a criterios sobre calidad ambiental y calidad visual del paisaje con el fin de contrastar las distintas unidades de paisaje en una adaptación del modelo paisajístico al ámbito de estudio.

3.2.1 Vegetación

La vegetación es uno de los componentes principales que componen el paisaje y lo caracterizan. La contribución desde la variable

vegetación se describe de acuerdo con los indicadores que se detallan a continuación:

a) Tipo y estructura de la vegetación: El presente indicador recoge una relación de las especies que se encuentran presentes en la unidad de paisaje a estudiar, la calidad estructural según los estratos o pisos de vegetación existentes, las formas de agrupación arbustiva y la configuración espacial en la que contribuye el arbolado como elemento de mayor altura. Para una evaluación del estado de la unidad de paisaje, el criterio utilizado se basa en la complejidad y la riqueza florística (mayor biodiversidad, mayor variedad de formas, abundancia de especies, texturas). Diversos estudios sobre avifauna en las ciudades han revelado que la cubierta arbórea y la complejidad estructural de la vegetación en los parques contribuyen en la riqueza de especies (FERNANDEZ-JURICIC & JOKIMÄKI, 2001; STAGOLL & al., 2010; HUANG & al., 2015). Por tanto, un abundante estrato arbustivo favorece la atracción de aves, algunas especies anidan y/o buscan alimento en los setos formados por arbustos de especies autóctonas.

b) Cobertura vegetal: El indicador sirve para estimar la extensión o grado de recubrimiento de la vegetación dentro de la unidad de paisaje en relación con el área total de la misma. La superficie es considerada en plano horizontal. Para ello, se tiene en cuenta tanto las superficies ajardinadas con el 100% del área permeable (césped, praderas, herbazales y tapizantes con pequeños y grandes arbustos) como la superficie o proyección vertical sobre el suelo de las copas de los árboles (dosel arbóreo). Se expresa en tanto por ciento mediante: $Cv (\%) = (Sv \times 100) / Sup$, donde Sv equivale a la suma de superficie ajardinada y superficie de proyección de copa (Fcc) y Sup corresponde a la superficie de la unidad de paisaje (UP).

Como parámetro de evaluación se establecen tres grados, según porcentaje:

Cobertura vegetal alta: > 70% de la superficie total de la UP

Cobertura vegetal media: <70 y > 30% de la superficie total de la UP

Cobertura vegetal baja: < 30% de la superficie total de la UP

De acuerdo con estos parámetros, una elevada cobertura vegetal contribuye a una mayor sostenibilidad.

c) Arbolado: Los árboles poseen una enorme relevancia en la organización y estructura del paisaje en general. Dentro de los espacios libres del ámbito que se estudia, la importancia del arbolado es mayor por dos razones: por un lado, debido a su escasez en la trama urbana del casco medieval con respecto al total de la ciudad; y, por otro, debido a las características propias del casco histórico: el denso tejido urbano se ve interrumpido por ejemplares de un tamaño considerable que destacan visualmente entre muros y edificios (Fig. 5). Por tanto, según este indicador se destacan aquellas especies arbóreas que, por su estructura, forma y desarrollo, pueden aportar significativos beneficios ambientales al medio urbano. Viene a ser el arbolado de sombra,

generalmente autóctono y de mayor tamaño o singularidad. En cuanto a la evaluación y el carácter paisajístico de la unidad de paisaje, es deseable la abundancia del arbolado y un buen estado fisiológico.

d) Vegetación sobre muro: Este indicador se refiere a la vegetación que se dispone de manera vertical. Describe el grado de recubrimiento de plantas trepadoras, microflora y otras especies vegetales (arbustos o arbolillos como arce blanco (*Acer pseudoplatanus*), sauco (*Sambucus nigra*) acacia (*Robinia pseudoacacia*), etc.) sobre muros, tapias y muralla dentro de la unidad de paisaje (Fig. 6). Puede resultar ser un recubrimiento total como en praderas verticales o bien parcial y esporádico (plantas individuales que crecen sobre la muralla), distinguiéndose entre plantación ornamental y vegetación silvestre. En función de la superficie vertical o número de superficies que ocupa la vegetación en relación con el tamaño (superficie horizontal) de la unidad de paisaje, así será la calidad de dicha unidad en cuanto a este criterio.

e) Gestión y función de la vegetación: En relación con la tipología y la estructura de la vegetación, este indicador completa la información descriptiva sobre aquella. Según la existencia o no del manejo de la vegetación, se diferencian dos grupos presentándose distintas problemáticas⁷: la vegetación cultivada (con función estética, recreativa o de producción) y la vegetación espontánea que en ocasiones pueden llegar a invadir el espacio (Fig. 6).

f) Diversidad de la vegetación: Se trata de la riqueza específica. Inspirado en los índices propios de inventarios botánicos y estudios de ecología como es el Índice de Margalef, pero aplicado al medio urbano que nos atañe, este indicador se plantea como la relación del número de especies presentes en la muestra (todas las registradas dentro de la unidad de paisaje) y el total de individuos existentes en dicha unidad de paisaje. El resultado se traduce en tres grados de diversidad: alta (Fig. 5), media y baja (en caso de más de un 90% de vegetación monoespecífica).

⁷ De la misma manera que los sistemas naturales suministran servicios ecosistémicos y beneficios ambientales en las ciudades, valiosos para la sociedad, también pueden producir "diservicios ecosistémicos" que afectan negativamente en aspectos de tipo económico y no económico de la vida humana dentro de los sistemas socioecológicos (BLANCO & al., 2019). Considerando la vegetación como elemento natural que contribuye, en general, al bienestar de este espacio urbano concreto, son varios los casos en que, por el contrario, la vegetación provocó efectos perniciosos sobre las personas y sus bienes, tales como suciedad o mal olor por

acumulación de hojarasca y otros restos vegetales, alergias, picor o toxicidad -riesgo que aumenta en la zona adyacente al patio del colegio por la proximidad de especies como cardos (*Carduus acanthoides*), ortigas (*Urtica dioica*) y rosál silvestre (*Rosa canina*)- e incluso invasión del espacio cuando se trata de especies exóticas invasoras como la hierba de la Pampa (*Cortaderia selloana*) o autóctonas vigorosas como hiedra (*Hedera hélix*), arce sicómoro (*Acer pseudoplatanus*) y sauco (*Sambucus nigra*) cuyas cepas o raíces provocaron roturas en estructuras (patios, muros, muralla).



FIG. 5/ **Diversidad alta de especies en un espacio ordenado; los jardines se convierten en pequeños ecosistemas. Masa arbolada junto al torreón**

Fuente: Elaboración propia

3.2.2 Fauna

La fauna, al igual que la vegetación -soporte de numerosas comunidades faunísticas-, es de considerable importancia como elemento que influye en la composición del paisaje. Tratándose del medio urbano absolutamente transformado, es de gran interés atender concretamente a la avifauna. La ornitofauna actúa como bioindicador⁸, es decir, permite dar una idea aproximada del estado general de conservación de la biodiversidad e incluso funciona como indicador de la sostenibilidad (SÁENZ DE BURUAGA & al., 2005).

3.2.3 Suelo y sustrato

El suelo como recurso natural constituye uno de los elementos fundamentales en la composición del paisaje. Bajo esta variable se determina su

carácter natural o artificialidad en función del grado de permeabilidad.

a) Grado de permeabilidad: Se aplica el índice biótico del suelo o *permeabilidad del suelo* (IBS⁹) como una adaptación a este medio. El indicador se calcula asignando un valor a cada tipo de suelo (entre 0 y 1) en función de su grado de naturalidad. Siendo 1 para los suelos totalmente permeables y 0 para los impermeables. El valor

“indica la relación entre las superficies funcionalmente significativas en el ciclo natural del suelo y la superficie total de una zona de estudio” (AGÈNCIA D’ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2010).

Como criterio de valoración se establece el valor del IBS cuyo objetivo deseable es mayor que 0,35 y el mínimo debe ser mayor que 0,30.

b) Drenajes: Se especifica si existe un sumidero o drenaje y si su estado permite la libre evacuación del agua.

⁸ Sensibles a los cambios en la estructura y composición del hábitat (DE LA HERA & al., 2009) algunas especies o grupos de especies funcionan como indicadores avifaunísticos ya que según su comportamiento o tendencia poblacional pueden resultar representativas de la salud de un ecosistema (SÁENZ DE BURUAGA & al., 2005). Por ejemplo, el colirrojo real (*Phoenicurus phoenicurus*), detectado en el sur de Vitoria-Gasteiz, es un buen bioindicador porque su presencia revela la existencia de bosques adhesionados maduros ya que nidifica en las oquedades de árboles viejos (IHOBE, 2011) criando a veces en núcleos urbanos donde aprovecha los huecos de muros y edificios. En el municipio existen especies de aves asociadas a los hayedos de los Montes de Vitoria, al sur de la ciudad, que requieren un estrato arbóreo bien desarrollado para nidificar; destacan la curruca capirotada (*Sylvia atricapilla*), el zorzal común (*Turdus philomelos*), el zorzal charlo (*Turdus viscivorus*) o el arrendajo común (*Garrulus glandarius*), córvido propio de las zonas forestales (AGÈNCIA D’ECOLOGIA URBANA DE

BARCELONA, 2010). Igualmente se detectó cernicalo vulgar (*Falco tinnunculus*), una rapaz diurna abundante propia de zonas naturales favorables que ha llegado a asentarse en pleno casco urbano de Vitoria-Gasteiz (LOBO, 2002), y mosquitero común (*Phylloscopus collybita*) que presenta una población homogénea en la sierra de Badaya-Arrato en el extremo norte del municipio. El hecho de haber detectado algunas de estas especies en los parques y jardines urbanos de Vitoria-Gasteiz indica que el hábitat urbano tiene un buen estado de conservación de su masa arbórea (AGÈNCIA D’ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2010). En otro sentido, la paloma cimarrona (*Columba livia*), ligada a las ciudades y sin considerarse un ave silvestre, puede constituir un buen indicador sobre la gestión de los residuos urbanos (ELOSEGUI (Coord.) & al., 2016).

⁹ IBS: índice biótico del suelo o permeabilidad del suelo propuesto por el Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana de Vitoria-Gasteiz (AGÈNCIA D’ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2010)



FIG. 6/ Frutales y arbolillos de huertas en contraste con la vegetación espontánea que aflora en terrazas y muralla

Fuente: Elaboración propia

3.2.4 Configuración del espacio

Los elementos que se engloban bajo esta variable se refieren al diseño del medio, contribuyen a la imagen transmitida de este contexto urbano. Utilizando elementos inspirados en los métodos de representación de Kevin LYNCH (1960) se trató de analizar cómo estos "objetos físicos y perceptibles" actúan sobre la imagen urbana (*imaginabilidad*) y de estudiar cómo afectan al significado del espacio no solo dichos objetos, sino también los usos en los espacios, las funciones y los procesos que transforman el lugar. Los indicadores que describen la variable y que se enumeran a continuación se entienden, por tanto, como cualidades de la forma urbana.

a) Uso del espacio: Según su forma y distribución los espacios permiten distintos usos, único o múltiple en el que con frecuencia se combinan diversas actividades: recreo, descanso, didáctico (jardín de muralla, residencia, colegio), deportivo, producción, almacenaje, etc. Entre los diferentes tipos de espacio se destacan, principalmente, el jardín, la huerta, el patio y el almacén, a los que se les asocian aquellos usos. Una evaluación óptima de la unidad de paisaje vendría dada por aquellos espacios cuyo uso es respetuoso con el vecindario, mantiene las condiciones de higiene y salubridad y mejora las condiciones ambientales y estéticas de la ciudad.

b) Conexión de espacios: La relación de continuidad que se establece entre distintos espacios refuerza la conexión dentro de la unidad de paisaje (encadenamiento de zonas y sectores que se aprecian separadas por un borde real o imaginario) y consolida el tejido urbano, favoreciendo, por tanto, la comprensión del lugar atendiendo a su contexto. El grado de continuidad o conexión de espacios se produce según disposición de los elementos conectores (por secuencia o prolongación de formas como escaleras, pasarelas, setos

vivos, dosel arbóreo, aperturas) y elementos barrera (división por contraste o diferencia entre regiones como desniveles, muros y tapias, celosías, vallados, glaciés o relieves históricos). También viene dada por otros atributos como la visibilidad, claridad, línea de fuerza o la similitud de formas y materiales, etc. a los que, de manera recíproca, potencia. Esta condición se da entre espacios interiores y espacios exteriores, recinto privado - zona pública.

c) Accesibilidad: Como indicador sobre el grado y tipo de acceso es fundamental en las zonas públicas. En los espacios privados se observa cómo funcionan los elementos conectores o de transición entre el interior y el exterior (puertas, umbrales, pasillos, ventanales, escalones o puentes y pasarelas flotantes). En general, se describen los accesos a nivel interno entre subunidades.

d) Visibilidad: Se basa en el alcance visual según aquellas cualidades que afectan a la profundidad de campo (capacidad escénica, calidad del paisaje), es decir, "que aumentan el margen y la penetración de la visión, real o simbólicamente" (LYNCH, 1960: 130). Se determina en dos sentidos: visibilidad desde el interior (alta cuando la capacidad escénica es máxima, horizontes abiertos y profundidad de campo; media cuando el espacio, sin ser absolutamente abierto, permite la visibilidad de, al menos, tres elementos fuera de la parcela -campanarios, copas de árboles, torres, edificios, etc.-; baja cuando no hay puntos de referencia ni horizontes visibles) y visibilidad desde el exterior (interior observable desde fuera). La calidad del paisaje está correlacionada con su visibilidad.

e) Elementos visuales: Siguiendo los planteamientos de Kevin Lynch, se refiere a la presencia de líneas de fuerza (bordes, límites, sendas) y puntos de referencia (hitos, nodos y mojones) (FIG. 7). Constituyen conceptos de importancia, si bien no siempre son

sencillos de reconocer sobre el terreno, en este caso del medio urbano sí son más fáciles de identificar las formas nítidas, como un mojón, cuya singularidad lo hace único en el contexto (LYNCH, 1960).

f) Existencia de mobiliario: En general, se trata de objetos más presentes en el espacio y que de alguna manera lo modifican por su persistencia o volumetría. Son elementos que asisten o facilitan determinadas actividades en los espacios libres, por ejemplo, los bancos o las luminarias en los parques públicos, y también en el espacio privado como aperos, depósitos o contenedores, jardineras, pérgolas u otras estructuras.

g) Existencia de residuos: En relación con el grado de salubridad, esta disminuye con el incremento de los residuos (de tipo orgánico como restos vegetales o animales, basuras y residuos de otro tipo). En función de las condiciones de higiene y la calidad de la salubridad según indica el PGOU, así será la calidad del paisaje.

3.2.5. Elementos históricos

Constata la presencia de elementos reconocidos históricos, arquitectónicos o patrimoniales, todos incluidos en la demarcación de Conjunto Monumental. Estos son fachadas de edificios históricos, escudos, etc. y la muralla o sus indicios (FIG. 7), principalmente, según la ubicación o manzana de la cual se trate. Incluye elementos arquitectónicos de cierta importancia como pozos, muros, muretes y otros elementos de cierre. En esta variable se consideran también aquellos espacios con

capacidad testimonial en relación con un hecho o proceso de importancia histórica para la comunidad; o espacios vinculados con usos tradicionales.

3.2.6. Elementos singulares

Como cualidad de la forma, Kevin Lynch, explicaba la *singularidad* y *claridad de figura-fondo* o *contraste*. Algunos elementos del paisaje se convierten en singulares. Se trata de elementos que destacan visualmente por su significación (torres de iglesia, muralla) o elementos que han adquirido importancia a partir de una continua y alta visibilidad desde diversos puntos de la ciudad, convirtiéndose en referentes (grandes árboles, campanarios, chimeneas, edificios) (FIG. 7). Esta variable registra aquellos elementos (objetos, espacios o sensaciones) que son preferentes para la población según las personas a las que se entrevista.

3.2.7. Percepción social del espacio

A través del proceso etnográfico y la documentación es posible recoger la información referida en esta variable. Se tomó nota de la opinión, inquietud y percepción de las personas que habitan y usan los espacios libres objeto de estudio. Además de otros aspectos objetivos y en relación con anteriores variables, se recababa información sobre su experiencia con respecto al lugar, sobre la relación con la vecindad y la influencia del entorno (espacios colindantes y más allá). Mediante preguntas acerca de la problemática



FIG. 7/ Hitos y elementos visuales, históricos y singulares que aparecen en el paisaje: puntos de referencia en la ciudad

Fuente: Elaboración propia

y de sus preferencias en cuanto al paisaje, se identificaron valores que tienen que ver con la interpretación y/o percepción del paisaje. Son sensaciones que no solo se corresponden con una apreciación puramente visual, sino con aquella que deriva de los distintos sentidos (olor, sonidos, tacto o sensación táctil), impresiones que evocan otros paisajes.

4. Resultados y discusión

Las unidades de paisaje se delimitaron identificando las áreas que mostraban un carácter similar en base a sus atributos y organización interna según unos determinados criterios. Las variables previamente definidas funcionaban

como capas de elementos o factores que componen el paisaje según los cuales se describieron las unidades. Esta caracterización atiende tanto a la descripción de la configuración del medio urbano como a los valores atribuidos por la comunidad. Determinar los rasgos que definen un área o subdivisión del casco medieval y la hacen única entre otras unidades del ámbito de estudio es el fundamento de la caracterización de las unidades de paisaje. Constituyen porciones del paisaje urbano con una identidad cultural, ecológica y visual a las que se denominó según la terminología utilizada por la vecindad. Efectivamente, a través del contraste entre el análisis de los elementos descritos y la percepción de las personas por estos espacios que habitan, se determinaron áreas paisajísticas concretas cuyas peculiaridades son reconocibles por la ciudadanía.

<p>FICHA 05 - UNIDAD DE PAISAJE: M1.UP05</p> <p>Paisaje de huerta y frutales de Cuchillería</p> <p>Formada por la agrupación de las siguientes parcelas: M1.PCu-23.1 Tipología: huertas en terraza Ubicación y acceso: calle Cuchillería, 23 Superficie: 324,8 m²</p>
--

<p>VO1 VEGETACIÓN</p> <p>La unidad de paisaje que se presenta en esta ficha conforma uno de los conjuntos más representativos del casco medieval a nivel paisajístico. Prácticamente todo el espacio está dedicado a la huerta. Por sus dimensiones y por la riqueza y el tipo de especies es una de las unidades de mayor valor ecológico y paisajístico, unidad conectora que ensambla con las unidades de paisaje próximas también arboladas.</p> <p>01 Tipo y estructura de la vegetación La vegetación se distribuye equilibradamente entre los tres estratos, tanto a nivel herbáceo, como arbustivo y arbóreo. Si bien el estrato arbóreo no cuenta con grandes ejemplares, se dan varios frutales y otras especies arbustivas de considerable tamaño. Entre los arbolillos encontramos: un ciruelo (<i>Prunus domestica</i>), dos perales (<i>Pyrus communis</i>), un manzano (<i>Malus domestica</i>) y dos avellanos (<i>Corylus avellana</i>) de gran tamaño. Además hay un olivo (<i>Olea europea</i>), aun de pequeño tamaño y una pequeña palmera (<i>Yucca sp.</i>). Otro árbol de pequeño tamaño es el lilo (<i>Syringa vulgaris</i>) que se presenta con varios brotes en la esquina más septentrional junto a un pilón con agua y zona más estancial. A destacar también un buen ejemplar de nispero (<i>Eriobotrya japonica</i>) que se halla en el jardín contiguo (M1.PCu-17.1), espacio que no pudo estudiarse en detalle pero que conviene considerar por su continuidad con esta unidad de paisaje, en cuanto al uso y su vegetación. En cuanto a la <u>vegetación arbustiva</u>, las principales especies presentes son el evónivo o bonetero (<i>Euonymus japonicus</i>) que aparece en los límites de la parcela formando un seto vivo, la budelia (<i>Buddleja davidii</i>) junto al lilo en el pilón, la adelfa (<i>Nerium oleander</i>) y un hibisco (<i>Hibiscus syriacus</i>) junto a la estructura con las principales trepadoras: la glicinia (<i>Wisteria sp.</i>) y la parra virgen (<i>Parthenocissus tricuspidata</i>) que se sitúan en la entrada de la vivienda. El rosal (<i>Rosa sp.</i>) se mezcla en varios plantones con el lilo y la kerria en las esquinas, también como límites de la unidad de paisaje. Todas estas especies forman corredores ecológicos perimetrales.</p> <p>Como puede apreciarse en el plano de plantación, la vegetación arbórea y arbustiva se dispone en los bordes de la unidad dejando la zona central para la plantación de especies hortícolas y demás herbáceas. Así pues, la huerta es una zona organizada en varios rectángulos donde se cultivan tomates, lechugas, acelgas, ajos, pimientos, etc.). Bajo la trepadora de la entrada se dispone una zona para el cultivo de fresas (<i>Fragaria vesca</i>). En jardinerías se observan otras herbáceas aromáticas y labiadas (tomillo (<i>Thymus sp.</i>), romero (<i>Rosmarinus officinalis</i>), hierbabuena, etc.).</p>
--



Vista de la higuera desde la entrada. Manzano, rosa (fzq.) y nogal (drcha.) sobre un suelo de vegetación arvense.

<p>03 Arbolado Los árboles se disponen sobre la superficie de tierra fértil a lo largo de toda la unidad de paisaje. Predominan dos ejemplares de higuera brevera (<i>Ficus carica</i>), una de ellas con más de 6 m de ancho de copa. El ejemplar mayor muestra un porte equilibrado, sin embargo, presenta cicatrices en su tronco y daños por cables amarillados que están absorbiendo la propia corteza. Destacan el nogal (<i>Juglans regia</i>) y el avellano (<i>Corylus avellana</i>) por sus tamaños. Entre otros arbolillos frutales se distinguen: un ciruelo (<i>Prunus domestica</i>) y un membrillero (<i>Cydonia oblonga</i>) a la entrada, un peral (<i>Pyrus communis</i>), un pequeño manzano (<i>Malus domestica</i>) podado y con buen porte pero aún no da frutos, y dos melocotoneros (<i>Prunus persica</i>). Todo el estrato arbóreo es, pues, de hoja caediza. Cabe mencionar al árbol muerto en pie que enmarca la entrada de esta terraza: un arce blanco o arce sicómoro (<i>Acer pseudoplatanus</i>) que por su altura llama la atención. Casi es una representación del vergel arbolado de la misma especie en unidades de paisaje contiguas.</p>
<p>04 Vegetación sobre muro En esta unidad no abunda la vegetación sobre muro, ya que estos o bien son bajos y despejados, o bien son mallas y paredes sin sustrato. Por citar algunas especies, se da la hiedra (<i>Hedera helix</i>) que limita con la unidad anexa y la vid (<i>Vitis vinifera</i>) que se instalaba sobre una malla de división interna. Por otro lado, se encuentran las trepadoras (correhuela y dulcamara), anteriormente citadas, extendidas sobre el suelo y otros elementos. Se observa un brote vigoroso de higuera en el muro, cerca de la entrada, y otros de arce.</p>
<p>05 Gestión y función de la vegetación La gestión se reparte entre el tratamiento de los árboles, especialmente sobre la higuera en la que deben retirarse todos los brotes bajos (chupones) que restan fuerza al crecimiento del árbol, y el acondicionamiento del suelo en la zona de la huerta. Aquí, como en la zona de aromáticas, la gestión se basa en su riego y cuidado. El resto de la superficie con vegetación adventicia apenas recibe tratamiento. Cumpliendo una función ecológica, el fin de la vegetación es, principalmente, la producción doméstica.</p>

Fig. 8/ Fragmentos de ficha descriptiva de una unidad de paisaje (ejemplo)

Fuente: Elaboración propia

Sobre la totalidad de esta superficie que ocupan los espacios libres de las manzanas de transición del casco medieval se identificaron 5 micropaisajes y 30 unidades de paisaje que se nombraron y se describieron de manera pormenorizada. Cada unidad queda recogida y sintetizada en una ficha (FIG. 8) para su descripción y caracterización. La vegetación analizada se representó gráficamente para cada una de las manzanas de transición como puede observarse en las FIGS. 9 y 10.

4.1 Diagnóstico e identificación de los valores paisajísticos

Los valores paisajísticos se atribuyen a los diversos rasgos del micropaisaje que se han

reconocido como singularidades. Estos valores dotan de identidad y simbolismo al paisaje; no solo son interpretados desde el medio físico y tangible como los de carácter ecológico, histórico o patrimonial, arquitectónico y visual, sino que existen otros cuya determinación es más compleja por la carga de subjetividad que implican. Son los valores inmateriales referidos a la percepción sensorial y emotiva: los estéticos, identitarios, simbólicos o, incluso, religiosos y espirituales.

El diagnóstico evaluativo permitió reconocer los recursos paisajísticos y los conflictos a través del análisis de potencialidades y debilidades. Tomando como criterio fundamental la apreciación social y la calidad del paisaje, se conoció su estado y se determinaron los valores paisajísticos que se expresan como resultados de este estudio y se exponen a continuación.



FIG. 9/ Planos de plantación de las manzanas de transición MR y MS

Fuente: Elaboración propia

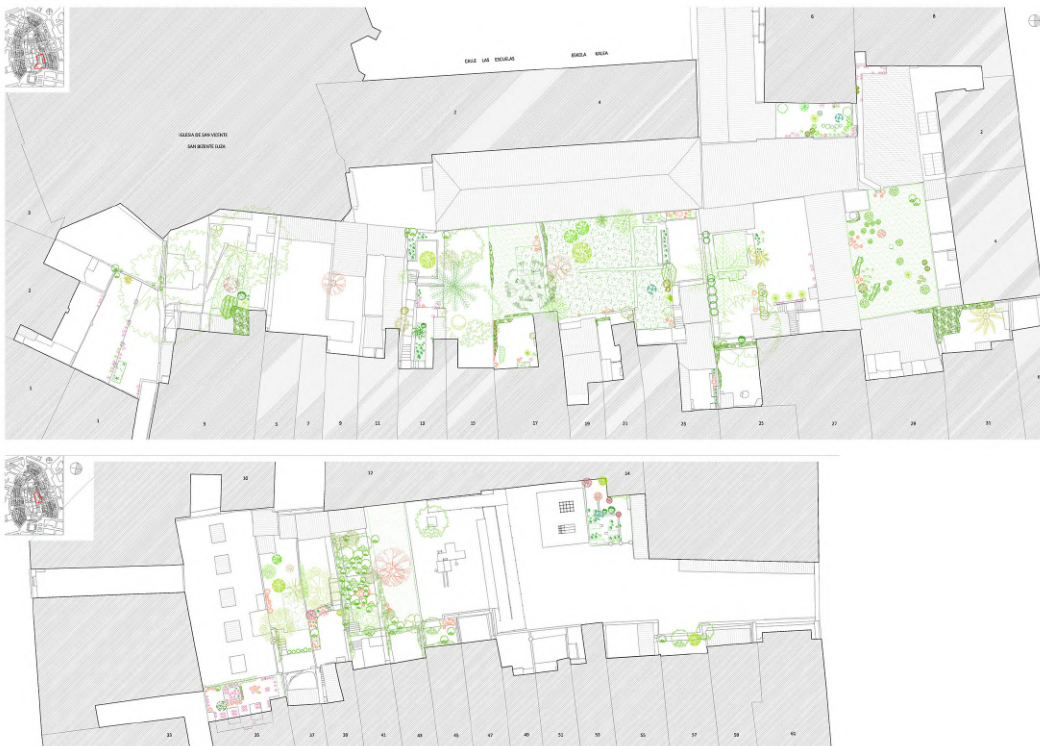


FIG. 10/ Planos de plantación de las manzanas de transición M1 y M2

Fuente: Elaboración propia

4.1.1 El valor histórico o patrimonial

El carácter que el propio lugar –el casco medieval de Vitoria-Gasteiz– le otorga al ámbito de estudio es determinante. El entramado urbano del casco histórico que conserva la imagen de su pasado medieval, así como sus templos góticos y el conjunto de arquitectura palacial renacentista y barroca, posee un enorme valor de tipo artístico e histórico arquitectónico, lo que resulta en un paisaje de gran capacidad testimonial. La manzana R, junto a la manzana S, alberga un gran número de unidades de paisaje con nutrida carga histórica. Entre parterres cubiertos de rosales y setos de tejo (*Taxus baccata*) recortado, la muralla, casi intacta y visible desde numerosos ángulos, se extiende como un paño conector que ensambla ambas manzanas. A este lado del casco antiguo los espacios libres armonizan mostrando un diálogo perfecto entre la vegetación y la muralla que los contiene. En la unidad *Jardines de la muralla de Correría* las formas en el suelo reflejan las huellas de un pasado en el que se instalaban las carnicerías, reconociéndose en el topónimo del cantón que lo limita aquel uso tradicional. Ahora se cubre de jardines y parterres con madroños (*Arbutus*

unedo), labiadas y otras especies florales cuyo conjunto se prolonga hacia el palacio de Montehermoso del siglo XVI. Las conexiones visuales son de marcada dirección. La muralla y el palacio renacentista Escoriza-Esquivel imponen un límite de volumetría potente creando una línea de fuerza norte-sur.

4.1.2 El valor social

De la misma manera que el valor histórico prima en estas unidades de paisaje, también destaca su valor social, en cuanto al disfrute que brindan los espacios, especialmente aquellos de acceso público cuyas funciones estéticas y didácticas podrían potenciarse si se revisase el régimen que regula sus accesos. En el caso de los espacios privados, el valor social viene representado por los efectos sensoriales (auditivo, aromático y visual) percibidos, además de otros beneficios ambientales indirectos. La unidad *Paisaje de huerta y frutales de la Correría* con una significativa huerta de uso tradicional junto a la iglesia de San Miguel, engarza con el contexto de la muralla construyendo un espacio armónico y accesible visualmente desde el exterior (interior del recinto

amurallado). El diálogo intramuros/ extramuros – público/ privado- que se genera salva, de algún modo, la barrera por diferencia de cota a través de esta conexión visual. Otro caso particular es la unidad formada por los jardines y arboledas más característicos de la calle Correría, donde la muralla alcanza una altura mayor funcionando como un borde y la visibilidad desde el exterior se produce a través de sus huecos y ventanas. El vergel compuesto por árboles, palmeras y grandes arbustos, sin ser visto en su totalidad, se hace presente como corredor ecológico, elemento de la infraestructura verde urbana. Un aspecto muy valorado por las personas que habitan o disfrutan estos lugares es precisamente la vegetación que sirve incluso como elemento didáctico, por ejemplo, la pequeña huerta de la residencia, cuyo valor es claramente social y recreativo.

4.1.3 El valor estético

En cuanto al aspecto visual, el color, las formas y texturas de la vegetación ofrecen un elevado disfrute estético. Un ejemplo muy destacado son los jardines florales y los patios floridos de la calle Cuchillería cuya variedad es capaz de generar sensación de belleza y bienestar. Estos recursos estéticos y reconocidos culturalmente se convierten en elementos clave de enorme valor ecológico y ambiental. En el caso de algunas coníferas con menor valor ecológico que otras especies de frondosas, la importancia viene dada por su carácter visual y la connotación que han llegado a adquirir como hitos. Son unidades de paisaje con valores estéticos y simbólicos aquellas que contienen torres, campanarios o grandes árboles: referencias visuales o mojones para la ciudadanía desde infinidad de ángulos como son la presencia monumental del abeto o la potente alineación de cipreses de Lawson (*Chamaecyparis lawsoniana*).

4.1.4 El valor ecológico y ambiental

Los valores ecológicos y ambientales se hacen evidentes en las unidades de paisaje que contienen gran cantidad de árboles, masas boscosas

únicas. No cabe duda de que grandes árboles con calibres o alturas de más de 10 m -laurel (*Laurus nobilis*), higuera (*Ficus carica*), castaño de Indias (*Aesculus hippocastanum*), arce (*Acer pseudoplatanus*) o sauco (*Sambucus nigra*)- son componentes del paisaje de enorme valor natural. Las superficies formadas por copas de grandes árboles aportan numerosos beneficios ambientales a la ciudad (captación de CO₂, aminoramiento de la temperatura, amortiguación de la contaminación y los ruidos, etc.). Las praderas silvestres y las cubiertas verdes son lugares de gran biodiversidad por la riqueza de las especies herbáceas en su composición y, por tanto, de microfauna. Por otro lado, buena parte de la vegetación espontánea se desarrolla sobre muros de mampostería y cubiertas. Son las especies trepadoras como la hiedra (*Hedera hélix*) y la dulcamara (*Solanum dulcamara*) y otras como paretaria (*Parietaria judaica*), hierba de campanario (*Cymbalaria muralis*), centranto (*Centranthus ruber*) o culantrillo menor (*Asplenium trichomanes*). La abundante microflora que soporta la muralla y muros antiguos de mampostería tiene una función ambiental (sumidero de carbono, corredor ecológico, mejora de la biocapacidad urbana, etc.) cuando son cubiertos en su totalidad. En cuanto a la fauna se constata la presencia o vista de numerosas especies de aves¹⁰ que contribuyen al valor ecológico de estas unidades de paisaje.

4.1.5 El valor económico o productivo

Las plantaciones autóctonas de árboles frutales y planta comestible constituyen un elemento fundamental del paisaje hortícola con un alto valor histórico, estético e identitario, además de su valor productivo como generadores de alimento (frutos, hortalizas, incluso huevos cuando hubo gallinas). Se aprecian higueras (*Ficus carica*), nogales (*Juglans regia*), cerezos (*Prunus avium*), ciruelos (*Prunus domestica*), manzanos (*Malus domestica*) y otros cítricos. Estos árboles suelen funcionar como lugar de anidación y fuente de alimento también para pequeñas aves¹¹. Las huertas de la

¹⁰ Según estudios sobre biodiversidad y seguimiento de poblaciones de aves reproductoras en Vitoria-Gasteiz dirigidos por el Centro de Estudios Ambientales (CEA), en el área del casco medieval aparecen las siguientes especies: gorrión común (*Passer domesticus*), vencejo común (*Apus apus*) y estornino negro (*Sturnus unicolor*) como especies más abundantes; curruca capirotada (*Sylvia atricapilla*), petirrojo europeo (*Erithacus rubecula*), mirlo común (*Turdus merula*), carbonero común (*Parus major*) y herrerillo común (*Parus caeruleus*) como especies forestales; también urraca común (*Pica pica*), corneja negra (*Corvus corone*), grajilla occidental (*Corvus monedula*), avión común (*Delichon urbicum*), jilguero europeo

(*Carduelis carduelis*), verderón común (*Carduelis chloris*), serín verdecillo (*Serinus serinus*), lavandera blanca (*Motacilla alba*), cigüeña blanca (*Ciconia ciconia*), cernicajo vulgar (*Falco tinnunculus*), colirrojo tizón (*Phoenicurus ochruros*), zorzal común (*Turdus philomelos*), pardillo común (*Carduelis cannabina*) y tórtola turca (*Streptopelia decaocto*).

¹¹ Varios lugares son frecuentados por diversas especies de aves paseriformes entre las que destacan mirlos (*Turdus merula*) y estorninos (*Sturnus unicolor*). También se observan gorriones (*Passer domesticus*), tórtolas (*Streptopelia decaocto*). Asimismo, frecuentan petirrojos (*Erithacus rubecula*) y carboneros (*Parus major*).

calle Cuchillería constituyen un claro ejemplo de diálogo entre el medio urbano y rural, son parte de la infraestructura verde y paisaje sostenible de la ciudad. Algunas unidades de paisaje hoy aún conservan las huertas como una formación vegetal y productiva típica de los paisajes de antaño, las huertas que se extendían a extramuros de la ciudad medieval.

4.1.6 El valor simbólico

El valor simbólico se manifestaba en la percepción expresada por diversas personas que residen dentro o en torno a estas unidades de paisaje, en la carga identitaria con que cuentan estos micropaisajes para la comunidad. Los pequeños ecosistemas agrarios que se instalan en estas unidades de paisaje caracterizadas por las huertas atraen numerosas especies de aves que anidan o se alimentan en sus árboles. Al valor natural se le añade la importancia simbólica en cuanto a la capacidad que tienen para evocar el paisaje rural y campestre. Varias de las personas que fueron entrevistadas afirmaban “tener la sensación de estar en el campo”. El canto de los pájaros en ciertas horas del día, el aroma de la vegetación xerófila, la vista de los frutales o grandes ramas de una higuera (*Ficus carica*), incluso el sonido de animales de corral como son las gallinas, etc., eran sensaciones cuya percepción les trasladaba a un lugar más cerca de la campiña que de la ciudad en la que se hallan inmersos. El valor es simbólico e identitario, además, porque precisamente estos paisajes evocados no están tan lejos de aquella realidad que fue en tiempos pasados.

5. Conclusiones

Los espacios libres interiores de las manzanas de transición del casco medieval de Vitoria-Gasteiz contienen valiosos micropaisajes que aportan servicios ecosistémicos y evidencian su rol dentro del sistema que conforma la infraestructura verde urbana de la ciudad. Los micropaisajes son representativos del uso, la práctica y la transformación del lugar. Los valores paisajísticos enfatizan su identidad. A lo largo del eje norte-sur, los espacios -ahora caracterizados y definidos en unidades de paisaje que responden a unos tipos paisajísticos- se distribuyen y conectan entre sí formando un conjunto orgánico y articulado en cada vertiente. Ambos cuerpos se estructuran de manera similar, con morfología heterogénea y en paralelo a la línea de la muralla. En la calle Cuchillería las unidades de paisaje se suceden entre zonas boscosas y más cerradas para llegar hasta unos espacios de

mayor amplitud y luminosidad. Del mismo modo, en el eje de la calle Correría encontramos estos paisajes de arboledas y praderas, o huertas y frutales. Sin embargo, la manera en cómo se viven estos espacios difiere de un lado a otro de la colina. En los entornos de Correría la comunicación espacial es nítida, con amplia visibilidad y, con frecuencia, mayor profundidad de campo. Esta cualidad influye directamente en la percepción de las personas que viven en estos espacios, pues se comprueba que la comunicación entre sí es mayor que la percibida entre las vecinas y vecinos de la calle Cuchillería. La apreciación del carácter rural es bastante frecuente y común en ambas laderas. Debe señalarse que la sensación se experimenta a nivel individual, al margen de la vecindad y con respecto al medio ambiente (relación sensorial con el entorno: sonidos, olores, vistas) en la Cuchillería. Sin embargo, en la Correría, esta percepción tiene que ver con una costumbre de mayor interacción entre los residentes (familiaridad, afinidad) cuya sensación de pertenencia, más comunitaria, se refiere a todo el *continuum* de los jardines. Tanto en un eje como en el otro se encuentran huertas o jardines asociadas a viviendas en las que continúa la misma familia desde hace varias generaciones. Esta realidad vincula enormemente a las personas con el lugar. No obstante, considerado fuera de la competencia pública del Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento, el cuidado de estos sistemas verdes queda al amparo de los vecinos y vecinas que allí habitan, traduciéndose en un mantenimiento de grandes requerimientos físicos y económicos que, en ocasiones, supone el abandono.

En cuanto a la experiencia de las personas sobre el uso de estos espacios libres, la conclusión es clara y coincidente en ambos segmentos: la voluntad con que se viven estos jardines es evidente, del mismo modo que lo es su problemática. El compromiso de mantener este entorno en buen estado requiere un esfuerzo y, en numerosas ocasiones, la energía y los medios para gestionar una vegetación de dimensiones y cuidados extremos (podas, tratamientos y conservación de grandes árboles, gestión de los residuos vegetales, vegetación invasora, etc.). La condición de inaccesibilidad propia de estos espacios por su carácter de dominio privado complica cualquier posible colaboración por parte de la administración en materia de espacios verdes. El presente estudio sirvió para recoger la inquietud de las personas que viven en los espacios analizados en referencia a este problema, entender la complejidad del lugar y dar cuenta de ello. Asociar determinadas problemáticas a la conservación de estos micropaisajes -pequeñas huertas y vergeles que se insertan en la malla urbana y forman parte de su infraestructura verde- quizá sirva para

orientar posibles soluciones dirigidas hacia un entendimiento y una construcción en común de una ciudad más bella, más saludable, más habitable.

6. Bibliografía

- AGÈNCIA D'ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA (2010): *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Urbana de Vitoria-Gasteiz*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- ARIAS-GARCÍA, J. & GÓMEZ-ZOTANO, J., & DELGADO-PEÑA, J. (2017): Classifying landscape in endorheic basins: A methodological approach for the implementation of the European Landscape Convention. *European Journal of Geography*, 8 (2), 55–77
- BENEDICT, M.A. & McMAHON, E.T. (2006): *Green infrastructure. Linking Landscapes and Communities*, Washington, DC., Island Press.
- BERTRAND, G. (1968): Paysage et géographie physique globale. Esquisse methodologique. *Reveu géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 39, pp. 249-272
- (1978): Le paysage entre la nature et la société. *Reveu Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 49, pp. 239-258.
- BLANCO, J. & al. (2019): Ecosystem disservices matter: Towards their systematic integration within ecosystem service research and policy, *Ecosystem Services*, Volume 36. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2019.100913>
- BOLÓS, M. (1981): Problemática actual de los estudios de paisaje integrado, *Revista de Geografía*, XV (12), pp. 45-68.
- CÁNCER, L. (1994): Aproximación crítica a las teorías más representativas de la ciencia del paisaje, *Geographicalia*, N.º 31, (17-30).
- CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES (CEA), (2014): *La infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz, Documento de propuesta*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- (2016): *La infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz, barrio a barrio*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES (CEA), GRUPO DE ESTUDIOS Y ALTERNATIVAS (GEA 21) & PNUMA-ONU, (2009): *GEO Vitoria-Gasteiz: Informe-diagnóstico ambiental y de sostenibilidad*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- DE LA FUENTE, A. & AZKARATE, A. (2012): 3KTD Tres kilómetros de turismo ecológico y diseño urbano. *Revista 180*, 30.
- DE LA HERA, I. & UNANUE, A. & AGUIRRE, I. (2009): Efectos del área, edad y cobertura de la vegetación sobre la riqueza de especies de aves reproductoras en los parques urbanos de Vitoria-Gasteiz, *Munibe Ciencias Naturales-Natur Zientziak*, N.º 57, p. 195-206.
- ELORRIETA-SANZ, B., & OLCINA-CANTOS, J. (2021): Infraestructura verde y Ordenación del Territorio en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(207), 23-46. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.02>
- ELOSEGUI, R. & BERMEJO, A. & ZURIMENDI, E. (2016): Programa de Conservación de Aves Urbanas 2015, *Memorias del Programa de Seguimiento de Aves Urbanas - Ciencia Ciudadana de Vitoria-Gasteiz*, SEO/BirdLife, Centro de Estudios Ambientales, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- ESCRIBANO, R. & MARTÍNEZ, J.E. (1989): *Gestión del espacio visual: visibilidad, cuenca visual*. Arbor, n.º 518-519. Tomo CXXXII, pp. 155-178
- FARIÑA, J. (2013): Zonas Verdes para el siglo XXI. *Informe especial incluido en el documento Vitoria-Gasteiz European Green Capital 2012. Propuestas para la reflexión*. Centro de Estudios Ambientales, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- & HIGUERAS, E., & ROMÁN, E. (2019): *Ciudad Urbanismo y Salud. Documento Técnico de criterios generales sobre parámetros de diseño urbano para alcanzar los objetivos de una ciudad saludable con especial énfasis en el envejecimiento activo*, Madrid.
- FERNANDEZ-JURICIC, E. & JOKIMÄKI, J. (2001): A habitat island approach to conserving birds in urban landscapes: Case studies from southern and northern Europe, *Biodiversity & Conservation*, 10, 2023–2043. doi: <https://doi.org/10.1023/A:1013133308987>
- GARCIA-IBÁÑEZ, S. (2013): El modelo de desarrollo urbano reciente en el Casco Viejo de Vitoria-Gasteiz: Rehabilitación, gobernanza y malestar urbano, *Revista vasca de sociología y ciencia política*, N.º Extra 53-54, 544-559.
- GÓMEZ-BAGGETHUN, E. & BARTON, D.N. (2013): Classifying and valuing ecosystem services for urban planning, *Ecological Economics*, 86, 235-245, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.08.019>
- GÓMEZ ZOTANO, J. & RIESCO CHUECA, P. (Dir.) (2010): *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas espaciales*. Sevilla, España, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Centro de Estudios Paisaje y Territorio.
- GÓMEZ-ZOTANO, J. & RIESCO-CHUECA, P. & FROLOVA, M. & RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, J. (2018): The landscape taxonomic pyramid (LTP): a multi-scale classification adapted to spatial planning, *Landscape Research*, Vol. 43, Issue 7, pp. 984-999. DOI: <https://doi.org/10.1080/01426397.2017.1404021>
- GUBER, R. (2004): *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós
- (2011): *La etnografía: método, campo y reflexividad*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GUILDFORD BOROUGH COUNCIL & LAND USE CONSULTANTS (2007): *Guildford Landscape Character Assessment and guidance*. London, United Kingdom.
- HAQ, S. (2011): Urban Green Spaces and an Integrative Approach to Sustainable Environment, *Journal of Environmental Protection*, 2, 601-608, DOI: <http://dx.doi.org/10.4236/jep.2011.25069>
- HUANG, Y. & al. (2015): The Effects of habitat area, vegetation structure and insect richness on breeding bird populations in Beijing urban Parks, *Urban Forestry & Urban Greening*, Volume 14, Issue 4, pp. 1027-1039
- IHOBE (2011): *Estudio de la población nidificante de colirrojo real (Phoenicurus phoenicurus) en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Sociedad Pública del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Bilbao, 34 p.

- LANDSCAPE INSTITUTE, (2017): *Townscape Character Assessment*, Technical Information Note 05/2017, London.
- LIVESLEY, S. & MCPHERSON, G. & CALFAPIETRA, C. (2016): The urban forest and ecosystem services: Impacts on urban water, heat, and pollution cycles at the tree, street, and city scale, *Journal of Environmental Quality*, 45, pp.119-124, DOI: <https://doi.org/10.2134/jeq2015.11.0567>
- LOBO, L. (2002): *Inventario faunístico del municipio de Vitoria-Gasteiz: Actualización del atlas ornitológico*, Centro de Estudios Ambientales, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- LODER, A. (2020): *Small-Scale Urban Greening: Creating Places of Health, Creativity, and Ecological Sustainability*, New York: Routledge. DOI: [10.4324/9781315642857](https://doi.org/10.4324/9781315642857)
- LOZANO, P. J. & al. (2015): El catálogo de paisaje de la llanada alavesa: ejemplo de planificación y ordenación del paisaje en la Comunidad Autónoma Vasca. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, nº 47(186), 701-716.
- LOZANO, P.J. & LATASA, I (Dir.) (2016): *El catálogo de paisaje de la llanada alavesa*, Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.
- LYNCH, K. (1960): *The Image of the City*, Cambridge, MIT Press. [Ed. cast.: *La imagen de la ciudad*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1997].
- MALLARACH, J.M. (2005): *Análisis y diagnóstico de la conectividad ecológica y paisajística en el sector sur del Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz*, Centro de Estudios Ambientales, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2000): Imagen de la naturaleza de las montañas. En MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (Dir.): *Estudios sobre el paisaje*, Murcia, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- MATA, R. & SANZ, C. (Dir.) (2003): *Atlas de los paisajes de España*, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 683 pp.
- MATTHEWS, T. & LO, A.Y. & BYRNE, J.A. (2015): Reconceptualizing green infrastructure for climate change adaptation: Barriers to adoption and drivers for uptake by spatial planners. *Landscape and Urban Planning*, 138, 155-163 <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.02.010>
- MENDIZÁBAL, N. (2006): Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En VASICHALIS, I. (coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- NOGUÉ, J. & SALA, P. & GRAU, J. (2016): *Els catàlegs de paisatge de Catalunya. Metodologia*. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya y ATLL.
- & SAN EUGENIO, J. & SALA, P. (2019): La implementación de indicadores de lo intangible para catalogar el paisaje percibido. El caso del Observatorio del Paisaje de Cataluña. *Revista de Geografía Norte Grande*, 72: 75-91.
- PÉREZ-CHACÓN, E. (2002): Unidades de paisaje: Aproximación científica y aplicaciones. En: ZOIDO & VENEZAS (coord.). *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Fundación Duques de Soria, pp. 122-135.
- SÁENZ DE BURUAGA, M. & al. (2005): *Diseño y puesta a punto de un indicador del estado de conservación de la biodiversidad basado en el seguimiento de las poblaciones de aves reproductoras en el municipio de Vitoria-Gasteiz*, Centro de Estudios Ambientales, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- SHANAHAN, D.F. & al. (2015): The health benefits of urban nature: How much do we need?, *BioScience*, 65, N.º 5. <https://doi.org/10.1093/biosci/biv032>
- SWANWICK, C. & LAND USE CONSULTANTS (2002): *Landscape Character Assessment: Guidance for England and Scotland*, Cheltenham, Reino Unido, The Countryside Agency/Edinburgh, Scottish Natural Heritage.
- STAGOLL, K. & al. (2010): Using bird-habitat relationships to inform urban planning, *Landscape & Urban Planning*, 98, 13-25.
- UNANUE, A. (2017): *Informe 2017, Indicador del estado de conservación de la biodiversidad basado en el seguimiento de las aves reproductoras en el municipio de Vitoria-Gasteiz*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- VENTER, Z.S. & al. (2020): Green Apartheid: Urban green infrastructure remains unequally distributed across income and race geographies in South Africa. *Landscape and Urban Planning*, vol. 203. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103889>
- WANG, Q. & LAN, Z. (2019): Park green spaces, public health and social inequalities: Understanding the interrelationships for policy implications. *Land Use Policy*, 83, pp. 66-74. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.01.026>
- WOLCH, J. & BYRNE, J. & NEWELL, J. (2014): Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities 'just green enough', *Landscape and Urban Planning*, 125, pp. 234-244. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.01.017>
- ZOIDO NARANJO, F. (2012): "Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico". En DELGADO VIÑAS, C. & JUARISTI LINACERO, J. & TOMÉ FERNÁNDEZ, S.: *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*, (pp. 13-92), Santander, Librería Estudio.
- ZONNEVELD, I.S. (1989): The land unit: A fundamental concept in landscape ecology, and its applications. *Landscape Ecology*, vol. 3 no. 2, 67-86. The Hague: SPB Academic Publishing bv.

7. Listado de acrónimos/siglas

CEA	Centro de Estudios Ambientales
CEP	Convenio Europeo del Paisaje
DOT	Directrices de Ordenación Territorial
IBS	Índice biótico del suelo
LCA	Landscape Character Assessment
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
SIV	Sistema de Infraestructura Verde Urbana
UP	Unidad de paisaje

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 1007-1030

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.06>

CC BY-NC-ND



Planificación y proyecto para el fortalecimiento del tejido dotacional: el Distrito Sur de Granada

Belén BRAVO-RODRÍGUEZ⁽¹⁾

Juan Luis RIVAS-NAVARRO⁽²⁾

⁽¹⁾Profesora Contratada Doctora de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Granada (Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada)

⁽²⁾Profesor Contratado Doctor de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Granada (Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada)

Resumen: En el contexto actual, la producción urbana de lo público es clave para la cohesión espacial y social. Desde la planificación y el proyecto urbano son necesarios criterios y herramientas para la mejor conformación del tejido dotacional en la ciudad, valorando sus cualidades, requerimientos y responsabilidades locales. Partiendo de las múltiples dimensiones de los equipamientos y espacios públicos, se analiza su consolidación en el Distrito Sur de Granada mediante la interpretación de sus planeamientos generales y la observación comparativa de la implementación de dos polideportivos. Se pone de manifiesto la necesidad de atender al proyecto del espacio adjunto al equipamiento, a sus relaciones urbanas de proximidad entre las esferas pública y privada, y de velar por un urbanismo que posibilite la apropiación e integre el equipamiento y su espacio asociado en el tejido barrial.

Palabras clave: Equipamiento; Espacio público; Planificación urbana; Proyecto urbano; Estructura urbana.

Recibido: 13.11.2020; Revisado: 20.05.2021.

Correo electrónico: bbravo@ugr.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7312-6032>;

Correo electrónico: juanluisrivas@ugr.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4597-3418>;

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

Urban planning and urban design to strengthen the urban fabric of amenities: The Southern District of Granada

Abstract: In the current context, the urban production of what is public is key to spatial and social cohesion. From both urban planning and urban design perspectives, criteria and tools are necessary for the best conformation of the urban fabric of amenities in the city, assessing its qualities, requirements and local responsibilities. Starting from the multiple dimensions of urban facilities and public spaces, their consolidation in the Southern District of Granada is analyzed, through interpretation of municipal plans and comparative observation of the urban implementation of two sports centers. The need to address the project of the space in connection to the urban facility, its urban relations of proximity between public and private spheres, and to ensure an urban planning that enables appropriation and integrates urban facility and its associated space into the urban fabric of neighborhood scale.

Keywords: Urban facilities; Public space; Urban planning; Urban design; Urban structure.

1. Introducción

El convulso tiempo presente ha mostrado con contundencia cómo la fortaleza de las sociedades urbanas, como espacio de cohesión social, protección y bienestar, descansa en la solidez de su sistema de cobertura pública a todos los niveles (sanitario, asistencial, educativo...), pero también en la equidad, en la gestión transparente y responsable de las oportunidades, en las experiencias colectivas de construcción de ciudadanía y de consecución de objetivos compartidos por la mayoría (VIEGAS, 2007: 267). Desde la perspectiva de la planificación y el diseño urbano, son necesarias herramientas para la consolidación de esa estructura de lo público: dotaciones, servicios urbanos y espacio público; tomando en consideración lo existente, su entrelazamiento con los nuevos lugares planificados, y obteniendo el máximo beneficio espacial y social de cada inversión pública.

En el contexto de las ciudades españolas, la segunda década del siglo XXI se abre tras fuertes transformaciones económicas y sociales, efecto de la crisis que a partir de 2008 tuvo en España una especial incidencia, al superponerse con el estallido de la burbuja inmobiliaria y sus graves consecuencias de toda índole. Tales transformaciones nos sitúan ante la necesidad de una mirada más pausada, reflexiva y valorativa sobre las ciudades. Es la hora, quizás, de aquél urbanismo urbano que reclamaban SOLÁ-MORALES & PARCERISA (1987: 38), que recomponen la ciudad y sus tejidos "entre topografía y trazado (...) como proyecto de fomento y construcción de obra pública", logrando al fin que la calidad de vida represente un rasgo característico y suponga el acceso de todos en condiciones

razonables a los servicios esenciales (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2007: 102).

Una observación concreta a ciudades de este contexto, como es el caso de Granada, bastante desprovistas de una verdadera planificación que regulase la explosión urbanizadora, muestra hoy un preocupante descuido en las transiciones entre los lugares. Los usos del espacio público se suceden unos junto a otros: muros, bordillos, locales abandonados, aceras demasiado pequeñas... En este escenario de la mera yuxtaposición, espacios fronterizos o intersticiales de todo tipo adquieren un valor adicional. En palabras de BREITUNG (2011: 56), hablamos de un espacio urbano compuesto siempre

"de varios límites creados por decisiones administrativas, por procesos de segregación social o cultural, por diseño urbano o por la representación mental del espacio",

espacios de contacto que, además de albergar opciones de futuro en sí mismos, tienen el potencial de ayudarnos a comprender las actividades humanas y funciones de los sistemas urbanos que allí se concitan (NEWMAN, 2003: 241).

Como primera motivación de esta presentación y partiendo del reconocimiento de los diferentes mecanismos de obtención de lo público por parte del planeamiento, el artículo pretende poner el foco en el modo en que esta superficie destinada a espacios y equipamientos públicos, una estructura colectiva soporte de lo urbano en un sentido amplio, es concretada en la ciudad. Esto con el objetivo de valorar las cualidades de implantación de lo público, desde la escala del planeamiento y las lógicas de localización en

relación con la propia estructura urbana, como desde la perspectiva del diseño urbano que ha de traducir en espacio confortable y útil para los ciudadanos la dotación en cuestión; entendiendo esto, no como una operación producida de una sola vez, sino paulatina en el tiempo, en el que suelen sucederse diversas administraciones, y en la que, por tanto, influye de forma decisiva la planificación y el proyecto urbano iniciales, así como las progresivas decisiones que sobre la dotación en cuestión se vienen tomando y que tienen que ver con la gestión de la misma por parte de la administración. La intención sería, por tanto, comprender los muchos requerimientos necesarios para su correcta planificación y su puesta en funcionamiento, dentro de las competencias locales de los agentes urbanizadores y resto de agentes implicados, y, con ello, reflexionar acerca de su papel central a la hora de dar el servicio a la ciudadanía y sobre la forma en que lo público puede ser mejor impulsado, defendido y rentabilizado.

Por otro lado, una segunda motivación sería la de reflexionar sobre dónde debe recaer la responsabilidad de la consecución de lo público, que, más allá de las normas y los procedimientos administrativos de tipo urbanístico, y reconociendo la gran capacidad de los agentes urbanizadores -en especial de las oficinas técnicas de urbanismo, pero también de los responsables políticos que pueden guiar e impulsar estos procesos-, se sustenta principalmente en el cuidado de la acción técnica del planificador y el diseñador urbano, que debe conciliar con el proyecto urbano y arquitectónico como guía y atendiendo a las comunidades, las muchas capas espaciales y temporales que se dan cita en los ámbitos de implantación de la dotación.

El artículo parte de una revisión actualizada de las definiciones del espacio público, en un sentido disciplinar, pero también alimentado por dimensiones sociales y económicas. Situados en el contexto de la investigación, se abordan los modos de obtención de sistemas generales y locales para la planificación de equipamientos y

espacios públicos, detallando para el sur de la ciudad de Granada cuánto y cómo se ha consolidado hasta la fecha su tejido dotacional. En una segunda aproximación, se observan comparativamente dos equipamientos deportivos del ámbito, poniendo el foco en sus modos de implantación, sus cualidades arquitectónicas y diseño del espacio urbano, lo que permitirá graduar su mayor o menor éxito. Se analizan los resultados y se concluye con una verificación de las definiciones disciplinares asentadas, enfatizándose requisitos y conceptos que puedan fortalecer la calidad urbana del tejido dotacional, y valorando la importancia de factores clave de su planificación y diseño.

2. Repensar lo público: el papel reforzado del espacio público y de los equipamientos urbanos

A lo largo de la segunda década del siglo XXI y, más recientemente, afectados de forma dramática por la pandemia de la Covid19, las ciudades han vuelto a reconocerse como responsables de la recuperación de los estándares de calidad de vida, estándares que en realidad no habían sido alcanzados por la mayoría de barrios¹. Se ha puesto de manifiesto la necesidad imperiosa de repensar lo público, en general, como estructura que otorga derechos constitucionales y oportunidades, permitiendo teóricamente un mejor reparto de los recursos.

Desde una perspectiva urbanística, este tiempo de pensar lo público establece un paralelismo con otros momentos postconflicto de la historia urbana: las epidemias de cólera del siglo XIX en Londres, los problemas de hacinamiento de las periferias industriales de primeros del XX; las transformaciones de los centros europeos bombardeadas en Rotterdam, Berlín, Varsovia... De la misma forma, más recientemente, el terremoto y posterior maremoto sufrido en Chile en 2010 condujo a un periodo de reflexión importante

¹ En España, el 96% de la población vive en municipios -urbanos o rurales- cuyo acceso a los servicios es inferior a 45 min (Reig & al., 2016). Sin embargo, a nivel local, las oportunidades se concentran en las grandes áreas urbanas, estando en Madrid o Barcelona los 10 barrios con más alta renta (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2017). La brecha se produce sobre todo en relación al acceso a servicios públicos como sanidad o educación. A nivel municipal las diferencias son enormes si consideramos la variable "Relación de zona verdes, deportivas y de ocio sobre zonas urbanas residenciales", esto es, la relación entre el % de superficie del ámbito destinada a zonas verdes, deportivas y de ocio y el % de superficie de ese ámbito de zonas urbanas residenciales continuas y discontinuas (definido según Indicadores INE), en la que 1 representaría que, en ese

ámbito, el porcentaje de superficie para ambas categorías es el mismo. Así, en el término municipal de Madrid tendríamos el 0,51 (el doble de superficie destinada a vivienda con respecto a la de zonas verdes, deportivas y de ocio), frente al 0,23 de Barcelona ó el 0,17 de Granada (INE, serie disponible de 2014). A nivel submunicipal, si hablamos del % de "Zonas verdes, deportivas y de ocio" respecto a la superficie total del ámbito, también se producen notables desigualdades entre barrios de una misma ciudad. Por ejemplo, en Barcelona, con el 62,65% de Poble Sec Oest frente al 5,93% de El Carmel (INE, 2017). Acceso a las tablas en INEbase con todos los indicadores y períodos disponible en <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=30140#ltabs-mapa>

sobre la ciudad chilena para recuperar el acceso a los bienes públicos y trabajar en la equidad urbana (BRESCIANI, 2010: 152 y ss.). El urbanismo jugó siempre un papel clave en este objetivo de dar acceso a lo público, al igual que correspondió siempre a la política social, económica y cultural de un país, equilibrar el acceso de todos a los sistemas públicos según su marco constitucional y a los derechos sociales y humanos según los consensos internacionales (derecho a la ciudad, a la movilidad, al espacio público, etc.) (MITCHELL, 2003; MORONI & CHIODELLI, 2014; CASTRO-COMA & MARTÍ-COSTA, 2016).

Este papel equilibrador de los estándares urbanos y socioeconómicos debería conducir a observar con atención las diversas dimensiones de lo público respecto de la ciudad: física, jurídico-política, económica, simbólica y cultural, de movilidad y apropiación (GARRIZ & SCHRODER, 2014), muchas veces desestimadas por administraciones demasiado ausentes. La capacidad estructurante de dotaciones y espacios públicos permite ligar las partes de la ciudad, cohesionando el resto de usos y posibilitando un mejor funcionamiento general y una mejor habitabilidad. En este sentido, SOLÀ-MORALES anticipaba esta dimensión inductora de los espacios colectivos de la ciudad: “todos los lugares donde la vida colectiva se desarrolla, se representa y se recuerda” (1992).

De esta forma, sumando las manifestaciones sociales y simbólicas, podemos entender el espacio público como aquél que da cabida también a la expresión individual, al intercambio y a la participación de todos (BORJA & MUXI, 2003: 9). Por su parte, SECCHI coincide en enunciar la ciudad como el lugar donde, precisamente, “las personas se encuentran a ellas mismas en público” (SECCHI, 2006: 288), en la línea también de TASSIN, que veía el espacio público como “un vivir-juntos que no reniega de los particularismos identificatorios” (1999: 62), lo que, en el mundo actual, tan proclive a la suprimir las diferencias, cobra todo el sentido.

Los cambios que venimos experimentando están acercando al ciudadano al tipo de espacio urbano definido como *referente sociológico necesario* (OLVERA, 2003), obligando al posicionamiento crítico en defensa de lo legítimo o mejorable. En este sentido, en lo referente a lo urbano y máxime en el contexto español, la desconfianza provocada por décadas de mala praxis ha venido a acentuar la brecha entre los poderes oficiales y los ciudadanos, principalmente hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria y el mayor control de los procesos de recalificación y adjudicatarios de los desarrollos

derivados o de la obra pública (BURRIEL, 2008; FERNÁNDEZ, 2015, CALDERÓN & GARCÍA, 2017). Nos referimos a la utilización del planeamiento urbanístico para inflar la contratación pública, el despilfarro y la burbuja inmobiliaria, alejándose en tantas ocasiones de un diagnóstico ajustado a la realidad de las necesidades y los requerimientos municipales, la falta de participación pública real, la falta de consenso en las corporaciones que desmontaban lo planificado por los gobernantes precedentes, el abuso en la concesión de licencia como método de obtención de beneficios para las arcas municipales, la falta de vigilancia por parte de la administración del cumplimiento de las reglas marcadas por la legislación, el abuso también del mecanismo de la transferencia de aprovechamiento para convertir tantas veces lo público en privado, etc.

Para contrarrestar lo anterior, la urbanística necesita, entre otras cosas, vincularse al conocimiento generado sobre las dinámicas de apropiación, y llenar el espacio urbano de significado con la práctica de la ciudadanía (LEFEBVRE, 1975b; DE CERTEAU, 2000: 105 y ss.; HARVEY, 2008: 23), necesita observar y tener en cuenta las prácticas realizadas “desde abajo” por los sujetos que de alguna forma desafían lo institucional y son capaces, muchas veces, de convertir lo planificado o diseñado mediante el habitar cotidiano, haciendo que surjan nuevos usos y significados (PEIMBERT, 2019: 258). En palabras de LEFEBVRE:

“En y por el espacio la obra puede atravesar el producto, el valor de uso puede dominar el valor de cambio” (2013: 381).

De esta forma, es comprensible que sea observada la respuesta de los ciudadanos al ambiente urbano, en un sentido estético y en cuanto a su percepción, vinculada significativamente a su bienestar (MOURATIDIS & HASSAN, 2020: 2). Así, usando medidas de percepción ambiental, encontramos múltiples intentos de evaluación de una amplia gama de atributos de los espacios urbanos: arquitectura, diseño del espacio público, seguridad, vegetación, sociabilidad, complejidad y familiaridad... (HANYU, 1997; NASAR, 1994; RAPOPORT, 2013; SCHINDLER & al., 2017).

Atendiendo a lo expuesto, podríamos empezar por establecer una relación entre el incremento de los atributos a tener en cuenta en la planificación y el diseño de la implantación dotacional y los tipos de actividades que pueden llegar a desarrollarse en el espacio exterior cercano, de acuerdo con GEHL: “actividades necesarias, opcionales y sociales resultantes” (2011: 11), las cuales vienen condicionadas por las características de los ambientes exteriores a la dotación.

Los equipamientos urbanos, indefectiblemente integrados en el espacio colectivo, pertenecen precisamente a ese conjunto de actividades necesarias que los ciudadanos requieren y desarrollan y que, con unas condiciones óptimas del espacio libre próximo, pueden potenciar el desarrollo de actividades opcionales alrededor y otras resultantes de tipo social, producto de la interacción entre la dotación y otros usos urbanos del entorno. De esta forma, quedaría amplificada la capacidad de estos espacios *hiperpúblicos*, favorecidos llegado el caso por la positiva multiplicación de actividades en los entornos dotacionales.

2.1. La visión agregada de los equipamientos

La ciudad ha sido definida como el lugar de expresión de lo colectivo desde el que satisfacer también necesidades individuales y cotidianas (LEDROUT, 1976). Los equipamientos se presentan en ella como los componentes cuya función principal es la de proveer de bienes públicos y servicios por parte de la administración (TEITZ, 1968: 38), vinculándose una determinada promoción social con el nivel de acceso a estos bienes y servicios (LEAL, 1979), lo que convierte a los equipamientos en actores clave de las funciones social y cultural urbanas (KAPSTEIN & DE LA BARRA, 1979: 31-32).

Las dotaciones, genéricamente hablando, han sido utilizadas para establecer equilibrios y completar las cualidades de la ciudad. Los denominados estándares de planeamiento han sido uno de los canales más habituales para su concreción con una filosofía principalmente redistributiva (MORENO, 2006: 385) por parte de la administración local. Así, tal y como señalan KAISER & al., los *estándares del planeamiento urbano* para la ubicación del equipamiento “proporcionan una base consistente para planificar las necesidades de la comunidad y medir el éxito del programa dotacional” (1995: 67 y ss.).

La normativa, en este sentido, viene a definir unos estándares de dotaciones mínimos que fueron definidos por los planificadores teniendo en cuenta la falta de recursos suficientes y con

el objetivo de proveer de equipamientos necesitados por los ciudadanos.

Recuperando la definición de OMER de la perseguida *equidad espacial*, como

“el grado en que los servicios o dotaciones son distribuidos espacialmente de una forma equitativa sobre diferentes áreas en correspondencia con la variación espacial de la ‘necesidad’ de esos servicios” (OMER, 2006: 254-255),

se observa, sin embargo, que la evaluación cuantitativa de tal equidad espacial ha estado casi exclusivamente sustentada en las medidas de la accesibilidad al equipamiento (TSOU & al., 2005), esto es, la disponibilidad y la distribución espacial de los servicios a lo largo de las redes viarias, lo que es algo, en sí mismo, verdaderamente complejo².

Lo que sí está demostrado es que la dotación de equipamientos en un ámbito urbano tiene una afectación significativa en el mercado residencial (BANZHAF & FAROQUE, 2013), determinando muchas veces el valor de la vivienda, bien por sus propias características y atributos estructurales (ROSEN, 1974; SHEPPARD, 1999), bien por criterios de localización (TSE, 2002), o por una cada vez mayor atención a los atributos del vecindario y a los efectos en él de otros equipamientos individuales o grupos de ellos (BANZHAF & FAROQUE, 2013; LI & al., 2016). Esto apoyaría la idea de que tanto la planificación del equipamiento como su posterior implementación urbana no pueden ser entendidas como operaciones autónomas, como simple cumplimiento de unas cantidades de lo público frente a la superficie de lo privado. Al contrario, la concreción de los equipamientos depende de las relaciones que podríamos denominar “topológicas” de la dotación con ese ámbito de la ciudad, condicionando su tipo, localización precisa y modo de inserción urbana a la visión del conjunto resultante de la red urbana o a la capacidad relacional que pueda establecerse entre unos equipamientos y otros.

En los actuales ámbitos metropolitanos, las tendencias económicas globales, la mercantilización de los bienes públicos y la liberalización e integración de los mercados han llevado a muchos gobiernos locales a asumir nuevas

² Como señala TALEAI & al., “definir una medida óptima de accesibilidad para los equipamientos depende (también) de las experiencias y objetivos de cada individuo” (2014: 58), algo que es cambiante, sujeto a unas expectativas cada vez mayores y también a intereses muchas veces no asequibles ni eficientes. Todo ello muy lejano al planificador en los

modelos de planificación tipo “top-down” que muchas veces han heredado las ciudades y que siguen produciéndose en contextos como el español, debido a las dificultades para implementar procesos participativos: falta de cultura de la participación, oposición política local, control de los movimientos asociativos, etc.

funciones y competencias (BORJA & CASTELLS, 1998; SASSEN, 2003; VARELA, 2015). Esto se muestra como una oportunidad para ajustar desigualdades y corregir asimetrías en las ciudades, en términos de equidad, revertir procesos de deterioro del hábitat, infraestructuras, viviendas y uso del espacio como factores de sociabilidad (CANTO, 2008: 12-13), para lo cual juegan un papel clave los equipamientos públicos. Así, la superación del criterio de los estándares y la atención a las necesidades específicas de cada ciudad sería ahora más necesario que nunca, respondiendo a demandas bajo la óptica de la calidad de vida, incorporando dimensiones culturales, el ocio e impulsando el sector terciario (VARELA, 2015: 218-219). Otros autores también reclaman, concretamente, la utilización de los equipamientos como piezas fundamentales incluso para la recuperación de las mallas ecológicas imbricadas en la ciudad y la mejora de las condiciones ambientales (HERNÁNDEZ, 1997: 278; PORTAS & al.: 2007: 75-76).

La accesibilidad y la utilidad de los equipamientos mejora con su funcionamiento en red, aunque precisa del estudio de la espacialidad local de su entorno. Así se constata en recientes estudios que realizan una aproximación sistémica para la evaluación del acceso equitativo a varios equipamientos relacionados, así como la agregación en la *medición integrada de la equidad* (CHANG & LIAO, 2011; TSOU & al., 2005)³, o a la necesidad de plantear nuevas ofertas dotacionales, también agregadas, en función de esta consideración total de la demanda (TALEAI & al., 2014: 57). Muestras, de nuevo, de la necesidad de considerar la dotación en tanto que sistema dotacional, y a cada equipamiento en cuestión como un elemento que se incorpora a tal oferta global de lo público, teniendo, desde esta perspectiva, unos requerimientos como componente añadido del sistema para su mayor utilidad y para la mejora del tejido dotacional en su conjunto. Aquí, los espacios abiertos –los parques urbanos, entre otros-, juegan un papel primordial, máxime en la actual configuración metropolitana, plagada de espacios cada vez menos interiores de lo urbano⁴.

En este contexto de multiplicación de escalas y relaciones, y de necesidad de evaluación integrada de la oferta y la demanda de las dotaciones urbanas, PORTAS & al. reflexionan sobre el papel de los equipamientos y sus dificultades contemporáneas:

“la diversidad, especialización, localización, tipología y cualidad de los equipamientos, se traducen en nuevas jerarquías urbanas y redefinen el papel de las aglomeraciones (...) presentándose dos desafíos distintos: a escala de cada unidad y a escala del sistema de equipamientos” (2007: 88).

Las funciones del equipamiento, según estos niveles escalares, remitirían a soluciones duraderas para la gestión equilibrada de los recursos y su rentabilidad socioeconómica, y a la superación de las barreras normativas y administrativas para que, a través de una articulación inter-institucional creativa, sean movilizados y compartidos los equipamientos preexistentes, apostando por la calidad de su proyecto y su gestión, y evitando sobredimensionamientos (PORTAS, 2007: 89).

Cierto es que, en el actual contexto de crisis, agravada hoy día aún más por la pandemia, se ha consolidado la denominada gestión indirecta de los servicios públicos, con el objetivo fundamental, en principio, de disminuir costes para la hacienda pública (ROMÁN, 2014: 112), lo que muchas veces ha dado lugar a un empeoramiento de la calidad del servicio prestado. Hablamos de problemas como, por ejemplo, el encarecimiento artificial del servicio para el ciudadano o directamente el aumento del coste, el envejecimiento y eventual obsolescencia de las infraestructuras, la falta de mantenimiento correcto, además de otros problemas que afectan al personal, problemas de valoración del servicio, la duración cada vez menor de los contratos, etc. Buena parte de la solución a esto está recogida en mecanismos suficientes por parte de la vigente normativa de contratación pública, y pasaría mucho por aumentar la fiscalización por parte de la Administración y el aseguramiento, con innovaciones como las auditorías externas, del cumplimiento de la calidad del servicio

³ También basados en la accesibilidad, estos estudios tratan sin embargo de superar una consideración del acceso que suele sustentarse en un simple recuento de dotaciones o servicios por una unidad geográfica en particular, sin tener en cuenta factores como determinadas “externalidades espaciales: la estructura de redes de transporte, el efecto de fricción de la distancia, la oferta de suelo, y cuestiones de medición relacionadas con la escala geográfica del análisis” (CHANG & LIAO, 2011: 361). El *método de evaluación integrado de la equidad espacial* hace referencia, por tanto,

a la consideración de varias variables simultáneamente: escala, separación espacial, características de las dotaciones públicas y facilidad de movimiento desde la vivienda a la dotación.

⁴ Del mismo modo que sucede con determinados contenedores polifuncionales, principalmente servicios administrativos. Ambos, espacios abiertos y contenedores polifuncionales necesitan de cierta centralidad, lo que se asegura en posiciones limítrofes entre ámbitos, barrios o distritos. (Hernández, 1997: 45).

dado por la dotación (ROMÁN, 2014: 121-126). No obstante, el objeto del presente estudio no estaría centrado en el propio servicio dotacional, sino en la capacidad del bien público para sacar máximo partido a su implantación, en función a su posicionamiento urbano y a su relación con los tejidos adyacentes, para lograr una interacción social lo más positiva y confortable posible, rentabilizando con ello lo invertido y ofrecido por la administración a través del equipamiento. Como veremos en la metodología aplicada, muchas veces la gestión indirecta lleva consigo una cierta dejación de funciones por parte de la corporación local, y con ello una desatención a decisiones relativas a la relación urbana del equipamiento con su medio, con acciones agregativas y constructivas que van muchas veces en contra de la mejor relación con otras funciones del entorno inmediato a la instalación.

3. Mecanismos de la planificación para la obtención de lo público

Los primeros planes municipales democráticos en España, en la década de los ochenta, dirigían el mínimo crecimiento previsto a facilitar la dotación de servicios de los barrios subequipados, incidiendo en las áreas intersticiales y completando los espacios inacabados de la ciudad (GIGOSOS & SARABIA, 1993: 42). Aquellos planeamientos tuvieron que enfrentarse una problemática común en sus primeras periferias: la falta de estructura colectiva y el déficit dotacional en tejidos monofuncionales demasiado dependientes de los centros históricos. El objetivo era obtener los suelos públicos necesarios para el funcionamiento de la estructura física y social de la ciudad (HERNÁNDEZ, 1997: 48).

Para la consecución de lo público (espacio público, dotaciones, sistemas generales y locales...), la legislación urbanística fue incorporando diversos sistemas previstos para su utilización de forma inteligente, si había verdadera voluntad para ello. Esto puede deducirse de una lectura transversal a la serie de normativas urbanísticas desde la aprobación en 1956 de la Ley de Suelo hasta las actuales leyes autonómicas. Y es que, en paralelo a los muy diferentes contextos históricos que se desarrollaron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en España,

la legislación urbanística fue adaptándose a las circunstancias locales y absorbiendo en menor o mayor medida las corrientes europeas: desde el periodo de la dictadura marcado por la posguerra y hasta los cincuenta, basado en el modelo de la autarquía y el fuerte intervencionismo del estado, pasando por la denominada “etapa desarrollista” del franquismo, entre finales de los cincuenta y 1975, con los intentos fallidos de “apertura” del régimen y una tímida y progresiva liberalización económica; hasta la democracia que terminó por consolidar el modelo de estado autonómico, descentralizado en materia de suelo. De esta forma, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 consagra al planeamiento como “base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”⁵, luchando así contra el desorden y facilitando la acción urbanizadora, gracias al mecanismo de la reparcelación y aclarando el derecho de propiedad, y recogiendo y ordenando toda una herencia preexistente en lo referente a la sistematización del planeamiento y su institucionalización administrativa (TERÁN, 1978: 339-340). La ley respondía a una gran operatividad de la administración, incluido el propio estado, que pretendía desarrollar la ciudad prácticamente en solitario o generando convenios directos con las sociedades locales, mediante el sistema de expropiación, y establecía para las urbanizaciones un sistema de cesiones obligatorias de terrenos para “viales y jardines”⁶. Sin embargo, la falta muchas veces del desarrollo de planes parciales que hicieran operativo el mecanismo, así como la abusiva práctica de concesión de licencias sobre alineaciones,

“regulando la altura en función del ancho de calle y cobrando contribuciones al propietario, sin pensar para nada en la carencia de espacios para equipamiento que este proceso producía por maticado continuo del tejido urbano” (Terán, 1978: 506),

dificultaron enormemente la posibilidad de reservar efectivamente espacio para las dotaciones (zonas verdes, aparcamientos, escuelas, etc.).

A partir de 1970 se desarrolló un amplio programa de estudios por parte del Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo que condujo a la elaboración de las ideas para

⁵ Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Preámbulo, Madrid, 1956.

⁶ Sistema de Cesión de Terrenos Viales, Sección Segunda, Cap. II, “Cesión de terrenos para parques y jardines

correspondientes a un sector (...) Los propietarios cederán el 10% de la superficie edificable [...] Aumento hasta el 15% en fincas con vistas sobre el parque o jardín y un 12% a las situadas a 300 m. del perímetro del parque” (Art. 115 y 116).

la reforma de la Ley del Suelo. Antes de ello, en 1972, se redactó el “Proyecto de Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, que, entre otras determinaciones, establecería como misión del plan de urbanismo

“la estructura general de ordenación urbanística del territorio, integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano, como los sistemas generales de comunicación y sus reservas de protección, de espacios libres y zonas verdes (...) de equipamientos comunitarios y centros públicos u otros generadores de actividad” (TERÁN, 1978: 582),

anticipando ya desde este proyecto la fijación de estándares mínimos para el planeamiento parcial, esto en función de los estudios de necesidades de las áreas urbanas que se vinieron haciendo por parte del propio gabinete años antes, lo que resultaba de una eficacia indiscutible para garantizar las dotaciones.

De ese modo, la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975 centró sus esfuerzos en lograr cuotas de lo público operación por operación, consciente quizás de la cada vez más limitada capacidad de la administración y la necesidad de abrirse a la operatividad del mercado, pero asegurando la racionalización y el control del proceso, lo que dependía como dice TERÁN, “de la honrada práctica municipal” (1978: 591). La ley trató, en este sentido, de armonizar el crecimiento urbano con las adecuadas dotaciones infraestructurales y en equipamientos sociales y comunitarios, incorporando al sistema jurídico-urbanístico una nueva generación de conceptos, tales como dotaciones, sistemas generales, dotaciones locales, equipamientos, instalaciones, etc. (MORENO, 2016:17)⁷.

Posteriormente, las leyes autonómicas se aproximaron a una concepción del planeamiento más abierta y reversible, donde, además de autoexigirse la participación ciudadana y de marcarse objetivos que incorporaran nuevas sensibilidades (patrimonial, medioambiental, etc.), incrementaron las opciones de economías mixtas, consorcios y tipos diferentes de gestión privada de lo público.

Desde esta perspectiva, lo público ha ido ganando protagonismo en las últimas décadas, estableciéndose cuotas cada vez más precisas de las cesiones. Sin embargo, los plazos excesivos señalados por el planeamiento⁸, o la falta de disciplina urbanística que asegurara la puesta en funcionamiento prioritaria de los suelos cedidos para dotaciones, han llevado al estancamiento de muchas operaciones y a disfuncionalidades o planteamientos donde lo público es situado en una posición marginal.

La crisis de la construcción que seguimos experimentando ha posibilitado la incorporación de nuevos principios y elementos a considerar. La Ley 8/2007 del Suelo introdujo como nuevo paradigma el *regenerar la ciudad*, impregnando toda la legislación autonómica ulterior (CALDERÓN & GARCÍA, 2017: 15). En consonancia con ello, la aproximación que viene reclamándose sería la de una planificación *bottom-up* que involucra a las comunidades en sus procesos de formulación y desarrollo, lo que permite que puedan obtenerse también normas o reglas para los equipamientos de acuerdo con las expectativas de la población (TALEAI & al., 2014: 58), expresadas estas de forma individual o colectiva. Es el tiempo de definir nuevas esperanzas para el espacio de la ciudad (SEIXAS, 2014: 96 y ss.), de buscar más la re-ualificación de lo existente y reforzar las identidades espaciales barriales, actualizando la dotación pública para corregir desigualdades sociales y reconstruir valores colectivos.

4. Metodología y resultados

Desde los presupuestos enunciados, el estudio de lo público implica considerar la relación indisoluble que existe entre el observable y la metodología. Así, la ciudad de Granada ejemplifica las capitales de provincia españolas de desarrollo urbanístico más tardío y desprovistas de un plan de ensanche, sin grandes crecimientos hasta el último cuarto del siglo XX. Hasta su Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1985, Granada conformó los tejidos urbanos periféricos mediante episodios autónomos que coexistían con estructuras preexistentes de base agraria (carreteras suburbanas, propiedades eclesiásticas y militares, etc.).

⁷ Más concretamente, fue el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio, el que desarrollaría, sistematizando y estructurando estos nuevos conceptos, cuantificando además las reservas de suelo para dotaciones en planes parciales en atención a las

características y volumen de las unidades y conjuntos residenciales y actuaciones de uso industrial o terciario (MORENO, 2006: 17).

⁸ Atendiendo a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), de 2002, Art. 139 y 149.

La investigación se centra en su Distrito Sur, uno de estos tejidos conformado paulatinamente⁹. Se apuesta por una aproximación multiescalar, lo que permite una doble lectura desde la planificación y el proyecto urbano.

En la primera lectura se analiza la construcción del tejido dotacional en base a las cesiones urbanísticas de las promociones en desarrollo. Esto se nutre de la revisión de las unidades de ejecución del planeamiento y del estudio historiográfico de la construcción de la ciudad, elaborando cartografías que definen los contornos de las unidades dotacionales y estudian la relación con el área servida residencial y las características de los equipamientos y el espacio libre planificado.

La segunda lectura aborda la observación e interpretación de las cualidades urbanas espaciales de dos equipamientos deportivos coetáneos, como casos paradigmáticos de la construcción dotacional del distrito. A través de sucesivas visitas de campo, producidas intencionadamente en momentos diferentes de la jornada (por la mañana, por la tarde y por la noche), de la semana (días entre semana y fines de semana), y del año (periodo estival y resto del año), se han llevado a cabo, por un lado, reportajes fotográficos de las situaciones urbanas de ambos casos de estudio, aspirando a reproducir la sensación de “estar allí”, viendo directamente el escenario y a las personas en su comportamiento más habitual (TAYLOR & BOGDAN, 1987: 68). Por otro lado, se realizaron observaciones sobre terreno (observación participante), como integrante principal de la metodología cualitativa definida por TAYLOR & BOGDAN como

“la interacción social entre investigador e informantes en el medio de los últimos, y durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo” (1987: 31).

Lo que se ha observado han sido comportamientos, esto es, algo que acontece y en lo que participan personas (individuos o grupos), que actúan y que hablan entre sí y a las que se les puede ver y oír, complementado con cuestiones no intrusivas a estos usuarios por parte del investigador, acerca de sus hábitos en relación con el tema y el objeto del estudio, recogidas mediante anotaciones en un cuaderno de campo tomadas sobre tales conversaciones justo después de las observaciones. El

⁹ En la actualidad, el Distrito Sur está integrado por los barrios del Zaidín-Vergeles, Castaño-Mirasierra y Cervantes, más el Campus de la Salud, surgido ya en este siglo. Su población, de unos 70.000 hab., guarda relación con el intervalo definido por HERNÁNDEZ (1997, p. 279) para el *barrio-ciudad*, definido como un ámbito que a pesar de su tamaño puede ser percibido aún por los ciudadanos como una unidad con la que identificarse.

trabajo de gabinete ha servido para interpretar las prácticas sociales de sus entornos y sus dificultades espaciales, y registrar sobre el plano la toma de información acopiada en las visitas de campo, la búsqueda documental, la fotointerpretación y el análisis urbanístico sobre cartografía base, lo que ha servido para el reconocimiento y análisis de los casos de estudio y sus ámbitos urbanos. Se han elaborado, como resultado de la propia investigación, sendas cartografías analíticas que evalúan la coexistencia de funciones urbanas secundarias asociadas a la dotación deportiva, así como las funciones resultantes de la vinculación con su entorno, tomadas en consideración mediante la determinación de la *Intensidad de los tipos de actividad*, o medida resultante de la combinación de la cantidad/intensidad de actividades. La comparativa se establece también en relación a las cualidades del diseño del propio equipamiento con relación a los espacios circundantes, la morfología urbana y el estudio del viario y las tramas de alrededor, y la inclusión de la dotación en redes espaciales urbanas o redes dotacionales.

Con el objetivo de poder destacar la bondad o mayor efectividad de unas prácticas urbanísticas frente a otras, los resultados de ambas lecturas son analizados y relacionados con las dimensiones contemporáneas del espacio público, subrayando criterios y pautas para la mejor consolidación de la estructura colectiva de la ciudad, la red espacial y funcional que la propia dotación debe propiciar y la mejor planificación y proyecto del espacio público del entorno inmediato del equipamiento.

4.1. La construcción paulatina del tejido dotacional en el Distrito Sur de Granada

Un análisis cronológico nos desvela un modus operandi heterogéneo, incluso en los períodos de mayor intervencionismo estatal (década de los cincuenta), donde el planeamiento seguía líneas morfológicas y estaba más preocupado de la creación de alineaciones que de la previsión de reservas para lo público¹⁰. No obstante, determinadas iniciativas de promoción de vivienda social por parte del ministerio lograron incorporar dotaciones locales en estos crecimientos *ex urbanos*, auténticos barrios fundacionales de periferia.

¹⁰ Como se ha mencionado con anterioridad, tales reservas, más allá de las cesiones para jardines o parques y viales establecidas para los planes parciales de la ley del 56, no llegarían verdaderamente hasta la aprobación del Reglamento de Planeamiento del 78 como desarrollo de la ley 75 y Texto Refundido del 76.

El Distrito Sur supuso una extensión discontinua de la Granada central sobre el territorio de Vega de la margen izquierda del Genil a partir de mediados del siglo XX (BRAVO, 2018: 18). Granada, como muchas otras ciudades mediterráneas y españolas, se mantuvo concentrada durante muchos siglos en una posición inter-fluvial hasta el primer tercio del s. XX¹¹, cuando la ciudad sufrió un fuerte desarrollo urbano. Este primer “crecimiento periférico” al sur se produjo de forma discontinua en el espacio y en el tiempo, respondiendo a situaciones económicas y necesidades sociales particulares. El caso concreto del Distrito Sur de Granada, cuyas primeras viviendas más allá de la ribera izquierda del Genil

datan de los cincuenta, inicia su “colonización” urbana con los proyectos residenciales de realojo de la población del Sacromonte, tras las inundaciones de 1963, en el tejido fundacional de “Casillas bajas” (alineado entre Carretera de Cádiz y Carretera de Los Ogjares/Dílar). Este primer asentamiento supuso, junto a otras implantaciones puntuales como Santa Adela, Vergeles, Madrigales o La Cruzada, el salto de la frontera que significaba el cauce del Río Genil, dando lugar a un aumento de población, y la recepción de usos, puestos de trabajos, zonas de almacenamiento industrial, etc. (FIG. 1). Con el cambio de escala de la ciudad de finales del siglo XX, esta periferia se convirtió en el principal espacio de

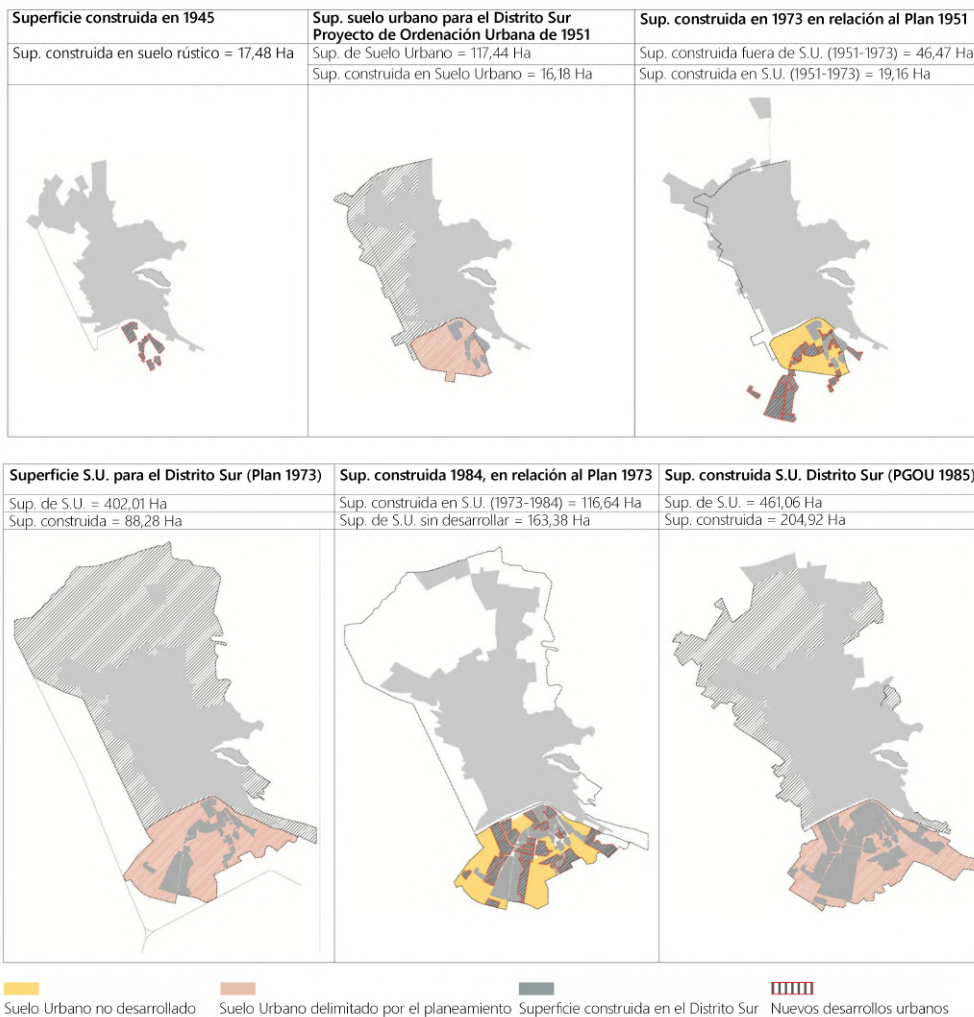


FIG. 1/ Relación entre el proceso de construcción y la delimitación del planeamiento para el Distrito Sur de Granada, periodos 1945-1951 y 1973-1985.

Fuente: Adaptado de BRAVO (2018: 42-43).

¹¹ La Granada reflejada en el Mapa topográfico de la ciudad de Francisco Dalmau (1796).

intercambio entre el área metropolitana y el centro histórico, a la vez que se mantuvo como espacio en transformación, adquiriendo desde sus inicios en la década de los sesenta hasta la actualidad una cada vez mayor posición central, con características y problemáticas propias de los centros urbanos históricos (obsolescencia, valor patrimonial, densidad, mezcla funcional, dificultad de acceso en relación a las nuevas exigencias del transporte público, envejecimiento de la población, etc.) (RIVAS & BRAVO, 2017: 168).

Las cartografías elaboradas muestran un más que notable equilibrio entre vivienda y equipamiento de primera necesidad (colegios, centros de salud o espacios públicos), además de una destacable proximidad entre ambos, en líneas generales. Estos equipamientos tienden a agruparse en pequeños centros que permiten a cada vivienda tener una distancia inferior a 400 m a dichos servicios (FIG. 2). Esto sucede tanto en el sector oriental como en el occidental del distrito, si lo entendemos dividido en dos por la

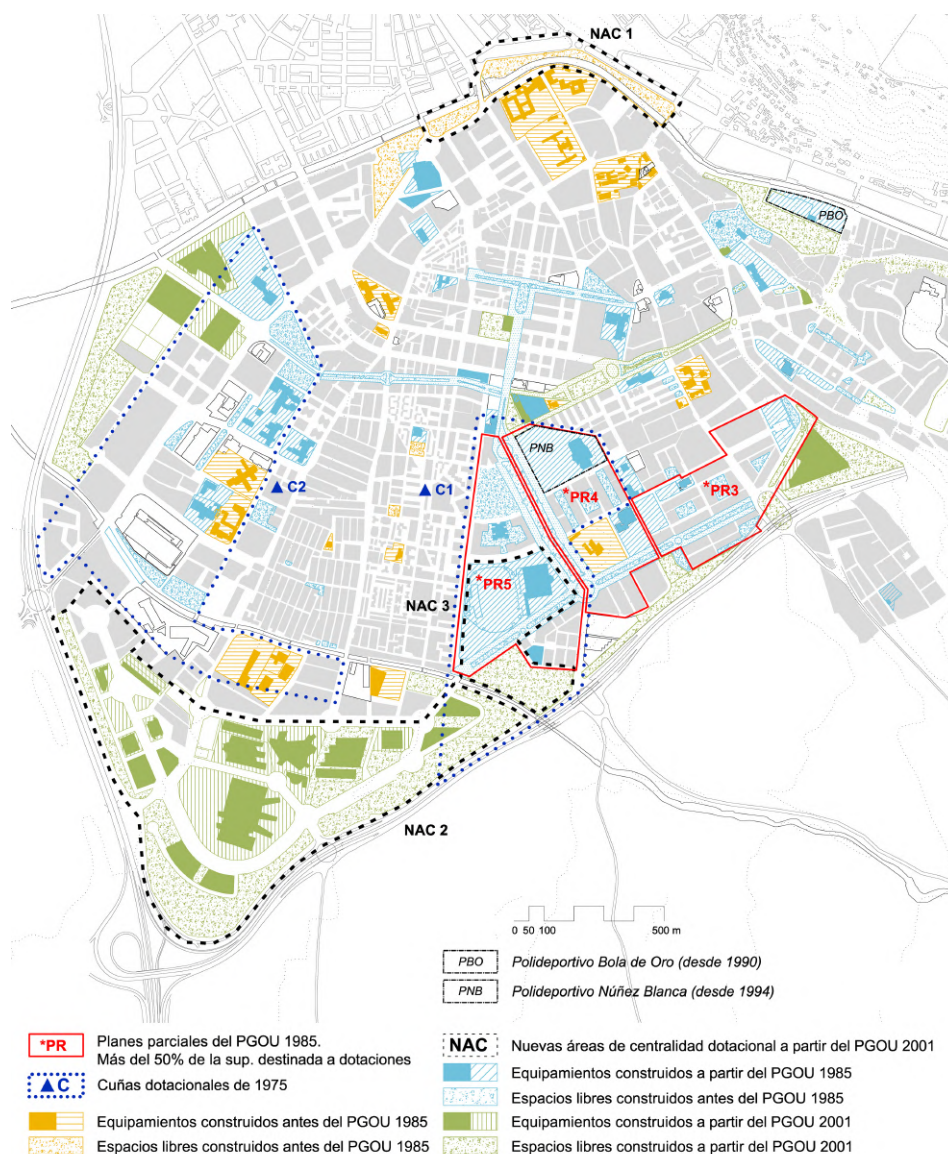


FIG. 2/ Equipamientos y espacio libre del distrito desarrollados en relación a los planes generales de 1985 y 2001.

Fuente: Elaboración propia

Carretera de la Zubia. Ambos sectores, muy diferentes en su génesis, son resultado de prácticas urbanizadoras diferenciadas de la segunda mitad de siglo XX, donde el papel de la administración pasaría de promotor a gestor.

En el sector oriental juegan un papel importante las determinaciones del PGOU 1985 (FIG. 2), que incorporó la cesión de suelo para equipamientos en cada plan parcial, aumentando mucho el suelo público y cualificando el tejido urbano previo. En este sentido, el Plan de 1985 de Granada forma parte de ese grupo de primeros planes democráticos en España que buscaban, en su mayoría, re-cualificar y dotar a la periferia de tipo “desarrollista” generada en las décadas anteriores, paliando de este modo los déficits de equipamiento heredados. De esta forma, y tal y como refleja la FIG. 2, los sectores PR3, PR4, PR5 de este PGOU 1985 destinaron, por ejemplo, más del 50% de su superficie a dotaciones, necesarias no sólo para sus propias viviendas, sino para los tejidos adyacentes de vivienda masiva anteriores. Del mismo modo, este plan reconoce espacios sin consolidar como lugares de oportunidad de lo público en posiciones muy densificadas. Esta labor fue continuada por el PGOU 2001 mediante las *Áreas de reparto*, obteniendo grandes bolsas de espacio disponible en posiciones centrales del sur, como, por ejemplo, el Plan Especial de la Avda. Circunvalación, del área de reparto 9, como remate fundamental al Camino de Ronda, *calle-ciudad* estructurante de Granada (RIVAS, 2015), creando una secuencia de diversos espacios públicos y equipamientos en el centro mismo del distrito (FIG. 2).

En el sector occidental, entre Carretera de la Zubia y la de Armilla, el tejido público se generó en virtud a los planeamientos anteriores de 1951 y 1973, mediante procesos diferentes al de la cesión. La vivienda social de los cincuenta (Santa Adela, la Cruzada y Comandante Valdés) incorporaba en su organización interna centros educativos y pequeñas plazas como dotación pública. Sin embargo, las unidades desarrolladas en los sesenta no adquirieron ese compromiso colectivo, debido también a su muy pequeño tamaño, lo que provocaba que las cesiones fuesen usadas casi exclusivamente para organizar el viario de acceso¹². La iniciativa privada transformaba parcelas agrícolas en residencial urbano sin mayor cesión que el viario de

acceso, generando tejidos muy densos e infra-dotados. En aquél entonces, la inversión directa de la administración era imprescindible para lograr la consecución de suelo para parques, colegios o centros de salud.

El Plan de 1973, en una de sus decisiones de mayor alcance, planteó dos ámbitos internos destinados a servicios e instituciones (FIG. 2), posibilitando la incorporación de equipamientos en posiciones periféricas y preservando suelo de la especulación inmobiliaria del momento (GIGOSOS & SARABIA, 1993: 39-40). Se conformaron así dos grandes paquetes dotacionales de iniciativa pública que solventarían las deficiencias de los tejidos limítrofes previos.

En el caso concreto de los equipamientos polideportivos Bola de Oro y Núñez Blanca, que serán objeto de observación en el apartado siguiente en relación a su inserción y relación urbanas, pertenecen, desde el punto de vista del planeamiento urbano, a las reservas de suelo para espacio libre contenidas en el PGOU de 1985, y que, en su desarrollo posterior, se concretaron en instalaciones deportivas de propiedad municipal. La diferencia entre ambos casos está en la forma en la que se determinaron las condiciones de su implantación; en el caso del polideportivo Núñez Blanca éstas se definieron por el propio plan que lo concibió integrado en la estructura viaria y en conexión con los tejidos residenciales colindantes, aunque la concreción de su diseño urbano y arquitectónico se desarrollará en el PR-4. El polideportivo Bola de Oro se ejecutó en 1989-90 como actuación aislada en un suelo reservado para espacio libre por el mismo PGOU de 1985, pero sin la cobertura de ninguna figura de planeamiento de desarrollo que definiera las condiciones de diseño urbano (posición, límites, accesos, integración con los tejidos residenciales, etc.).

En los primeros años del siglo XXI el distrito había consolidado la gran mayoría de los espacios públicos y equipamientos planificados. Mientras, la dimensión metropolitana comenzaba a tomar cuerpo¹³, las relaciones territoriales se superponían cada vez más intensamente con las dinámicas de la ciudad. Aprovechando los espacios intersticiales entre etapas del desarrollo urbano (vacíos, límites geográficos, obsolescencias), se desarrollaron nuevas áreas de

¹² Además de ello, la ley del 56 fijaba la cesión únicamente del 10% hasta edificaciones de 5 plantas, lo que era realmente escaso, por lo que, con unos diseños morfológicos muy básicos, fundamentados en la creación de alineación y acceso y poco más, el exceso de perímetro de las unidades residenciales hacía que esta cesión no permitiera la creación de los parques o jardines previstos por la ley (Ley sobre

Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, Sección 2ª, Sistema de cooperación, artículos 116, puntos 4 y 5).

¹³ En el año 1999 se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), primer plan subregional andaluz, con 32 municipios, medio millón de habitantes y 972,6 km² de superficie total.

centralidad dotacional, que reforzaron el sistema público en entornos como la ribera del Genil (Paseo del Violón, Salón y Bomba), el Campus de la Salud, entre Granada y Armilla, y más recientemente la manzana destinada a los estadios deportivos (NAC 1, 2 y 3, respectivamente) (FIG. 2), alineada con el bulevar Emperador Carlos V. Estas áreas atienden a necesidades estructurales y buscan una mayor intensidad de utilización del espacio: actividades comerciales, funciones metropolitanas, etc. Son experiencias urbanísticas que difuminan ciertamente la frontera entre lo público y lo privado, superando la visión distrital o barrial, para responder a demandas más contemporáneas multiescalares. Los mecanismos usados podrían asimilarse a los proyectos urbanos que NUNO PORTAS denominaría de “la tercera generación” (2003: 2), que establecen una relación biunívoca y no jerárquica con el plan mediante oportunidad y programa. Hablaríamos de una suerte de *planificación estratégica de lo local* que, sujeta a condiciones de viabilidad, permite la participación de agentes no tradicionales, diversifica las opciones de localización, configuración espacial y definición final del programa.

Los datos superficiales del ámbito, con anterioridad al PGOU 1985, muestran un gran déficit estructural de equipamientos y espacio libre, reflejado en barriadas como Casillas Bajas o La Chana, sin apenas plazas en su urbanización (FIG. 3). Este plan impulsó la dotación de equipamientos locales y no tanto la obtención de espacio libre, exceptuando algunas plazas o la urbanización de viario general (Paseo de Circunvalación del Zaidín). A partir del siglo XXI, con la aprobación del PGOU 2001, el distrito incrementó considerablemente la superficie de espacio libre, ligada principalmente a equipamientos de carácter general o metropolitano (centralidades deportivas y Campus de la Salud), también mediante *sistemas generales* (Paseo Emperador Carlos V y Paseo de Europa), o con soluciones para el borde del distrito (junto a la Ronda Sur). En todo caso, la superficie dotacional actual alcanza el 25%, sin incluir el viario, lo que, como se observa en las cartografías, no supone necesariamente la existencia de una red consistente y equitativa de equipamientos y espacios públicos.

Períodos de la planificación	Superficie consolidada de EQUIPAMIENTOS		Superficie consolidada de ESPACIO LIBRE		Superficie consolidada de TEJIDO DOTACIONAL*		Superficie DISTRITO SUR
	m ²	m ² acumul.	m ²	m ² acumul.	m ²	m ² acumul.	
EXISTENTES (antes del PGOU 1985)	194.539	194.539	60.141	60.141	254.680	254.680	
	3,18%	3,18%	0,98%	0,98%	4,16%	4,16%	
AÑO 2001 (a partir del PGOU 1985)	344.714	539.253	178.952	239.093	523.639	778.346	6.099.466
	5,65%	8,84%	2,93%	3,91%	8,58%	12,75%	
ACTUALIDAD (a partir del PGOU 2001)	302.104	841.357	459.080	698.173	761.184	1.539.530	
	4,95%	13,79%	7,52%	11,43%	12,47%	25,22%	

*excluida la superficie viaria.

Fig. 3/ Cuantificación de la consolidación del tejido dotacional en el Distrito Sur en relación con los planes de 1985 y 2001.

Fuente: Elaboración propia

Como hemos venido explicando, el crecimiento sur de Granada se ha producido con la planificación previa a la LOUA y la diferenciación entre Sistemas Generales (SG) y Sistemas Locales (SL) no ha estado presente en la definición de su red de equipamientos y espacios libres. No es hasta el PGOU 2001 que se incorpora el concepto de Sistema General de Espacios libres (SGEL) y de Infraestructuras, y se agregan de esta forma determinados suelos de borde. La Adaptación Parcial de este plan a la LOUA (del 2008), diferenciará entre SG y SL de equipamientos, recogiendo los polideportivos que tratamos a continuación como sistemas generales, reconociendo así su papel estructural dentro del término municipal y participando del SGEL: en el caso de Núñez Blanca vinculado al Paseo Emperador Carlos V anexo, y en el caso de Bola de Oro formando parte del sistema compuesto por el parque anexo y la ribera del río Genil.

4.2. El valor de la arquitectura urbana. Dos polideportivos en el Distrito Sur de Granada

Para la observación de lo público en una escala próxima y su valoración cualitativa, se propone una visión comparada entre dos instalaciones deportivas del ámbito de estudio: los polideportivos Bola de Oro y Núñez Blanca. Ambos son estudiados mediante el análisis funcional del equipamiento y su entorno inmediato, y la observación e interpretación de los mecanismos de su diseño urbano.

Estas aproximaciones se producen para calibrar su mayor o menor aportación al éxito social del lugar, considerando la capacidad de apropiación del espacio y su resignificación a través de formas de habitar propias, que inscriban en el espacio rutinas, vivencias, aspiraciones de individuos y de grupos (MARTÍNEZ, 2014; PEIMBERT, 2019), así como por "la calidad de uso" de la dotación (HERNÁNDEZ, 1997: 45), como operación urbana, esto es, la recuperación y creación de espacios confortables y de calidad para la ciudad, que dignifiquen el lugar y promuevan la confluencia, el intercambio y la diversidad de relaciones urbanas y sociales.

Durante décadas existió en Granada un único espacio deportivo: el Estadio de la Juventud, al norte, junto al Camino de Ronda y su puente sobre el ferrocarril. Más allá de esto la ciudad sólo disponía para el uso deportivo de los espacios periurbanos: Alhambra, Llano de la Perdiz o Vega. A raíz del plan del 85, surgieron dos instalaciones polideportivas al sur para compensar el déficit histórico de este tipo de equipamientos (FIG. 2, 3 y 4 dcha.). En su momento, el Polideportivo Bola de Oro era prácticamente la única instalación pública deportiva de todo el sur, cumpliendo su función como sistema general dotacional. Sin embargo, el comportamiento metropolitano creciente¹⁴ no le confirió una importancia a esa escala, ya que para entonces las dotaciones deportivas se habían multiplicado en los diferentes municipios de la aglomeración. En este sentido, podemos decir que ambas dotaciones tienen una función fundamental urbana, y solo



FIG. 4/ (izqda.) Vista área de Granada, 1985; (dcha.) Construcción inicial del Polideportivo Bola de Oro (1989-90)¹⁵

Fuente: (izqda.) Adaptado de PEÑA, 1986; (dcha.) Archivo Municipal del Ayuntamiento de Granada

¹⁴ El paso de lo urbano a lo metropolitano en Granada se produjo a partir de 1995, favorecido por las infraestructuras de movilidad desarrolladas (La Circunvalación de Granada), y el transporte interurbano, y provocado, fundamentalmente, por la colmatación del suelo residencial del municipio de Granada

y la consiguiente expulsión de la población a la corona metropolitana en busca de rentas más bajas del suelo.

¹⁵ Disponible en https://www.granada.org/inet/wfot_arc.nsf/fa/E39A45A3C1634A40C1256AD80034E6B1?opendocument&highlight=0.bola%20de%20oro

ocasionalmente metropolitana, mayor en el caso del complejo Núñez Blanca, cuya pista de atletismo es única en el área metropolitana sur. Esta función de escala municipal y supramunicipal se ve favorecida por la línea del metro ligero que pasa por el Paseo Emperador Carlos V limítrofe, y que conecta los municipios de Albolote y Maracena al norte, pasando por Granada ciudad, hasta la población de Armilla en el sur.

Los polideportivos se convierten habitualmente en catalizadores de actividades y encuentros colectivos. Acogen múltiples funciones deportivas para

todos los rangos de edad y perfiles de personas, en correspondencia con la diversidad social actual, generando idas y venidas constantes a lo largo del día y durante toda la semana. Su horario de apertura, cada vez más extendido, provoca dinámicas sociales más allá de su función específica, lo que pauta su uso y genera flujos y necesidades cotidianas: cafeterías, tiendas, zonas recreativas, etc. (Fig. 5). En ambos casos la gestión corresponde al Patronato Municipal de Deportes (PMD) de Granada, por lo que los problemas que suelen aparecer con la gestión indirecta de los equipamientos, indicados en el apartado anterior, no se han dado¹⁶. No obstante,

Ámbito Polideportivo Bola de Oro			Ámbito Polideportivo Núñez Blanca		
Actividad reglada (NECESARIAS)	Actividades del entorno (OPCIONALES)		Actividad reglada (NECESARIAS)	Actividades del entorno (OPCIONALES)	
Gimnasia Acuática	Parque Infantil	*	Acondicionamiento Físico	Plaza Acceso: Juegos y Bancos	*
Bádminton	Mesas / Bancos	*	Gimnasia Acuática	Aparcamiento Bicicletas	
Baile	Pista Baloncesto Aire Libre	*	Pista de Atletismo	Parque Infantil	*
Baloncesto	Skatepark Bola de Oro:		Baloncesto	Zona Juego Infantil	*
	Pista de Saltos Patinaje				
	Pista de Motorbike				
Fútbol Sala	Zona Juego Infantil Agua	*	Fútbol Sala	Colegios próximos	*
Gimnasia Acrobática	Aparatos Mantenimiento		Gimnasia Acrobática	Parada de metro	*
Gimnasia Dirigida	Aparcamiento		Gimnasia Dirigida	Conservatorio Música	*
Gimnasia Rítmica	Itinerario Peatonal	*	Gimnasia Rítmica	Aparatos Mantenimiento	
Natación			Artes Marciales	Bares	*
Pádel			Natación	Cafeterías	*
Artes marciales			Pádel	Comercio Local	*
Tenis			Baile	Supermercado	*
Voleibol			Estiramientos / Meditación		
Waterpolo			Tenis		
Estiramientos / Meditación			Waterpolo		

*Actividades sinérgicas (SOCIALES resultantes)

Gradiente de intensidad de la actividad

FIG. 5/ Actividades regladas, del entorno y sinérgicas del interior y exterior de los polideportivos¹⁷

Fuente: Elaboración propia

¹⁶ Para ver todas las instalaciones deportivas del PMD de Granada puede consultarse en <http://pmdgranada.es/?seccion=programacion&pagina=instalaciones2016>

¹⁷ En la metodología se han considerado todas las actividades que se encuentran en el exterior del equipamiento como "actividades opcionales": aquellas que han surgido alrededor del equipamiento, pero escapan al control, a su gestión y mantenimiento. Sin embargo, de entre todas ellas, las

actividades que no son complementarias a la función de la dotación, esto es, actividades comerciales, hostelería, otros equipamientos cercanos, aun cuando se comportan como actividades opcionales del equipamiento, ya que están en su entorno, son consideradas específicamente actividades sociales o sinérgicas con el equipamiento, esto es, ajenas a su función fundamental genérica, pero componiendo la red de relaciones funcionales del ámbito.

en los últimos años se viene produciendo una desatención generalizada del mantenimiento de las instalaciones públicas, principalmente en la vigilancia de las condiciones del espacio inmediato externo a las dotaciones (aceras, espacios públicos anexos, arbolado, iluminación, condiciones de urbanización, suelos de espacio público transformados en aparcamiento, como sucede en Bola de Oro, etc.). La multifuncionalidad en potencia que se menciona es la base para la generación de sinergias positivas en su ámbito urbano, las cuales, y esta es la hipótesis que manejamos, vienen motivadas por una mejor o peor inserción urbana del equipamiento. En ello, tanto la dimensión arquitectónica del equipamiento (accesos, disposiciones de la edificación y sus límites), como la relativa al diseño urbano de implantación, juegan un papel fundamental. Las aproximaciones cualitativa y cuantitativa que presentamos, fruto de la observación de las prácticas ciudadanas, pero también del registro de funciones urbanas localizadas, refleja el grado de fortalecimiento de las relaciones de todo tipo que vienen reclamándose contemporáneamente, como las de promoción de la innovación social y de los entornos socialmente creativos, capaces de movilizar recursos y posibilidades de acción desde lo local (GALARRAGA & al., 2013: 47).

4.2.1. Polideportivo Bola de Oro: funciones yuxtapuestas en la ribera del Genil

El polideportivo Bola de Oro, construido a finales de los ochenta¹⁸, actualmente es un conjunto de instalaciones agregadas en un recinto con un único acceso, situadas en la margen izquierda del Genil, a la altura de la salida oriental de la ciudad por la Carretera de la Sierra (FIG. 4). Ocupa un espacio que formó siempre parte de pretendidas planificaciones más generales de esta ribera a lo largo del siglo XX¹⁹.

Durante años existieron sólo el pequeño pabellón de vestuarios y las pistas al aire libre, incorporando luego el pabellón multideporte y la piscina cubierta. Fruto del PGOU 2001 se construiría el puente rodado sobre el río para conectar viariamente la dotación con la calle Carretera de la Sierra, mejorando así su accesibilidad e incorporando una parada de autobús urbano junto al aparcamiento de acceso (FIG. 6, abajo izda. y FIG. 7). Este puente permitió relacionar al fin los dos barrios de ribera: Carretera de la Sierra, muy densamente ocupado desde los setenta, con bloques de hasta 7 plantas, y Cuesta de la Plata (bajo Quinta Alegre,



FIG. 6/ Complejo Polideportivo Bola de Oro: (de arriba abajo y de izqda. a dcha.) ribera izquierda del Genil, “plaza” central del parque al suroeste del polideportivo; calle trasera al suroeste, actual aparcamiento bajo pérgola; acceso principal; Paseo de la Fuente de La Bicha; y pistas de tenis, a través de la superposición de celosías y rejas

Fuente: Elaboración propia, 2010 (arriba izqda.) y 2021 (resto).

¹⁸ La construcción de su primer pabellón, pistas al aire libre de tenis, fútbol sala y baloncesto, se produjo entre 1989 y 1990 (FIG. 4 izda.); el edificio multideporte en el 2003; y la piscina climatizada en el 2009. En cambio, el Núñez Blanca se construyó a partir de 1994, siendo inaugurada la pista de atletismo en 1998.

¹⁹ Como el Proyecto de Parque en Granada, de Jean Graef, en 1929, un eje verde en continuidad con las riberas desde el centro de la ciudad (Isac, 1987: 224), o el intento de recuperar esta idea recogido en los borradores iniciales del PGOU de 1985 (Peña, 1986).



- | | | |
|---|-----------------------------------|-------------------------------|
| ▲ A.P. Acceso al Polideportivo | I/II... Alturas de la edificación | ▨ Actividad juegos infantiles |
| ▨ Zona de aparcamiento | ▨ Actividad hostelería y comercio | ▨ Actividad deportiva |
| ▨ Espacio vecinal privado | ▨ Límite del polideportivo | |
| A. Running | 1. Columpios | a. Bares, cafeterías |
| B. Ciclismo | 2. Juegos de pelota | b. Supermercado |
| C. Mantenimiento, otras act. deportivas | 3. Actividades educativas | c. Pequeño comercio |

Cantidad de cada tipo de actividad (medida superficialmente)



Intensidad de los tipos de actividad (según cantidad y diversidad) niveles de menor a mayor: la 1 / la 2 / la 3

Actividades necesarias ○ la 3 Actividades opcionales ○ la 2 Actividades sociales ○ la 1

FIG. 7/ Evaluación de espacios y actividades del entorno dotacional: Polideportivo Bola de Oro

Fuente: Elaboración propia

Cervantes y Bola de Oro), de vivienda suburbana de principios del siglo XX, ambos en un estado de deterioro urbanístico considerable.

Las condiciones geográficas otorgan cierta unidad al conjunto, siendo más bien un espacio lleno de contradicciones en donde se superponen acríticamente funciones y tiempos urbanos. La proximidad del río completa la topología del ámbito, conectado al Paseo de La Fuente de La Bicha que discurre en paralelo al río desde el Puente Verde, aguas abajo (FIG. 6). Y es que, los alrededores del polideportivo han sido urbanizados como espacios públicos muy direccionados: repletos de instalaciones y mobiliario diverso, persiguiendo la realización de actividades específicas según espacios que guardan una pobre relación entre ellos; yuxtaponiéndose actividades deportivas y de recreo que son ajenas al tejido residencial próximo (FIG. 5). Esta urbanización presenta una conformación deslavazada que cuenta con plantaciones arbóreas diversas, parterres demasiado altos que suponen una barrera visual, sendas y caminos conformados en el que se superponen el caminar y el acceso de vehículos en busca de aparcamiento (FIG. 6, arriba dcha.), áreas de gimnasia, pistas de monopatín, graderíos, etc., elementos que, como se ha podido recoger en las observaciones realizadas congregan a grupos sociales no necesariamente vinculados a las barriadas adyacentes (FIG. 7). Así también, los límites del equipamiento son constructivamente muy duros, con muros en sus partes bajas y rejas sobre ellos demasiado tupidas, que se superponen a las celosías interiores y hacen prácticamente imposible la vista de la práctica deportiva del interior, dificultando la comunicación a su vez desde dentro con los espacios exteriores (FIG. 6, abajo dcha.).

El acceso al polideportivo presenta deficiencias en términos de relación urbana del equipamiento, situándose la principal entrada directamente sobre un aparcamiento, lo que supone una disfunción evidente en cuanto a la accesibilidad universal y confort urbano. Por otro lado, de las observaciones llevadas a cabo, se ha registrado un uso independiente muy generalizado de las instalaciones respecto de las actividades del entorno, y un uso del aparcamiento que rodea al equipamiento (al sur y al oeste), muy ajeno al complejo deportivo. A pesar del autobús, la llegada al polideportivo se produce principalmente con vehículo privado, lo que se suma a la percepción de inseguridad mostrada por los usuarios intervinientes en las observaciones, que

manifiestan un menor uso de las actividades ofertadas por el equipamiento en invierno y en horas sin luz de la tarde. La actividad de toda la zona se incrementa los fines de semana, fruto de la gran afluencia del corredor peatonal del Paseo de la Fuente de la Bicha, potenciado en los últimos años.

4.2.2. Polideportivo Núñez Blanca: el equipamiento barrial

Construido más recientemente, el Polideportivo Núñez Blanca se sitúa en el borde de la antigua Carretera de la Zubia (actual Paseo del Emperador Carlos V), junto a una serie de unidades residenciales de densidad media, de entre cuatro y seis alturas, de distintas épocas. Hablamos aquí de un recinto ejecutado de una sola vez a finales de siglo XX, fruto de un plan de desarrollo del PGOU del 85, que distribuye su espacio entre una pista de atletismo, pistas abiertas y el edificio central, que alberga las piscinas cubiertas y el pabellón multideporte.

Este equipamiento tiene bien resueltos todos sus espacios limítrofes, tanto el del acceso principal como los laterales o traseros. Al norte, permitió la consolidación de un eje peatonal que da solución a las calles en peine de la promoción de vivienda social Mirasierra, de los setenta (FIG. 8, abajo izqda. y centro). Al este, una pequeña plaza articula tres calles que vinculan respectivamente tres tejidos urbanos: los dos de norte y sur de tipología plurifamiliar en bloque -de cuatro seis alturas respectivamente y bajo comercial- en los extremos, y, al este, un tejido de vivienda suburbana unifamiliar con patio entre medianeras, de los años sesenta; dando acceso además al mayor supermercado de la zona (FIG. 8, arriba dcha.). Por último, al sur, la entrada al equipamiento se produce mediante una acera ancha bien proporcionada, que funciona como un espacio público no direccionado en comunicación visual directa con la pista de atletismo, situada en una interesante cota inferior (FIG. 8, arriba izda.). Un banco corrido, límite de la zona ajardinada a la derecha del acceso, la ausencia de mobiliario en general, más allá de un pequeño *playground* junto a la plaza circular inmediata a la entrada, así como la solución constructiva de celosía ligera como límite del conjunto, aseguran la continuidad visual interior-exterior, dotando al espacio de contenido funcional y de un alto grado de flexibilidad y confort (FIG. 8, centro).



FIG. 8/ Polideportivo Núñez Blanca: (de arriba abajo y de izqda. a dcha.) acceso principal; Plaza Alcazaba de Mirasierra al este; calle peatonal al norte, barriada Mirasierra; y límite oeste hacia el Paseo Emperador Carlos V

Fuente: Elaboración propia, 2021

De la observación realizada se deduce una fuerte vinculación entre el equipamiento y los tejidos residenciales cercanos, así como con el Distrito Sur en general. Muchos de los usuarios participantes afirmaron usar semanalmente la instalación y acceder a ella peatonalmente, así como realizar actividades antes y después de la propia actividad deportiva en el Núñez Blanca. El contacto al este con el eje estructurante Paseo Emperador Carlos V asegura la conexión mediante transporte público, tanto con el autobús como con el metro ligero, por lo que es posible encontrar usuarios que provienen de otros puntos de la ciudad y que no acceden al mismo en vehículo privado.

No se constatan problemas de aparcamiento, para el que se cuenta con el viario local de los tejidos norte y sur y del viario estructurante al oeste (Fig. 9). La proximidad peatonal de los usos residenciales y comerciales, incluida la hostelería, asegura una percepción de seguridad en los alrededores del equipamiento que mantiene casi constante la presencia de usuarios a lo largo del año, así como en los horarios sin luz natural del invierno. La relación de la instalación con otros equipamientos públicos es habitual (situados estos principalmente en el tejido de bloques

al sur, entre calles El Partal y Torre de los Picos), con actividades combinadas por los usuarios, así como las organizadas por los equipamientos docentes en el polideportivo (Conservatorio de Música, de danza -situado al cruzar el bulevar Emperador Carlos V-, el I.E.S. Soto de Rojas y los C.E.I.P. Sierra Nevada, Abencerrajes y Alcazaba). Encontramos aquí un proyecto de inversión pública pensado estratégicamente para ocupar un territorio urbano determinado, que afronta tanto la escala de ciudad como la local o de barrio, solucionando sus límites urbanos a la vez que aporta espacio público de calidad a las tramas adyacentes. Así, la calle peatonal trasera recupera el sentido de perspectiva hacia La Vega Sur exterior que siempre tuvo, las plazas de los bloques residenciales al sur se comunican frontalmente con el acceso principal al equipamiento, o la plaza trasera, relacionada con la dotación en una orientación que se deja sin edificar -situando precisamente las pistas de tenis y fútbol sala al aire libre-, provoca el surgimiento de funciones de interacción social espontáneas, permitiendo la apropiación del espacio. Todo ello contribuye positivamente al paisaje local y vincula las barriadas alrededor del complejo deportivo (Fig. 8 y 9).



Fig. 9/ Evaluación de espacios y actividades del entorno dotacional: Polideportivo Núñez Blanca

Fuente: Elaboración propia

5. Análisis de resultados y conclusiones. Criterios para el fortalecimiento de lo público

La reconstrucción de los hechos urbanos elaborada nos muestra un Distrito Sur con servicios urbanos y dotaciones más o menos adecuadas o suficientes, en términos cuantitativos, pero que

respondió quizás durante demasiado tiempo y de forma poco crítica al objetivo asentado en la cultura urbanística española de alcanzar cuotas superficiales de lo público frente a lo privado. A pesar de los esfuerzos más recientes, forzados por la escala metropolitana, se echan en falta enfoques estratégicos y de aprovechamiento de las potencialidades urbanas del ámbito. Se trataría de haber acompañado a esta gestión de ciertas

visiones de conjunto imprescindibles (SECCHI, 2007: 281-282), cuando todo estaba por hacer y fruto de la interpretación de situaciones clave, estableciendo prioridades para dotar a la ciudad de una más sólida estructura colectiva. Pero, ¿estaba la administración preparada para solucionar coyunturas puntuales o parciales y producir a la vez tales visiones? Es una cuestión a resolver, no solo en Granada, sobre la producción de lo público en las ciudades y sobre el papel que debieran desempeñar los distintos actores implicados.

Con respecto a la localización de equipamientos a partir de los planeamientos municipales de 1985 y 2001, se observa una importante escasez de ellos en posiciones interiores de las unidades residenciales, principalmente de las primigenias, agrupándose en su mayoría en torno a los espacios-frontera que se enganchan a los ejes suburbanos estructurantes del sur de Granada. Desde la aprobación del PGOU 1985 se constata una agrupación de equipamientos en ciertos *paquetes dotacionales* bien localizados en bordes internos relevantes del distrito, localizando en ellos equipamientos de carácter general o metropolitanos, así como amplios espacios públicos impulsados por el PGOU 2001, en el límite exterior del distrito (en contacto con la circunvalación) (FIG. 2).

La observación comparada de la implantación y evolución de los dos polideportivos y sus entornos refleja las diferencias sustanciales entre sus soluciones urbanas. El análisis muestra la importancia de las consideraciones relativas al diseño del equipamiento: en cuanto a su localización urbana, cómo se produce el acceso y la forma de plantear los distintos límites; desde una perspectiva visual y en cuanto a la configuración de los mismos y de los espacios inmediatamente anexos (continuidad, direccionalidad de la urbanización, capacidad de motivar la apropiación del espacio por los usuarios, etc.). Todo ello se traduce en un mayor o menor fomento de las relaciones con los tejidos adyacentes, resultando una mayor o menor integración de la dotación en su ámbito local.

El desarrollo de la ciudad en los lugares estudiados muestra cómo cada situación es específica y viene a determinar sus resultados concretos espaciales y funcionales, más allá del cumplimiento de los objetivos marcados por el planeamiento urbanístico, en cuanto a la satisfacción del porcentaje de lo público frente al suelo urbanizado y de los requerimientos dotacionales. Los modos de participación de la sociedad en su implantación, las cuestiones geográficas y urbanas, y la observación del desarrollo de economías locales permiten una aproximación consistente a la evaluación de su éxito, esto es, la eficiencia y rentabilidad de la dotación desde un punto de vista urbano, pero

también ambiental y social. Así, si observamos la FIG. 5, queda patente cómo la aparición de las *actividades sinérgicas* –asimilables a las “resultantes/sociales” de GEHL (2011)-, de entre el conjunto de actividades opcionales del entorno inmediato del equipamiento, son más numerosas y frecuentes en el Núñez Blanca (mayor intensidad), aumentando, por tanto, las interacciones con la ciudad y su impacto como bien público. Resulta paradójico, además, que sea precisamente la ausencia casi de elementos de urbanización (bancos, división del espacio, desniveles, etc.), y no la abundancia que vemos en Bola de Oro, la que permite la cualificación de los espacios de intercambio entre equipamiento y ciudad por las actividades desarrolladas (FIGS. 5-9).

Este modo de urbanización y esta capacidad para fomentar la proximidad permite una mayor apropiación de los usuarios y termina por dar forma y contenido a los espacios de contacto de la dotación, que, como muestra más claramente el segundo caso, complejizan su contorno convirtiéndose en esponjas de urbanidad que se adentran en los tejidos residenciales y configuran su estructura colectiva (FIG. 10). Frente a un entorno más despegado y monofuncional en Bola de Oro, el entorno del Núñez Blanca reúne mayor calidad urbana desde la perspectiva social y funcional, convirtiendo al espacio libre asociado en parte de la dotación: un verdadero “espacio adjunto” donde se integran actores, relaciones sociales y experiencias individuales y colectivas (LOW & ALTMAN, 1992: 8).

El tejido dotacional que encontramos es el resultado de un proceso irregular pero sostenido en el tiempo que, independientemente de los mecanismos urbanísticos utilizados para su obtención, buscó lo público con mayor o menor acierto entre las fisuras de la ciudad, en las envolventes de las oportunidades. Los modos de proceder analizados nos señalan cuán importantes son ciertas actitudes contemporáneas que se demandan en la producción de un tejido dotacional de calidad, más aún en ciudades como Granada, tras años difíciles y con una experiencia urbanística plagada de cortoplacismo y alejada de los referentes europeos.

En relación a ello, es fundamental cuidar el contorno de los equipamientos y hacerlos combinar con los espacios públicos y el viario de los tejidos anexos, apostando por un urbanismo preocupado del espacio intermedio: operaciones incisivas que se ocupan de aquello que trasciende del dominio de la administración. Este ir más allá de la mera implantación del equipamiento, de la cuantificación y la ubicación según distritos de unos tipos determinados y unos estándares que dimensionen lo público, es esencial para que el espacio



FIG. 10/ **Funcionamiento espacial y social del equipamiento local**

Fuente: Elaboración propia

público alimente de verdad un proceso constante de interacción con sus fronteras privadas. Con ello, la cuestión de la implementación urbana de los equipamientos daría la importancia que merece a la forma en que esto sea hecho: el diseño espacial y la relación del bien con las estructuras urbanas, con los tejidos preexistentes o futuros, con la movilidad urbana, con el paisaje urbano local, conformando con cada operación verdaderos receptáculos de urbanidad. Las dotaciones así vistas se integrarían en nuevas estructuras porosas que harían fortalecer y potenciar lo público, aproximando las esferas pública y privada y, desde la perspectiva de la planificación, corregirían cuantitativa y cualitativa los sistemas locales para hacerlos formar parte esencial del tejido barrial. Se trataría de evitar soluciones aisladas, tantas veces llevadas a cabo por la administración, que aprovecha coyunturas de “oportunidad”, como posiciones de suelo de propiedad municipal realmente desconectadas de la vida cotidiana de los ciudadanos en sus espacios barriales, para cumplir con los estándares previstos en la legislación, pero que fuerza operaciones desprovistas de visiones integradas de lo urbano que no ayudan ni construyen la red pública.

Para que este fijarse en el diseño concreto a diferentes escalas que debe acompañar la inversión pública de equipamientos sea posible, se necesita una gobernanza que contemple realmente la contingencia, la variabilidad y ajuste del programa, más que un urbanismo de comandos, un urbanismo del proyecto, desde el plan y más allá de él, apostando por diseños de calidad, multiescalares y multidisciplinares. Con el objetivo imprescindible de rentabilizar la inversión pública y ampliar

su incidencia, la administración debería siempre “apuntar la dirección de lo público”, acompañándolo de lo que llamaba VIEGAS (2007: 273) “signos claros”: normativas, precios, tasas, su vigilancia sobre el bien público, atenta a sus necesidades espaciales y urbanas, más allá de su gestión y mantenimiento, estimulando a los agentes privados para conformar un sistema dinámico, incorporando a la ciudadanía, dotando de recursos reales, siendo transparentes en ello, etc.

Para proporcionar a la ciudad de un tejido dotacional consistente, dinámico y relacional es necesario reclamar un estado en permanente alerta ante las tensiones y desequilibrios de lo urbano, con atención a los despertares de procesos urbanizadores y a las demandas ciudadanas. Consistiría en practicar una suerte de “urbanismo fronterizo” que produzca mecanismos para el diálogo, conciliando usos, escalas y tiempos sobre la base de procesos participativos, y que, considerando las múltiples dimensiones de lo público, induzca propuestas inteligentes y compartidas.

6. Bibliografía

- BANZHAF, H. S. & FAROQUE, O. (2013): Interjurisdictional housing prices and spatial amenities: Which measures of housing prices reflect local public goods? *Regional Science and Urban Economics*, 43: 635–648. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2013.03.006>
- BORJA, J. & CASTELLS, M. (1998): *Local y global*. Barcelona, España: Taurus Editores.
- & MUXI, Z. (2003): *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona, España: Diputación de Barcelona y Electa.

- BRavo, B. (2018): *La ciudad doméstica. La construcción de la primera periferia al sur de Granada*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/50142>
- BREITUNG W. (2011): Borders and the city: Intra-urban boundaries in Guangzhou (China). *Quaestiones Geographicae*, 30(4), pp. 55–61. Poznań, Polonia: Bogucki Wydawnictwo Naukowe. <https://doi.org/10.2478/v10117-011-0038-5>
- BRESCIANI, L. E. (2010): Chile 27F 2010: La catástrofe de la falta de planificación. *EURE*, 36(108): 151-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-7161201000200007>
- BURRIEL, E. L. (2008): La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova*, vol. XII, núm. 270 (64). <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- CALDERÓN, B. & GARCÍA, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. *Scripta Nova*, vol. XXI, núm. 570. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>
- CANTO C. M. (2008): Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, 30: 9-37. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- CASTRO-COMA, M. & MARTÍ-COSTA, M. (2016): Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad. *EURE*, 42(125): 131-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100006>
- CHANG, H. S. & LIAO, C. H. (2011): Exploring an integrated method for measuring the relative spatial equity in public facilities in the context of urban parks. *Cities*, 28(5): 361–371. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.04.002>
- DE CERTEAU, M. (2000): *La invención de lo cotidiano*. México, México: Universidad Iberoamericana.
- FERNÁNDEZ, G. R. (2015): Urbanismo y corrupción. Etiología de una práctica ilícita. *Encuentros multidisciplinares*, 17(50): 14-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407319>
- GALARRAGA, A. & LUNA, Á. & GONZÁLEZ, S. (2013): Cultura y creatividad en la nueva economía urbana. *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, 20: 33-55. <https://cercles.diba.cat/documentsdigitals/pdf/E140040.pdf>
- GARRIZ, E. J. & SCHRODER, R. V. (2014): Dimensiones del espacio público y su importancia en el ámbito urbano. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 12(2): 25-30. <https://doi.org/10.21500/22563202.59>
- GEHL, J. (2011): *Life Between Buildings: Using Public Space*. London: Island Press.
- GIGOSOS, P. & SARAVIA, M. (1993): Relectura del planeamiento español de los años 80: generación de planes, generaciones de urbanistas. *Ciudades*, 1: 37-52. <https://doi.org/10.24197/ciudades.01.1993.37-52>
- HANYU, K. (1997): Visual properties and affective appraisals in residential areas after dark. *Journal of Environmental Psychology*, 17(4): 301–315. <https://doi.org/10.1006/jevp.1997.0067>
- HARVEY, D. (2008): El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53: 23-39. <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- HERNÁNDEZ, A. (director) (1997): *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid, España: Ministerio de Fomento.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2017). Datos estadísticos. <https://www.ine.es/>
- ISAC, Á. (1987): Transformación urbana y renovación arquitectónica en Granada. Del “plano geométrico” (1846) al gran parque (1929). *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, 18: 207-230. <https://core.ac.uk/download/pdf/230513481.pdf>
- KAISER, E. J. & GODSCHALK, D. R. & CHAPIN, F. S. (1995): *Urban land use planning* (4th ed.). Chicago, Estados Unidos: Urbana and University of Illinois.
- KAPSTEIN, G. & DE LA BARRA, X. (1979): El equipamiento como instrumento de transformación social. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, 40: 29-38. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81234>
- LEAL, J. (1979): Fundamentos para un análisis de los equipamientos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, 40: 9-14. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81232>
- LEFEBVRE, H. (1975b): *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España: Península.
- (2013): *La producción del espacio*. (E. Martínez, Trad.). Madrid, España: Capitán Swing.
- LEDRUT, R. (1976): *Sociología urbana*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- LI, H. & WEI, Y. H. D. & YU, Z. & TIAN, G. (2016): Amenity, accessibility and housing values in metropolitan USA: a study of Salt Lake County, Utah. *Cities*, 59: 113-125. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.07.001>
- LOW, S. & ALTMAN, I. (1992): Place attachment: a conceptual inquiry. En I. Altman & S. M. Low (eds.), *Place Attachment* (pp. 1-12). New York, Estados Unidos: Plenum Press.
- MARTÍNEZ, E. (2014): Configuración urbana, hábitat y apropiación del espacio. *Scripta Nova*, 18(493). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15022>
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Libro verde del medio ambiente urbano*. Madrid, España: Centro de publicaciones, Ministerio de Medio Ambiente.
- MITCHELL, D. (2003): *The right to the city. Social justice and the fight for public space*. New York, Estados Unidos: The Guilford Press.
- MORENO, J. L. (2006): *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*. Madrid, España: Editorial Montecorvo.
- MORONI, S. & CHIODELLI, F. (2014): Public Spaces, Private Spaces, and the Right to the City. *International Journal of E-Planning Research*, 3(1): 51-65. <https://doi.org/10.4018/ijep.2014010105>
- MOURATIDIS, K. & HASSAN, R. (2020): Contemporary versus traditional styles in architecture and public space: A virtual reality study with 360-degree videos. *Cities*, 97. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102499>
- NASAR, J. L. (1994): Urban design aesthetics: The evaluative qualities of building exteriors. *Environment and Behavior*, 26(3): 377–401. <https://doi.org/10.1177/001391659402600305>
- NEWMAN, M. E. J. (2003): The Structure and Function of Complex Networks. *SIAM REVIEW*, 45(2): 167-256. <https://doi.org/10.1137/S003614450342480>
- OLVERA, A. J. (2003): *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: Los Contornos De Un Proyecto*. San José, Costa Rica: Cuadernos de la Sociedad Civil. Costa Rica, Instituto de Comunicación y Desarrollo. http://www.lasociedad-civil.org/wp-content/uploads/2014/11/olvera_copy.pdf
- OMER, I. (2006): Evaluating accessibility using house-level data: A spatial equity perspective. *Computers, Environment and Urban Systems*, 30: 254–274.
- PEÑA, F. (1986): El Plan General de Granada. Tratamiento de las márgenes del río Genil y vía perimetral. *Geometría*, nº 2: 24-37.

- PORTAS, N. (2003): El surgimiento del proyecto urbano. *Perspectivas Urbanas*, (3). <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/555>
- & DOMINGUES, Á. & CABRAL, J. (2007): *Políticas Urbanas. Tendencias, estrategias y oportunidades*. Lisboa, Portugal: Fundación Galouste Gulbenkian.
- PEIMBERT, A. (2019): Tensiones sincopadas y narrativas paradigmáticas sobre el espacio público en una ciudad fronteriza. *EURE*, 45(136): 255-276. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000300255>
- RAPOPORT, A. (2013): *History and precedent in environmental design*. Londres, Inglaterra: Springer Science & Business Media.
- REIG, E. & GOERLICH, F. J. & CANTARINO, I. (2016): *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas de suelo y accesibilidad*. Informes 2016. Economía y Sociedad. Madrid, España: Fundación BBVA. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/07/FBBVA_Esenciales_6_tcm269-587558.pdf
- RIVAS, J.L. (2015): Un urbanismo de la observación: Metodologías prospectivas en torno a la idea de calle ciudad en tres capitales andaluzas (Córdoba, Málaga y Granada). *EURE*, 41(123): 131-158. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300006>
- RIVAS, J. L., & BRAVO, B. (2017): Aproximación a la primera periferia al sur de Granada: de las huertas a las villas urbanas (1920-1951). *Ciudades*, 19: 163-187. <https://doi.org/10.24197/ciudades.19.2016.163-187>
- ROMÁN, A. (2014): La gestión indirecta de los servicios públicos. Algunos mecanismos de racionalización y control. *Administración de Andalucía: Revista andaluza de administración pública*, 89: 111-154. <http://hdl.handle.net/11441/63756>
- ROSEN, S. (1974): Hedonic prices and implicit markets: Product differentiation in pure competition. *Journal of Political Economy*, 82: 34-55. <http://dx.doi.org/10.1086/260169>
- SASSEN, S. (2003): Localizando ciudades en circuitos globales. *EURE*, 29(88): 5-27. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800001>
- SCHINDLER, I. & al. (2017): Measuring aesthetic emotions: A review of the literature and a new assessment tool. *PloS One*, 12(6). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0178899>
- Secchi, B. (2006): Land Design 2. En A. Aymonino & V. P. Mosco, *Contemporary public space: un-volumetric architecture* (pp. 287-291). Milán, Italia: Skira.
- (2007): Urban scenarios and policies. En N. PORTAS, Á. DOMINGUES, & J. CABRAL (eds.), *Políticas Urbanas. Tendencias, estrategias y oportunidades* (pp. 274-283). Lisboa, Portugal: Fundación Calouste Gulbenkian.
- SEIXAS J. (2014): *La ciudad en la encrucijada: repensar la ciudad y su política*. Valencia, España: Tirant Humanidades.
- SHEPPARD, S. (1999): Hedonic analysis of housing markets. En P. CHESHIRE, & E. S. MILLS (vol. eds.), *Handbook of regional and urban economics*. Vol. 3. *Handbook of regional and urban economics* (pp. 1595-1635). Amsterdam, Holanda: Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(99\)80010-8](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(99)80010-8)
- SOLÁ-MORALES, M. & PARCERISA, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, 24:33-51.
- SOLÁ-MORALES, M. (1992): Espacios públicos y espacios colectivos. Un nuevo reto: urbanizar lo privado. *La Vanguardia* (12/05/1992).
- TAYLOR, S. J. & BODGAN, R. (1987): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- TALEAI, M. & SLIUZAS, R. & FLACKE J. (2014): An integrated framework to evaluate the equity of urban public facilities using spatial multi-criteria analysis. *Cities*, 40: 56-69. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.04.006>
- TASSIN, E. (1999): Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿qué es un sujeto político? En H. Quiroga & al. (comps.). *Filosofías de la ciudadanía: sujeto político y democracia* (pp. 49-68). Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- TEITZ, M.B. (1968): Toward a theory of public facility location. *Papers of the Regional Science Association*, 21: 35-51. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5597.1968.tb01439.x>
- TERÁN, F. DE (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. Gustavo Gili.
- TSE, R. Y. C. (2002): Estimating neighbourhood effects in house prices: Towards a new hedonic model approach. *Urban Studies*, (39): 1165-1180. <http://dx.doi.org/10.1080/00420980220135545>
- TSOU, K. W. & HUNG, Y. T. & CHANG, Y. L. (2005): An accessibility-based integrated measure of relative spatial equity in urban public facilities. *Cities*, 22(6): 424-435. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2005.07.004>
- VARELA B. E. (2015): Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41(123): 213-237. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>
- VIEGAS, J. M. (2007): Estrategias Urbanísticas e Gobernabilidad. En N. PORTAS & Á. DOMINGUES & J. CABRAL (eds.), *Políticas Urbanas. Tendencias, estrategias y oportunidades* (pp. 261-273). Lisboa: Fundación Galouste Gulbenkian.

7. Listado de acrónimos/siglas

INE	Instituto Nacional de Estadística
LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
POTAUG	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada
PMD	Patronato Municipal de Deportes
SG	Sistemas Generales
SGEL	Sistema General de Espacios Libres
SL	Sistemas Locales

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N° 210, invierno 2021

Págs. 1031-1042

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.07>

CC BY-NC-ND



Ciudades en redes económicas: una comparación de Buenos Aires y Santa Cruz con Singapur, enfocada en el sector de petróleo y gas

Sören SCHOLVIN

Departamento de Economía
Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile

Resumen: En estudios recientes sobre Singapur, se propone que las “ciudades compuertas” conectan lugares periféricos a las redes globales de producción y tienen un impacto importante sobre el desarrollo de la periferia. Enfocando el sector de petróleo y gas, el presente artículo revela las múltiples formas en que las ciudades sirven como centros de globalización. El autor se refiere a treinta y tres entrevistas e información de fuentes secundarias para mostrar que Buenos Aires (Argentina) es, en primer lugar, un nodo de control corporativo. La prestación de servicios técnicos acontece en el interior del país. Santa Cruz (Bolivia), en cambio, concentra estos servicios y otras funciones debido a la falta de condiciones adecuadas en ubicaciones periféricas que aprovechan poco de la integración en las redes globales de producción.

Palabras claves: Ciudad compuerta; Desarrollo; Red global de producción; Buenos Aires; Santa Cruz.

Cities in economic networks: a comparison of Buenos Aires and Santa Cruz with Singapore, focussed on the oil and gas sector

Abstract: Recent studies on Singapore suggest that “gateway cities” connect peripheral locations to global production networks and have an important impact on the development of the periphery. Focussing on the oil and gas sector, this article reveals the multiple ways in which cities serve as

Recibido: 14.10.2020; Revisado: 08.03.2021

Correo electrónico: soren.scholvin@ucn.cl; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5911-2718>

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

centres of globalisation. The author refers to 33 interviews and information from secondary sources to show that Buenos Aires (Argentina) is, first of all, a node of corporate control. The provision of technical services takes place in the interior of the country. Santa Cruz (Bolivia), meanwhile, concentrates these services and other functions due to the lack of adequate conditions at peripheral locations, which benefit little from integration into global production networks.

Keywords: Gateway city; Development; Global production network; Buenos Aires; Santa Cruz.

1. Introducción

Los estudios sobre la red de las ciudades globales – en inglés, *world city network* – han avanzado mucho nuestra comprensión de la globalización con respecto a los procesos de interconexión a través de las actividades de empresas que prestan servicios en contabilidad, derecho, finanzas y publicidad a corporaciones transnacionales (DERUDDER & TAYLOR, 2016; TAYLOR & al., 2002a, 2002b; TAYLOR & DERUDDER, 2016). Se han realizado también esfuerzos para captar el papel de las ciudades globales en las redes globales de producción. BROWN & al. (2010) sostienen que las ciudades globales son nodos en estas redes porque proporcionan funciones claves de control corporativo y dichos servicios dedicados a empresas. PARNREITER (2010, 2015) y ROSSI & al. (2007) han seguido esta línea de investigación, concentrándose en las ciudades globales como lugares críticos para la gobernanza de procesos económicos.

En publicaciones recientes sobre Singapur, se ha desarrollado un marco más amplio: el de las “ciudades compuertas”. SCHOLVIN & al. (2019a) proponen que las ciudades compuertas están marcadas por hasta cinco elementos que comprenden todo lo necesario para el funcionamiento de la producción espacialmente fragmentada, es decir, para la integración de lugares periféricos en la economía global: logística y transporte, procesamiento industrial, control corporativo, prestación de servicios a empresas y generación de conocimiento. BREUL & REVILLA DIEZ (2018) escriben por consiguiente que Singapur es un “paso intermedio” que conecta la periferia – por ejemplo, ubicaciones en Indonesia y Vietnam – a las redes globales de producción. En otra publicación muestran que Singapur limita el desarrollo en algunos lugares periféricos porque atrae muchas actividades que podrían hacerse también en la periferia (BREUL & al., 2019).

Significa que, como marco analítico, las ciudades compuertas se distinguen de las ciudades

globales en cuanto a la perspectiva. No son necesariamente casos empíricos distintos. Mientras que el enfoque de las ciudades globales se refiere a las relaciones entre ciudades o, en otras palabras, a la red de las ciudades globales, la investigación sobre las ciudades compuertas abarca las relaciones de las ciudades con la periferia.

El presente artículo aplica el concepto de las ciudades compuertas a dos casos en Sudamérica: Buenos Aires (Argentina) y Santa Cruz (Bolivia). El objetivo es averiguar si las conclusiones sobre Singapur se aplican también a estos casos, si se pueden generalizar. En otras palabras, el artículo responde a dos preguntas: ¿De qué manera conectan Buenos Aires y Santa Cruz lugares periféricos a las redes globales de producción? ¿Cuál es el impacto de ambas ciudades sobre el desarrollo periférico?

De esta manera, el artículo aborda un punto débil del debate sobre las ciudades en las redes económicas. Como se explica en detalles más abajo, se ha descuidado la diversidad de este fenómeno, es decir, las múltiples formas en que las ciudades actúan como centros de globalización. La diversidad de las ciudades – en las redes económicas o de una manera más general – no es, sin duda, una sorpresa para los lectores que se especializan en Estudios Urbanos. Aun así, esta diversidad merece más atención en los debates a los que este artículo hace una contribución. Por lo tanto, forma parte de una literatura creciente que se basa en la convicción que hay que:

“apreciar la pluralidad de la experiencia urbana, reconociendo, al mismo tiempo, su interconectividad global” (ACUTO, 2014, 1733; véase también HOYLER & HARRISON, 2018).

Al analizar el impacto de Buenos Aires y Santa Cruz sobre el desarrollo periférico, el artículo además cuestiona un cierto escepticismo que predomina en los debates correspondientes.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección, se presenta

el enfoque de las ciudades compuertas y se lo contextualiza en los debates relacionados sobre las ciudades globales. Se explican también la selección de casos y la metodología. La segunda sección empieza con un resumen de los hallazgos sobre Singapur como ciudad compuerta. Después, se analizan Buenos Aires y Santa Cruz.

2. Marco conceptual y metodológico

2.1. Ciudades compuertas

Una ciudad compuerta se define como

“una entrada a (y necesariamente una salida de) alguna área” (BURGHARDT, 1971, 269).

SHORT & al. (2000) sostienen que todas las ciudades son, en cierta medida, compuertas, globalizando sus esferas de influencia en términos culturales, económicos y políticos. En consecuencia, la investigación sobre las ciudades compuertas se ha vuelto muy amplia. Trata de temas como el transporte marítimo (LEE & DUCRUET, 2009), los flujos de comercio e inversión extranjera (CHUBAROV & BROOKER, 2013; GRANT, 2008) y la migración internacional (PRICE & BENTON-SHORT, 2008).

Hay, por supuesto, superposiciones en la literatura sobre las ciudades compuertas y las ciudades globales. TAYLOR & al. (2002c) llaman a ciertas ciudades globales de “centros de comando regional”, lo que sugiere que integran a su periferia en la red de las ciudades globales. Estas ubicaciones – por ejemplo, São Paulo – son elegidas por los proveedores de servicios a empresas, y presumiblemente también por otras compañías transnacionales, como locaciones para las sedes regionales, es decir, sedes de control a nivel continental o subcontinental. Así conectan las subsidiarias nacionales con las respectivas casas matrices. Al adoptar esta idea, PARNREITER (2010, 2015) analiza cómo los proveedores de servicios a empresas en Hamburgo les ayudan a sus clientes a globalizar sus negocios y cómo las empresas correspondientes en Ciudad de México conectan el interior del país con el mundo. ROSSI & al. (2007) distinguen entre las “ciudades de decisión” (sitios de las sedes corporativas) y las “ciudades de servicio” (ubicaciones de proveedores de servicios a empresas) en Brasil.

Un punto débil de las publicaciones que se han desarrollado en la tradición de la investigación

sobre las ciudades globales es que se limitan a los servicios a empresas y, en menor medida, al control corporativo. Este enfoque ha sido fuertemente criticado – tanto por representantes de estudios pos-coloniales (ROBINSON, 2002, 2006), como por los científicos que más han marcado la investigación sobre las redes globales de producción (COE & al., 2010). En pocas palabras, al analizar exclusivamente el control corporativo y los servicios a empresas, no se puede comprender el rol de las ciudades en la economía global. A lo peor, surge una visión incorrecta del asunto.

Existen estudios cuantitativos sobre las redes de ciudades en otros ámbitos. MARTINUS & al. (2015) analizan empresas del sector energético. TOLY & al. (2012) enfocan el mismo sector y organizaciones no gubernamentales. Los sectores de automotriz, biotecnología, equipamiento hardware y farmacéutica son analizados por KRÄTKE (2014a, 2014b). HOYLER & WATSON (2013) estudian empresas de medios de comunicación. Estas publicaciones muestran que hay varias redes de las ciudades globales, pero, debido a su metodología que solamente comprende el control corporativo, no consiguen revelar las diversas funciones que una ciudad puede asumir para interconectar a otros lugares.

El artículo de SCHOLVIN & al. (2019a) mencionado en la introducción capta la diversidad de las ciudades en las redes económicas. Basándose en una revisión de la literatura sobre las ciudades globales y las redes globales de producción, los autores deducen la importancia de las ciudades compuertas de cinco elementos o funciones que las ciudades asumen para las redes globales de producción:

- Primero, las ciudades globales son, a veces, nodos de transporte, así sirviendo de compuertas (GRUBESIC & MATISZIW, 2012; HESSE, 2010; JACOBS & al., 2010; LEE & DUCRUET, 2009). DUCRUET & al. (2014) definen las ciudades compuertas mediante la interconexión por el control corporativo, los servicios a empresas y la logística. El concepto de las “ciudades relacionales” – desarrollado por SIGLER (2013) – enfoca el almacenamiento, la logística y la venta al por mayor.
- Segundo, algunas ciudades en las economías emergentes albergan industrias de gran escala, como lo demuestra la fabricación de automóviles en Bangkok y São Paulo que está vinculada a través de las fronteras nacionales, ligando la periferia de Asia sud-oriental y Sudamérica, respectivamente, con la economía global (DICKEN, 2015; RAMOS SCHIFFER, 2002).

- Tercero y cuarto, las sedes corporativas y los servicios a empresas son las características estándar en la literatura sobre las ciudades globales. FRIEDMANN & WOLFF definen las ciudades globales como “centros bancarios y financieros [y] sedes administrativas” (1982, 312). Según SASSEN, son “puntos de control altamente concentrado” (2001, 3), donde se prestan servicios a empresas en contabilidad, derecho, finanzas y publicidad. Con respecto a las ciudades compuertas, Scholvin y sus coautores proponen incluir también servicios técnicos.
- Quinto, las ciudades compuertas son lugares donde se genera conocimiento en procesos cooperativos que involucran actores locales y no locales. En estos procesos, tecnologías existentes se adaptan a particularidades locales o, alternativamente, tecnologías desarrolladas localmente se comercializan a nivel mundial (SCHOLVIN & al., 2019b).

Es importante subrayar que no cada función tiene relevancia para la gobernanza de las redes globales de producción. Una convicción clave del concepto es que una ciudad de comando puede servir como compuerta así mismo que un nodo de logística y procesamiento industrial. Lo esencial es que cada uno de los cinco elementos es necesario para que ubicaciones periféricas se integren en la económica mundial.

El presente artículo contribuye al enfoque de las ciudades compuertas y, en consecuencia, está basado en la literatura correspondiente. La investigación sobre las redes globales de producción ofrece aportaciones al tema del artículo que no fueron integradas por falta de espacio – como, por ejemplo, las observaciones de COE & al. (2004), COE & YEUNG (2015) y HESSE & RODRIGUE (2006) en cuanto a los servicios de logística que son esenciales tanto para las ciudades compuertas, como para las redes globales de producción. PHELPS argumenta que

“el valor de una perspectiva de logística y transporte dentro de las redes globales de producción es que dirige la atención hacia [...] lugares intermedios” (2017, 30).

Más allá del análisis de las características de las ciudades compuertas, Scholvin & al. (2019a) muestran que estas ciudades – o, mejor dicho, Singapur – son importantes para el desarrollo de lugares periféricos, concentrando algunos segmentos de las redes globales de producción y, al mismo tiempo, facilitando la difusión de otras actividades hacia la periferia. Por ejemplo, Singapur alberga los proveedores de servicios

técnicos más conocidos del sector de petróleo y gas, como Baker Hughes y Halliburton. Desde la ciudad compuerta, estas empresas proveen sus servicios a toda la región Asia-Pacífico, pero han descentralizado sus almacenes básicos y sedes de soporte a lugares más cercanos a las cuencas de petróleo y gas, como en Indonesia y Vietnam.

Mientras que Scholvin y sus coautores toman una posición neutral con respecto a los efectos de las ciudades compuertas sobre el desarrollo periférico, un artículo por BREUL & al. (2019) se concentra en los “mecanismos de filtro” de las ciudades compuertas. Se propone – a base del caso de Singapur – que las ciudades compuertas reducen las ganancias de la periferia en las redes globales de producción debido a su posición intermediaria que permite que las ciudades compuertas aten ciertas actividades a ellas mismas. Al enfocar los efectos negativos de las ciudades compuertas sobre el desarrollo periférico, este estudio se vincula a debates sobre la “sombra de aglomeraciones” (BURGER & al., 2015) y la “transferencia geográfica de valor” (PARNREITER, 2019; véase también SCHOLVIN & BREUL, 2021). Confirma una observación de MASSEY que escribe que:

“algunos [lugares] están más a cargo [...] que otros; algunos inician flujos y movimientos, otros no; algunos están efectivamente en el lado receptor [mientras que otros] están efectivamente encerrados” (1993, 6).

Con el trasfondo de este escepticismo en cuanto a las ciudades compuertas y el desarrollo periférico, conviene preguntarse no solo si otros casos son idénticos a Singapur en orden a sus funciones en las redes globales de producción. Hay que investigar también si tienen los mismos efectos sobre el desarrollo de lugares periféricos.

2.2. Selección de casos

¿Por qué en el presente artículo se estudian Buenos Aires, Santa Cruz y el sector de petróleo y gas? Primero, para comparar ciudades en Sudamérica con Singapur, conviene enfocar el mismo sector. De esta manera, se evita que las características del sector influyan sobre los resultados. Segundo, como señala SARTORI (1994), la comparación tiene sentido si los objetos que se comparan tienen algo en común pero no son idénticos. Se sabe que Buenos Aires y Santa Cruz juegan un rol importante en las respectivas economías de Argentina y Bolivia, y también en el sector de petróleo y gas. Al mismo tiempo, son ciudades muy distintas en lo que

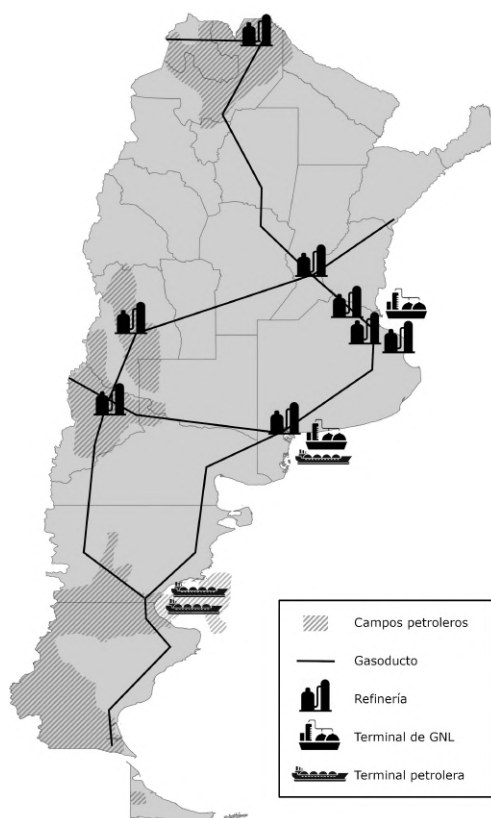


FIG. 1/ **Infraestructuras downstream y cuencas de petróleo y gas en Argentina**

Fuente: Elaboración propia

atañe a su desarrollo económico y su posición política a nivel nacional, entre otros factores. Buenos Aires además queda lejos de las principales cuencas en Argentina. El caso contrario aplica a Santa Cruz (FIG. 1 y FIG. 2).

Se podría estudiar otras ciudades y con mucha probabilidad existen paralelos entre Buenos Aires y las capitales de otros países ricos en hidrocarburos en Sudamérica, como Caracas o Quito. Santa Cruz probablemente comparte unas características con Rio de Janeiro, la ciudad compuerta al sector de petróleo y gas en Brasil. Sería también interesante analizar con más profundidad las cabeceras secundarias mencionadas más abajo. Sin embargo, el objetivo del artículo es revelar la diversidad de las ciudades compuertas. Se considera la proposición que Singapur es una ciudad compuerta de carácter modélico como hipótesis y el artículo sirve

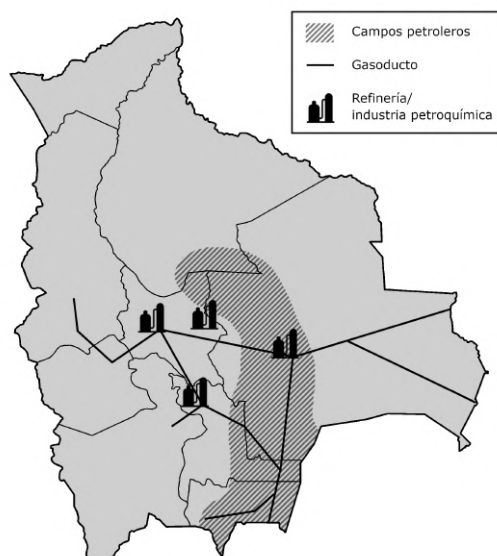


FIG. 2/ **Infraestructuras downstream y cuencas de petróleo y gas en Bolivia**

Fuente: Elaboración propia

para falsarla. Como explica FLYVBJERG (2006), hasta estudios de casos únicos generan conocimiento generalizado, si falsan una hipótesis. Significa que la inclusión de otros casos no tendría ningún impacto sobre la contribución de este artículo al debate sobre las ciudades compuertas.

Para evitar otro malentendido, un estudio sobre una ciudad compuerta no tiene por objetivo analizar la ciudad de una manera holística (para estudios más amplios de Buenos Aires y Santa Cruz, véase KIRSHNER, 2013; LOMBARDO & al., 2003, 2006). La perspectiva del presente artículo solo permite entender mejor el rol de las ciudades en las redes económicas. Con respecto al desarrollo de los lugares periféricos vinculados a las ciudades compuertas, tampoco capta la totalidad de las condiciones relevantes. Entre muchos factores endógenas y exógenas que influyen sobre el desarrollo periférico, se enfoca en el impacto de las ciudades compuertas.

2.3. Metodología

En el siguiente análisis, se usan datos de fuentes secundarias, como los informes de la Energy Information Administration. El sitio web A Barrel

Full presta información sobre todos los campos de petróleo y gas activos en el mundo, indicando las operadoras y los principales proveedores de servicios. Información sobre el sector downstream – por ejemplo, las refinerías, sus capacidades y propietarios – también está disponible.¹ Este tipo de información proporciona una primera visión sobre la relevancia de Buenos Aires y Santa Cruz. Aun así, no explica el rol de compuerta.

Durante viajes de investigación a Argentina y Bolivia en 2017, el autor llevó a cabo entrevistas semiestructuradas con representantes de autoridades públicas, confederaciones empresariales y, lo más importante, empresas locales y transnacionales. Se realizaron diecisiete entrevistas en Buenos Aires y dieciséis en Santa Cruz. Los entrevistados fueron identificados a través de sus páginas personales en LinkedIn y mediante el principio de bola de nieve. Las entrevistas se realizaron con la ayuda de una guía de ocho preguntas abiertas sobre las estrategias de localización, la división del trabajo dentro de las empresas, las relaciones entre empresas y las ventajas de localización que Buenos Aires y Santa Cruz ofrecen. Estas preguntas se adaptaron ligeramente antes de cada entrevista, reflejando el área de experiencia del entrevistado y la naturaleza exacta de la empresa/organización. Se grabaron las entrevistas, con la excepción de cuatro que fueron reconstruidas a base de notas. Luego, se las estructuraron por categorías previamente definidas que se relacionan a los cinco elementos de las ciudades compuertas. Parece oportuno añadir que los entrevistados, con la excepción de los dueños de empresas, comunicaron sus opiniones personales, aunque tengan altos cargos en las compañías u organizaciones correspondientes.

3. Análisis empírico

3.1. Singapur: el modelo de una ciudad compuerta

SCHOLVIN & al. (2019a) demuestran que Singapur sirve como centro logístico (debido al tamaño y la eficiencia del puerto) y que es un lugar importante del procesamiento industrial (por la industria petroquímica que suministra la mayoría de las importaciones correspondientes de varios

países en la región). Petroleras integradas como ExxonMobil y Total dirigen sus actividades en Asia sud-oriental – a veces también para la región Asia-Pacífico y el Medio Oriente – desde allá. Las sucursales nacionales se comunican con las sedes en Singapur, no directamente con las casas matrices. Los servicios a empresas se prestan también en la ciudad compuerta, desde donde compañías como Schlumberger mandan personal altamente cualificado a la periferia. Instituciones en Singapur, por ejemplo, el Centro de Investigación Offshore e Ingeniería, desarrollan nuevas tecnologías, en particular para la aplicación en Asia sud-oriental.

A pesar de que haya efectos positivos sobre el desarrollo periférico, BREUL & al. (2019) argumentan que Singapur filtra las ganancias que se realizan en las redes globales de producción de tres maneras. Primero, para varias actividades, especialmente tales de alto rendimiento, Singapur es una ubicación más atractiva que los lugares periféricos que albergan los recursos de petróleo y gas porque Singapur aprovecha de economías de escala. Segundo, las autoridades públicas promueven la ciudad como nodo del sector. Significa que la periferia enfrenta no solamente a una ubicación más competitiva, pero también a una política sofisticada de vinculación a las redes globales de producción por la parte de Singapur. Tercero, las estrategias de localización de cada empresa llevan a trayectorias dependientes: una vez que, por ejemplo, una compañía concentre el control corporativo en Singapur, es muy probable que busque los servicios a empresas en el mismo lugar.

3.2. Buenos Aires: un centro de control corporativo

Mientras que Singapur es una ciudad estado sin propios recursos hidrocarbúricos, Buenos Aires es el centro económico y político de un país con una extensión considerable. Hay importantes reservas convencionales en el interior (2.4 mil millones barriles de petróleo y 11.1 billones pies cúbicos de gas probados), así como recursos no convencionales, particularmente en una formación geológica en el norte de la Patagonia que se llama Vaca Muerta. Es uno de los yacimientos de hidrocarburos no convencionales mayores del mundo (ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2017).

Empezando con la logística y el transporte, es decir el primer elemento de las ciudades

¹ El sector de petróleo y gas se divide en tres áreas. El upstream comprende exploración y extracción. El midstream incluye transporte, almacenamiento y venta a mayoristas. La

refinación del petróleo crudo y la purificación del gas natural, así como la venta a consumidores finales, forman el downstream.

compuertas, Buenos Aires es el principal puerto de contenedores y el único nodo de transporte aéreo en Argentina. Las compañías involucradas en el sector de petróleo y gas normalmente están activas en varias provincias. Viajar en avión de una provincia a otra casi siempre implica una parada en Buenos Aires, lo que convierte a esta ciudad en la ubicación preferida para el equipamiento y personal necesario en más de un sitio del interior.² Como nodo logístico, Buenos Aires está vinculada a las pequeñas ciudades cercanas a la operación. Estos lugares – Añelo y Plaza Huincul en la provincia de Neuquén, por ejemplo – sirven de nodos subordinados, donde se almacena el equipamiento que se necesita con alta frecuencia. Los empleados que hacen el trabajo manual relacionado a la exploración y extracción residen allá.

No todos los flujos relevantes para el sector de petróleo y gas pasan por Buenos Aires. Los puertos de Caleta Córdova, Caleta Olivia y Rosales juegan el rol principal para el petróleo crudo (MINISTERIO DE TRANSPORTE, 2021). Caleta Córdova y Caleta Olivia están cerca de las cuencas mayores en la Patagonia. Rosales se ubica en los límites de Bahía Blanca y conecta por tierra con sitios del interior donde se extraen petróleo y gas. Para los proveedores de servicios técnicos, que suelen importar insumos de alta complejidad tecnológica, el transporte por contenedor es clave. En consecuencia, dependen de Dock Sud y Puerto Nuevo en Buenos Aires.³

El procesamiento industrial se concentra en los alrededores de Buenos Aires, pero solo hasta un cierto punto. La refinería mayor de Argentina, que alcanza una producción de 189,000 barriles por día, está ubicada en La Plata, a unos 60 kilómetros al sudeste del centro de Buenos Aires. La segunda refinería mayor (110,000 barriles por día) está en Buenos Aires; la cuarta (84,500 barriles por día) a unos 80 kilómetros al noroeste. Sin embargo, las refinerías en el área portuaria de Bahía Blanca y en las provincias de Mendoza, Neuquén y Salta llevan a una cierta descentralización. Bahía Blanca también alberga una terminal para gas natural licuado. Es la segunda en tamaño en el país, detrás de una instalación similar en el norte del área metropolitana de Buenos Aires (A BARREL FULL, 2014, 2015b). Bahía Blanca tiene perspectivas de desarrollar la industria petroquímica a base de los recursos no convencionales (RÍO NEGRO, 2018a, 2018b), reforzando su rol de

compuerta con respecto al procesamiento industrial, más allá de su relevancia como compuerta logística. La FIG. 1 visualiza estas infraestructuras del sector downstream e indica la ubicación de las cuencas:

El rol de compuerta de Buenos Aires es más evidente con respecto al control corporativo (véase también SCHOLVIN, 2019a, 2021a). Buenos Aires alberga la sede del gigante semiestatal YPF, así como las oficinas de las principales operadoras y proveedores de servicios técnicos, incluyendo Chevron, Halliburton, Pan American Energy, Schlumberger, Shell, Techint y Wintershall. Los actores claves del sector downstream se concentran allá también. En cuanto a esta concentración, un entrevistado explicó que:

“en la Argentina, para una corporación grande, es indispensable estar en Buenos Aires [...]. Acá decimos que ‘Dios está en todos lados, pero atiende en Buenos Aires’”.⁴

Mientras tanto, los asuntos operacionales se manejan por oficinas más cercanas a los pozos, generalmente en las capitales provinciales.⁵ Otro entrevistado dijo que su empresa había fundado un centro dedicado a estudios geológicos y soporte técnico en la ciudad de Neuquén, señalando que:

“eso se relaciona a la exploración. Tiene que hacerse cerca de la operación”.⁶

Otras empresas toman todas las decisiones en Buenos Aires, pero duplican sus estructuras en el interior para facilitar la implementación. Eso les permite enviar gerentes allá en momentos de alta actividad y concentrarlos en Buenos Aires siempre cuando hay poco que hacer en el interior.⁷

A pesar de la concentración empresarial en la ciudad compuerta, las empresas locales en las provincias ricas en hidrocarburos también le prestan numerosos servicios técnicos al sector. En Neuquén, la expansión de las actividades upstream en Vaca Muerta ha dado lugar a la ampliación y creación tanto de centros de administración y transporte, como de parques industriales y logísticos (LANDRISCHINI & al., 2017). La legislación sobre el contenido local, que, en Argentina, se aplica a nivel provincial, ha resultado crítica para las empresas locales, pero se trata de servicios genéricos como la construcción de caminos de acceso

² Entrevista con un proveedor extranjero de servicios (Buenos Aires, 3 mayo 2017).

³ Entrevista con una operadora extranjera (Buenos Aires, 10 mayo 2017).

⁴ Entrevista con una operadora argentina (Buenos Aires, 27 abril 2017).

⁵ Entrevistas con una operadora extranjera (Buenos Aires, 5 mayo 2017) y un proveedor extranjero de servicios (Buenos Aires, 4 diciembre 2017).

⁶ Entrevista con una operadora extranjera (Buenos Aires, 5 mayo 2017).

⁷ Entrevista con un proveedor extranjero de servicios (Buenos Aires, 14 diciembre 2017).

o el transporte de insumos y personal. Los servicios especializados – tareas altamente lucrativas como la perforación – siguen siendo dominadas por compañías extranjeras con presencia local.⁸

Por lo tanto, las empresas del interior se encuentran en una posición desfavorable frente a las operadoras y proveedores extranjeros de servicios técnicos (véase también SCHOLVIN, 2019b). Como explican KOZULJ & LUGONES (2007), las empresas locales son mayormente proveedores de un “segundo anillo”, subcontratadas por los proveedores extranjeros del “primer anillo”. Las operadoras y los proveedores extranjeros les pasan la tarea de bajar los costos a las empresas locales y, a través de despidos y contratos más flexibles, a los empleados subcontratados (LANDRISCI, 2017). Un entrevistado explicó que las empresas locales

“tienen que mejorar la eficiencia [...]. Hoy nos ofrecen un servicio a 40 dólares. En medio año, tienen que hacerlo a 20 y en un año, a 10”.⁹

Con respecto a la quinta función de las ciudades compuertas, las corporaciones extranjeras acceden al conocimiento que existe en Argentina, por ejemplo, a través de institutos que realizan análisis geológicos o empleando mano de obra calificada.¹⁰ En las entrevistas, la disponibilidad de conocimiento fue mencionada frecuentemente como una ventaja de Buenos Aires.¹¹ Algunas universidades en las provincias con extracción de petróleo y gas ofrecen carreras que corresponden a las necesidades del sector. Bariloche, ubicada en Río Negro, alberga institutos de investigación que buscan conectarse a las redes globales de producción relacionadas a Vaca Muerta. Sin embargo, estas son excepciones en un país donde las actividades de investigación sofisticada se concentran en la capital.

3.3. Santa Cruz: una ciudad compuerta especializada en servicios técnicos

Más que la mitad de las ganancias por exportaciones de Bolivia y 8 por ciento del producto interior bruto provienen de petróleo y gas. El gobierno – junto

con la petrolera estatal YPF – ha llevado la industrialización del sector adelante (ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2015). Los recursos de gas natural se concentran en el departamento de Tarija (85 por ciento). Santa Cruz (11 por ciento) y Cochabamba (3 por ciento) son mucho menos importantes. 70 por ciento de la extracción de petróleo acontece en Tarija. Santa Cruz (15 por ciento), Cochabamba (12 por ciento) y Chuquisaca (3 por ciento) juegan roles secundarios (A BARREL FULL, 2015a).

Sin embargo, Tarija no es el centro nacional del sector de petróleo y gas. Santa Cruz, al contrario, ofrece varias ventajas de localización que explican por qué asume el rol de compuerta. Para empezar, queda relativamente cerca de las cuencas activas y conecta fácilmente a Argentina y Brasil – los mercados claves en el sector downstream. Varios entrevistados mencionaron esta ventaja de localización.¹² Se añadió que debido a la infraestructura local “es más sencillo trasladarse de acá a los campos”.¹³ Además, Santa Cruz tiene un aeropuerto internacional, facilitando el trabajo de cualquier empresa extranjera.

Con respecto al procesamiento industrial, YPF tiene un monopolio sobre la refinación. Opera las tres refinerías del país. Se encuentran en Cochabamba, Santa Cruz y Sucre (A BARREL FULL, 2014). Aún más importante, una planta de urea y amoníaco fue inaugurada en la localidad de Bulobulo, en el departamento de Cochabamba, en 2017. La planta produce fertilizantes para el mercado nacional y los países limítrofes. La decisión de construirla en Bulobulo tiene un motivo político: el equilibrio entre Santa Cruz, que es el departamento más desarrollado, y el resto del país. Tanto debido a la distancia del mercado argentino y brasileño, como por la falta de ductos y líneas de ferrocarril hacia Bulobulo, Puerto Suárez, en el departamento de Santa Cruz, hubiese sido la ubicación más adecuada.¹⁴ Sin embargo, la política de equilibrio entre los departamentos debilita el rol de compuerta de Santa Cruz. La FIG. 2 muestra las infraestructuras downstream y las cuencas bolivianas:

Santa Cruz alberga todas las operadoras activas en Bolivia, incluyendo Petrobras, Repsol, Shell y Total. Una entrevistada se refirió a esta densidad para explicar por qué la sede central de su compañía está en Santa Cruz: “La mayoría de las empresas del

⁸ Entrevistas con dos proveedores extranjeros de servicios (Buenos Aires, 3 y 17 mayo 2017).

⁹ Entrevista con un proveedor extranjero de servicios (Buenos Aires, 9 mayo 2017).

¹⁰ Entrevistas con un consultor privado (Buenos Aires, 5 mayo 2017) y dos operadoras extranjeras (Buenos Aires, 16 y 17 mayo 2017).

¹¹ Entrevistas con dos operadoras argentinas (Buenos Aires, 27 abril y 5 mayo 2017), tres proveedores extranjeros de servicios (Buenos Aires, 3 y 5 mayo y 14 diciembre 2017), tres operadoras extranjeras (Buenos Aires, 5, 16 y 17 mayo

2017) y un proveedor argentino de servicios (Buenos Aires, 5 mayo 2017).

¹² Entrevistas con un consultor privado (Santa Cruz, 31 julio 2017), una asociación local del sector de petróleo y gas (Santa Cruz, 1 agosto 2017), un proveedor boliviano de servicios (Santa Cruz, 3 agosto 2017) y un proveedor extranjero de servicios (Santa Cruz, 8 agosto 2017).

¹³ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 3 agosto 2017).

¹⁴ Entrevistas con un consultor privado (Santa Cruz, 31 julio 2017) y una asociación local del sector de petróleo y gas (Santa Cruz, 1 agosto 2017).

sector están acá, tanto de servicio como las operadoras”, dijo.¹⁵ Otros subrayaron que Santa Cruz es el centro económico del país. Por ese motivo, “es más natural tener un centro de negocios [acá]”. Los mismos entrevistados explicaron que Santa Cruz tiene apartamentos, escuelas, hoteles y restaurantes de alta calidad – todo lo que los empleados de empresas internacionales y sus familias necesitan.¹⁶ En otras palabras, “Santa Cruz ofrece todas las ventajas para vivir bien, para trabajar bien”.¹⁷

YPFB, en cambio, administra los contratos y la toma las decisiones estratégicas en La Paz. La parte operacional y técnica está ubicada en Santa Cruz.¹⁸ Por ese motivo, los gerentes de empresas extranjeras y locales viajan con alta frecuencia a la capital, pero no toman sus propias decisiones en La Paz. Dos entrevistados de una operadora extranjera explicaron que

“la oficina en La Paz tiene un asistente, un mensajero, un chófer... nada. [Es] para llegar, para tener un lugar para operar”.¹⁹

Como Santa Cruz es el centro de la economía boliviana, tiene también un nivel de desarrollo por encima del resto del país. Eso resulta en la disponibilidad de mano de obra cualificada y servicios genéricos. Varios entrevistados subrayaron que los empleados para cargas técnicas se encuentran casi exclusivamente en Santa Cruz.²⁰ Los proveedores extranjeros de servicios – Halliburton y Schlumberger entre otros – tienen sus representaciones allá. También hay empresas locales “con muchos años de experiencia [en tareas que] no cualquiera puede hacer”.²¹ Eso es debido al hecho de que “la industria se ha[ya] desarrollado acá durante los últimos 50, 60 años”. Santa Cruz “siempre ha manejado [...] el trabajo”, como observó un empresario local.²² Sin embargo, no todas las empresas santacruceñas consiguen vincularse a las redes globales de producción de una manera favorable que permite una alta captura de valor (SCHOLVIN, 2021b).

Los entrevistados de una operadora que tiene proyectos en Tarija explicaron que “nos gustaría mucho contratar servicios en Tarija, pero no hay capacidades”.²³ Por lo tanto, los efectos de la ciudad compuerta sobre el desarrollo periférico son pocos. Resultan de obligaciones informales de contratar

mano de obra y servicios genéricos – como, por ejemplo, servicios de transporte muy sencillos – a nivel local. Con estas medidas, se intenta evitar conflictos con las comunidades locales que en muchos casos tienen por consecuencia bloqueos de las rutas de acceso a los campamentos y pozos. Una gerente usó la palabra “*blackmailing*” para caracterizar las relaciones con las comunidades locales.²⁴ Un empresario dijo que funcionaban como “mafias locales”:

“Hay dos o tres tipos que son los que manejan todo y, por ejemplo, ellos te manejan la lista [de gente para contratar]. Ellos, a un tipo que gana 600 dólares al mes, le sacan 100 [para poner su nombre en la lista]”.²⁵

Con respecto a la generación de conocimiento, las empresas en Santa Cruz se benefician de capacitaciones prestadas por las operadoras y los proveedores extranjeros, especialmente en cuanto a la protección del medio ambiente y la seguridad del trabajo. Tienen acceso a nuevas tecnologías, por ejemplo sistemas GPS para sus vehículos.²⁶ Es decir que Santa Cruz es un conducto que pone conocimientos críticos al alcance de las empresas bolivianas.

4. Conclusión

Para contribuir a la investigación sobre las ciudades en las redes económicas, el objetivo del artículo fue revelar la diversidad de las ciudades compuertas, avanzando un concepto desarrollado en estudios recientes sobre Singapur. En este contexto y centrado en el sector de petróleo y gas, el artículo respondió a dos preguntas: ¿De qué manera conectan Buenos Aires y Santa Cruz – los casos elegidos para la comparación con Singapur – lugares periféricos a las redes globales de producción? ¿Cuál es el impacto de ambas ciudades sobre el desarrollo periférico?

Buenos Aires sirve como nodo de transporte, alberga varias refinerías grandes y es importante para el conocimiento que se necesita en el sector de petróleo y gas. Sin embargo, hay una cierta descentralización en todas estas funciones. El control corporativo se concentra manifiestamente en Buenos Aires, mientras que los servicios técnicos tienden a ser prestados en el interior de Argentina.

¹⁵ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 8 agosto 2017).

¹⁶ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 3 agosto 2017).

¹⁷ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 31 julio 2017).

¹⁸ Entrevista con YPFB (Santa Cruz, 4 agosto 2017).

¹⁹ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 3 agosto 2017).

²⁰ Entrevistas con una operadora extranjera (Santa Cruz, 31 julio 2017), un proveedor boliviano de servicios (Santa Cruz, 4 agosto 2017) y YPFB (Santa Cruz, 4 agosto 2017).

²¹ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 31 julio 2017).

²² Entrevista con un proveedor boliviano de servicios (Santa Cruz, 4 agosto 2017).

²³ Entrevista con una operadora extranjera (Santa Cruz, 3 agosto 2017).

²⁴ Entrevista con un proveedor extranjero de servicios (Santa Cruz, 8 agosto 2017).

²⁵ Entrevista con un proveedor boliviano de servicios (Santa Cruz, 4 agosto 2017).

²⁶ Entrevista con un proveedor extranjero de servicios (Santa Cruz, 8 agosto 2017).

Especialmente el rol de los proveedores de servicios técnicos ubicados en la periferia indica que Buenos Aires aprovecha más de las redes globales de producción que el interior, aunque el desarrollo del sector y las conexiones a través de Buenos Aires generen oportunidades considerables para todo el país. La FIG. 3 resume las actividades del sector de petróleo y gas – tanto en Buenos Aires, como en la periferia:

Santa Cruz sirve como nodo de logística. Junto con Puerto Suárez, tiene potencial para el procesamiento industrial de recursos hidrocarburíferos, pero la política de equilibrar el desarrollo entre los departamentos bolivianos debilita esta función. El control corporativo por empresas privadas, por el contrario, se concentra exclusivamente en Santa Cruz. Aún más importante es la concentración de proveedores de servicios técnicos, incluyendo la mano de obra cualificada. Esta característica distingue Santa Cruz de otras ciudades bolivianas, como Tarija. Santa Cruz es también un conducto para el conocimiento, beneficiando así a las empresas locales. En cuanto al desarrollo periférico, hay pocos impulsos en el sector upstream porque las condiciones en ubicaciones periféricas no son adecuadas para mucho más que la prestación de mano de obra no cualificada. La FIG. 4 presenta estos hallazgos sobre Bolivia:

Si bien hay que reconocer las particularidades de cada caso, este análisis permite una generalización en cuanto a las ciudades compuertas. No todas

	Ciudad compuerta	Periferia
Logística y transporte	Puertos para contenedores, nodo de transporte aéreo	Almacenamiento, puertos para carga líquida
Procesamiento industrial	Refinerías	Polo petroquímico (Bahía Blanca), refinerías
Control corporativo	Actores claves (toma de decisiones)	-
Prestación de servicios	-	Empresas locales y no locales (asuntos operacionales)
Generación de conocimiento	Institutos de geología, mano de obra cualificada	Carreras universitarias enfocadas en petróleo y gas, institutos vinculados a Vaca Muerta

FIG. 3/Hallazgos sobre Argentina

Fuente: Elaboración propia

juegan un rol tan dominante como Singapur. Los cinco elementos no siempre se cumplen. El caso de Buenos Aires sugiere que la distancia entre la periferia y una ciudad compuerta tiene un efecto positivo sobre el desarrollo periférico, aunque la posición de las empresas del interior en las redes globales de producción manejadas por Buenos Aires sea desfavorable. La importancia de Bahía Blanca como nodo de logística y procesamiento industrial indica que a veces surgen cabeceras secundarias que se especializan en unos pocos aspectos de la vinculación de lugares periféricos a las redes globales de producción. Una conclusión esencial del caso de Santa Cruz es que la alta concentración de actividades en una ciudad compuerta – o, en otras palabras, la falta de cabeceras secundarias – resulta de condiciones inadecuadas en las ubicaciones más cercanas de los recursos.

	Ciudad compuerta	Periferia
Logística y transporte	Aeropuerto internacional, conectividad a países vecinos	-
Procesamiento industrial	Refinería	Refinerías y polo petroquímico (Bulo Bulo)
Control corporativo	Empresas privadas (toma de decisiones)	-
Prestación de servicios	Mano de obra cualificada, servicios técnicos	Mano de obra no cualificada
Generación de conocimiento	Capacitación de proveedores locales	-

FIG. 4/Hallazgos sobre Bolivia

Fuente: Elaboración propia

5. Bibliografía

- A BARREL FULL (2014): *South and Central American refineries*. <http://abarrelfull.wikidot.com/south-and-central-american-refineries>
- ____ (2015a): *Bolivia oil and gas profile*. <http://abarrelfull.wikidot.com/bolivia-oil-and-gas-profile>
- ____ (2015b): *Argentina oil and gas profile*. <http://abarrelfull.wikidot.com/argentina-oil-and-gas-profile>
- ACUTO, M. (2014): *Dubai in the "middle"*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1732-1748. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12190>
- BREUL, M. & REVILLA DIÉZ, J. (2018): *An intermediate step to resource peripheries: the strategic coupling of gateway cities in the upstream oil and gas GPN*. *Geoforum*, 92(6), 9-17. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.03.022>

- ____ & SAMBODO, M. T. (2019): Filtering strategic coupling: territorial intermediaries in oil and gas global production networks in Southeast Asia. *Journal of Economic Geography*, 19(4), 829-851. <https://doi.org/10.1093/jeg/lby063>
- BROWN, E. & DERUDDER, B. & PARNREITER, C. & PELUPESSY, W. & TAYLOR, P. J. & WITLOX, F. (2010): World city networks in global commodity chains: towards a world-systems' integration. En: Derudder, B. & Witlox, F. (coord.), *Commodity chains and world cities* (pp. 15-41). Oxford: Blackwell.
- BURGER, M. J. & MEIJERS, E. J. & HOOGERBRUGGE, M. M. & MASIP TRESSERRA, J. (2015): Borrowed size, agglomeration shadows and cultural amenities in north-west Europe. *European Planning Studies*, 23(6), 1090-1109. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.905002>
- BURGHARDT, A. F. (1971): A hypothesis about gateway cities. *Annals of the Association of American Geographers*, 61(2), 269-285. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1971.tb00782.x>
- CHUBAROV, I. & BROOKER, D. (2013): Multiple pathways to global city formation: a functional approach and review of recent evidence in China. *Cities*, 35, 181-189. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.05.008>
- COE, N. M. (2014): Missing links: logistics, governance and upgrading in a shifting global economy. *Review of International Political Economy*, 21(1), 224-256. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.766230>
- ____ & DICKEN, P. & HESS, M. & YEUNG, H. W. (2010): Making connections: global production networks and world city networks. En: DERUDDER, B. & WITLOX, F. (coord.), *Commodity chains and world cities* (pp. 165-178). Oxford: Blackwell.
- ____ & YEUNG, H. W. (2015): *Global production networks: theorizing economic development in an interconnected world*. Oxford: Oxford University Press.
- DERUDDER, B. & TAYLOR, P. J. (2016): Change in the world city network, 2000–2012. *Professional Geographer*, 68(4), 624-637. <https://doi.org/10.1080/00330124.2016.1157500>
- DICKEN, P. (2015): *Global shift: mapping the changing contours of the world economy*. London: Sage.
- DUCRUET, C. & JURIE, V. & LE CAM, M. & PAIN, K. & SAINTEVILLE, M. & VINCIGUERRA, S. & VAN HAMME, G. & WERTZ, I. (2014): European cities in global networks. En: PAIN, K. & VAN HAMME, G. (coord.), *Changing urban and regional relations in a globalizing world: Europe as a global macro-region* (pp. 103-114). Cheltenham: Elgar.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (2015): *Bolivia: analysis*. <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=BOL>
- ____ (2017): *Argentina: analysis*. <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=ARG>
- FLYVBJERG, B. (2006): Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- FRIEDMANN, J. & WOLFF, G. (1982): World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3), 309-344. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x>
- GRANT, R. (2008): *Globalizing city: the urban and economic transformation of Accra, Ghana*. Syracuse: Syracuse University Press.
- GRUBESIC, T. H. & MATISZIW, T. C. (2012): World cities and airline networks. En: DERUDDER, B. & HOYLER, M. & TAYLOR, P. J. & WITLOX, F. (coord.), *International handbook of globalization and world cities* (pp. 97-116). Cheltenham: Elgar.
- HESSE, M. (2010): Cities, material flows and the geography of spatial interaction: urban places in the system of chains. En: DERUDDER, B. & WITLOX, F. (coord.), *Commodity chains and world cities* (pp. 91-110). Oxford: Blackwell.
- ____ & RODRIGUE, J. P. (2006): Global production networks and the role of logistics and transportation. *Growth and Change*, 37(4), 499-509. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2006.00337.x>
- HOYLER, M. & WATSON, A. (2013): Global cities in transnational media networks. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 104(1), 90-108. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2012.00738.x>
- ____ & HARRISON, J. (2018): Advancing global urban research. En: HARRISON, J. & HOYLER, M. (coord.), *Doing global urban research* (pp. 225-232). London: Sage.
- JACOBS, W. & DUCRUET, C. & DE LANGEN, P. (2010): Integrating world cities into production networks: the case of port cities. En: DERUDDER, B. & WITLOX, F. (coord.), *Commodity chains and world cities* (pp. 111-135). Oxford: Blackwell.
- KIRSHNER, J. D. (2013): City profile: Santa Cruz de la Sierra. *Cities*, 31, 544-552. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.12.009>
- KOZULJ, R. & LUGONES, M. (2007): Estudio de la trama de la industria de hidrocarburos en la provincia de Neuquén. En: DELFINI, M. & DUBBINI, D. & LUGONES, M. & RIVERO, I. N. (coord.), *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina* (pp. 145-184). Buenos Aires: Prometeo.
- KRÄTKE, S. (2014a): Global pharmaceutical and biotechnology firms' linkages in the world city network. *Urban Studies*, 51(5), 1196-1213. <https://doi.org/10.1177/0042098013494420>
- ____ (2014b): How manufacturing industries connect cities across the world: extending research on 'multiple globalizations'. *Global Networks*, 14(2), 121-147. <https://doi.org/10.1111/glob.12036>
- LANDRISCINI, G. (2017): *Cambios en las relaciones del trabajo en la cuenca hidrocarburífera neuquina: desregulación, reestructuración y flexibilidad en los reservorios no convencionales*. Trabajo presentado en el Congreso Nacional de Estudios de Trabajo, Buenos Aires.
- ____ & PREISS, O. & AVELLÁ, B. (2017): *El desarrollo reciente de los hidrocarburos en la cuenca neuquina: cambios funcionales en el Sistema urbano regional y localización industrial*. <http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ultimo-numero/276-el-desarrollo-reciente-de-los-hidrocarburos-en-la-cuenca-neuquina-cambios-funcionales-en-el-sistema-urbano-regional-y-localizacion-industrial>
- LEE, S. W. & DUCRUET, C. (2009): Spatial glocalization in Asia-Pacific hub port cities: a comparison of Hong Kong and Singapore. *Urban Geography*, 30(2), 162-184. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.30.2.162>
- LOMBARDO, J. D. & DI VIRGILIO, M. & FERNÁNDEZ, L. (2003): La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente: el caso de cinco municipios

- en la región metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio*, 35(138), 589-615.
- ____ & BETTATIS, C. & DA REPRESENTAÇÃO, N. (2006): El espacio urbano global en el siglo XXI: reproducción social y crecimiento urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio*, 38(147), 85-111.
- MARTINUS, K. & SIGLER, T. J. & SEARLE, G. & TONTS, M. (2015): Strategic globalizing centers and sub-network geometries: a social network analysis of multi-scalar energy networks. *Geoforum*, 64, 78-89. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.06.006>
- MASSEY, D. (1993): Power geometry and a progressive sense of place. En: BIRD, J. & CURTIS, B. & PUTNAM, T. & ROBERTSON, G. & TICKNER, L. (coord.), *Mapping the futures: local cultures, global change* (pp. 59-69). London: Routledge.
- MINISTERIO DE TRANSPORTE (2021): *Carga no containerizada*. <https://www.argentina.gob.ar/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante/estadisticas-de-carga/no-containerizada>
- PARNREITER, C. (2010): Global cities in global commodity chains: exploring the role of Mexico City in the geography of global economic governance. En: DERUDDER, B. & WITLOX, F. (coord.), *Commodity chains and world cities* (pp. 43-64). Oxford: Blackwell.
- ____ (2015): Managing and governing commodity chains: the role of producer service firms in the secondary global city of Hamburg. *Die Erde*, 146(1), 1-15. <https://doi.org/10.12854/erde-146-1>
- ____ (2019): Global cities and the geographical transfer of value. *Urban Studies*, 56(1), 81-96. <https://doi.org/10.1177/0042098017722739>
- PHELPS, N. A. (2017): *Interplaces: an economic geography of the inter-urban and international economies*. Oxford: Oxford University Press.
- PRICE, M. & BENTON-SHORT, L. (coord.) (2008): *Migrants to the metropolis: the rise of immigrant gateway cities*. Syracuse: Syracuse University Press.
- RAMOS SCHIFFER, S. (2002): São Paulo: articulating a cross-border region. En: SASSEN, S. (coord.), *Global networks: linked cities* (pp. 209-236). London: Routledge.
- RÍO NEGRO (2018a): *YPF estudia un proyecto petroquímico a partir del gas de Vaca Muerta*. <https://www.rionegro.com.ar/ypf-estudia-un-proyecto-petroquimico-a-partir-del-gas-de-vaca-muerta-JA4983821>
- ____ (2018b): *YPF planea industrializar el gas de Vaca Muerta en Bahía Blanca*. <https://www.rionegro.com.ar/ypf-planea-industrializar-el-gas-de-vaca-muerta-en-bahia-blanca-DC4985270>
- ROBINSON, J. (2002): Global and world cities: a view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 531-554. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00397>
- ____ (2006): *Ordinary cities: between modernity and development*. London: Routledge.
- ROSSI, E. C. & BEAVERSTOCK, J. V. & TAYLOR, P. J. (2007): Transaction links through cities: 'decision cities' and 'service cities'. *Geoforum*, 38(4), 628-642. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2006.11.005>
- SARTORI, G. (1994): Compare why and how: comparing, miscomparing and the comparative method. En: DOGAN, M. & KAZANCIGIL, A. (coord.), *Comparing nations: concepts, strategies, substance* (pp. 14-34). Oxford: Blackwell.
- SASSEN, S. (2001): *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHOLVIN, S. (2019a): Buenos Aires as a gateway city: how it interlinks the Argentinean oil and gas sector globally. *Geografiska Annaler B*, 101(4), 255-270. <https://doi.org/10.1080/04353684.2019.1697628>
- ____ (2019b): Vaca Muerta: perspectivas del desarrollo industrial en las redes globales de producción. *Boletín Geográfico*, 41(2), 81-96.
- ____ (2021a): "Se maneja todo acá": Buenos Aires como ciudad compuerta en las redes de producción petrolera. *Eure*, 141, 117-137. <https://doi.org/10.7764/EURE.47.141.06>
- ____ (2021b): Oportunidades y trampas de las redes globales de producción: un análisis del sector petrolero en Bolivia. *Investigaciones Geográficas*, 61, 4-15. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2021.60741>
- ____ & BREUL, M. & REVILLA DIEZ, J. (2019a): Revisiting gateway cities: connecting hubs in global networks to their hinterlands. *Urban Geography*, 40(9), 1291-1309. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585137>
- ____ & FRANÇOZO, M. & MELLO, P. & BREUL, M. & HIRATUKA, C. (2019b): Cidades gateway nas redes de produção globais: um conceito ilustrado pelo setor de petróleo e gás na América do Sul e África subsaariana. *Estudos Geográficos*, 17(1), 91-114.
- ____ & BREUL, M. (2021): An unexpected gateway: the particularities of Mauritius as a hub in oil and gas GPNs. *Development Southern Africa*, 38(1), 139-152. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2020.1749031>
- SHORT, J. R. & BREITBACH, C. & BUCKMAN, S. & ESSEX, J. (2000): *From world cities to gateway cities: extending the boundaries of globalization theory*. *City*, 4(3), 317-340. <https://doi.org/10.1080/713657031>
- SIGLER, T. J. (2013): Relational cities: Doha, Panama City, and Dubai as 21st century entrepôts. *Urban Geography*, 34(5), 612-633. <https://doi.org/10.1080/02723638.2013.778572>
- TAYLOR, P. J. & CATALANO, G. & WALKER, D. R. (2002a): Measurement of the world city network. *Urban Studies*, 39(13), 2367-2376. <https://doi.org/10.1080/00420980220080011>
- ____ & CATALANO, G. & WALKER, D. R. (2002b): Exploratory analysis of the world city network. *Urban Studies*, 39(13), 2377-2394. <https://doi.org/10.1080/0042098022000027013>
- ____ & CATALANO, G. & WALKER, D. R. & HOYLER, M. (2002c): Diversity and power in the world city network. *Cities*, 19(4), 231-241. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(02\)00020-3](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(02)00020-3)
- ____ & DERUDDER, B. (2016): *World city network: a global urban analysis*. London: Routledge.
- TOLY, N. & BOUTELIGIER, S. & SMITH, G. & GIBSON, B. (2012): New maps, new questions: global cities beyond the advanced producer and financial services sector. *Globalizations*, 9(2), 289-306. <https://doi.org/10.1080/14747731.2012.658252>

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N° 210, invierno 2021

Págs. 1043-1054

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.08>

CC BY-NC-ND



Parcelación y cultivo: prácticas cotidianas de urbanismo informal (Bogotá, Colombia)

Sandra CAQUIMBO-SALAZAR ⁽¹⁾Juan G. YUNDA ⁽²⁾⁽¹⁾PhD (C) Profesora Asistente. Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá⁽²⁾PhD Director Encargado, Maestría en Planeación Urbana y Regional. Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá

Resumen: A pesar de la implementación de nuevas herramientas de planeación y del desarrollo de proyectos emblemáticos, el crecimiento urbano al margen de la institucionalidad en Colombia persiste. A escala global, teorías y estudios alrededor de los denominados urbanismo “informal” y “cotidiano”, han tomado nueva fuerza. Buscando entender transformaciones y persistencias que configuran territorios de origen informal en Bogotá, se contrastan prácticas de producción de dicho espacio con las teorías. Una aproximación a través de la parcelación y el cultivo, como ejemplo de los matices de esa producción, mediante relatos que muestran un hacer cotidiano dinámico y conflictivo. Prácticas que se yuxtaponen, se confrontan, en un entorno de precariedad y lucha social por un lugar en la ciudad, donde son las relaciones humanas el elemento que parece determinar este modo de urbanismo frecuentemente desatendido.

Palabras clave: Urbanismo Informal; Urbanismo Cotidiano; Prácticas Sociales; Agricultura Urbana; Bogotá.

Parceling and cultivation: daily practices of informal urbanism (Bogotá, Colombia)

Abstract: Despite the implementation of new planning tools and the development of emblematic projects, urban growth outside the institutional framework persists in Colombia. On a global scale, theories and studies around the so-called “informal” and “everyday” urbanism have taken on new strength.

Recibido: 17.10.2020; Revisado: 04.05.2021

Correo electrónico: scaquimbo@javeriana.edu.co; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6916-4092>;

Correo electrónico: yunda.j@javeriana.edu.co; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3459-6880>

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

¹ Este artículo incluye parte de los resultados finales de la investigación Prácticas agrícolas urbanas en asentamientos informales. Dinámicas territoriales en la conformación de paisaje en Potosí (Ciudad Bolívar), que fue financiada con recursos del Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá.

Seeking to understand transformations and persistence that shape territories of informal origin in Bogotá, spatial production practices are contrasted with theories. An approach through parceling and cultivation, as an example of the nuances of this production, through stories that show a dynamic and conflictive daily life. Practices that are juxtaposed, are confronted, in an environment of precariousness and social struggle for a place in the city, where human relationships are the element that seems to determine this frequently neglected mode of urbanism.

Keywords: Informal urbanism; Everyday urbanism; Social practices; Urban agriculture; Bogotá.

1. Introducción

Múltiples miradas se han dirigido sobre la ciudad, buscando comprender a través de ellas la naturaleza del fenómeno urbano como construcción social. Muchas de ellas corresponden al punto de vista de quienes la imaginan, la planean, la construyen, pero aquella mirada de quien la habita es menos frecuente y, menos aún, si se trata de quien habitando produce su espacio de habitar. Es esta última la condición en la que gran parte de las ciudades latinoamericanas ha sido producida, constituyendo un porcentaje significativo de su espacio urbano. Establecer una cifra al respecto ha significado problemas de medición debido, según FERNANDES (2011), a dificultades de definición conceptual y de precisión en los datos, pero puede homologarse al incremento de población habitante de asentamientos informales que, entre 1990 y 2001 fue de al menos un 50% (MACDONALD 2004 en FERNANDES, 2011; SALAS, 2010). No obstante, tal magnitud, esta circunstancia ha sido desconocida al momento de tratar de comprender el espacio urbano en la región.

Por otro lado, en las últimas décadas se ha incrementado el interés por el estudio del urbanismo informal (MC FARLANE & WAIBEL, 2012; DOVEY, 2012; ROY, 2005; DAVIS, 2007) con un énfasis particular en las ciudades latinoamericanas (CONOLLY, 2013; SALAS, 2010; MARZIONI, 2012; TORRES, 2009). También hay avances en la institucionalización del urbanismo en sectores de origen informal, a través de leyes y proyectos emblemáticos cuya implementación, no obstante, ha sido opacada por la persistencia de las desigualdades sociales en las ciudades de la región. Hoy en día los gobiernos locales se han ocupado por formular proyectos emblemáticos de mejoramiento en entornos informales y de vivienda para las clases vulnerables, caracterizados por grandes y costosas infraestructuras como escaleras eléctricas, cables aéreos, macroproyectos de vivienda de bajo costo, e incluso llamativos proyectos de pintura mural. Sin embargo, estos proyectos puntuales a pesar

de enfocarse en lugares donde habita población vulnerable, en la mayoría de los casos son formulados de arriba hacia abajo, con diseños sugestivos y que parecen estar más dirigidos al *city branding*, al estímulo del turismo y a mejorar la imagen y las cifras de las administraciones locales, que a mejorar efectivamente la calidad de vida y el ingreso de la población desfavorecida.

Esta coyuntura permite cuestionar la práctica del urbanismo latinoamericano que parece enfocarse en proyectos publicitarios más que en la experiencia cotidiana de los habitantes, convirtiendo estos proyectos en elementos que fragmentan en vez de integrar el tejido social y urbano. Es por ello, que se plantea que mientras no haya un conocimiento completo de la ciudad desde la mirada de todos aquellos quienes la producen, no es posible construir una aproximación holística que permita comprender el fenómeno urbano como un todo. Las miradas parciales siempre excluyen algo y a alguien, y la lucha por ocupar el lugar de los no excluidos será siempre desigual e injusta. Es urgente y necesario ver la ciudad toda, saber cómo ocurre en su día a día para poder actuar en consecuencia.

En tal sentido, este texto se propone posicionar en la discursividad de la ciudad latinoamericana las prácticas cotidianas de autoproducción de espacio urbano, tales como la parcelación y el cultivo. Prácticas que ocurren en un sector de origen informal de Bogotá, mostrando a través de ellas el modo en que a partir de *'haceres'* como esos se comprende, se produce y se apropia el espacio urbano en buena parte de Latinoamérica. Para ello, considerando que esta mirada busca, más que describir las prácticas en sí mismas, recurrir a ellas para discutir teóricamente en referencia a ese otro modo de producción de ciudad, se contrastarán estos hallazgos con los planteamientos del urbanismo cotidiano. Una propuesta teórica de urbanismo basada en procesos sociales, con cuyos planteamientos se encontraron algunos elementos comunes, pero en donde la mirada a lo cotidiano resulta insuficiente para entender la complejidad del proceso en la informalidad.

2. Consideraciones Metodológicas

En este marco, el artículo presenta una aproximación cualitativa de índole exploratorio sobre el tema, buscando comprender mejor un fenómeno de urbanismo a través de los discursos teóricos actuales de la disciplina. Para ello, la estructura del texto sitúa la sección teórica en la parte final, buscando discutir allí la posible contribución de los resultados del ejercicio empírico al debate actual en la disciplina sobre urbanismo cotidiano y la producción informal de ciudad.

De este modo, dicha estructura articula los resultados de tres momentos metodológicos. El primero, se trata de una revisión al proceso de producción socioespacial en el caso de estudio, elaborada con base en información secundaria consultada en el marco de la investigación que sustenta este artículo². Dicha revisión fue codificada a través de la elaboración de nubes de palabras, buscando ideas reiterativas que permitieran establecer las prácticas más relevantes en el mencionado proceso, pudiendo identificar entre ellas a la parcelación y al cultivo.

En el segundo, se efectuaron entrevistas no estructuradas a habitantes y otros actores de presencia cotidiana en el territorio, de las cuales se eligieron cuatro, cuyos relatos alimentan este texto haciendo posible reconstruir el significado tras cada práctica. Estos relatos junto a otros encontrados en la literatura consultada sobre el caso permitieron establecer una relación entre tales prácticas y la vida cotidiana del barrio. Por último, en el tercer momento, se contrasta esta evidencia empírica con información teórica, consultada en fuentes secundarias, sobre los planteamientos que el urbanismo cotidiano formula con respecto a las prácticas sociales de los habitantes de la ciudad y sobre los cuestionamientos contemporáneos a las intervenciones urbanas actuales en sectores de origen informal.

3. Caso de estudio

Los asentamientos de origen informal en Bogotá se localizan principalmente en las áreas periféricas del sur y el occidente de la ciudad (FIG. 1). Allí, en la localidad de Ciudad Bolívar se encuentra el barrio Potosí, cuyo origen corresponde a un proceso de compra y venta de lotes ilegales a inicios de los años ochenta del siglo XX (GONZÁLEZ, 2004). La elección de este barrio para la observación de las prácticas cotidianas de interés en

este artículo: parcelación y cultivo, corresponde no sólo a que hace parte del mencionado proceso de autoproducción informal, sino también a que al recorrerlo se pueden observar en él jardines y huertas, tanto en espacios comunitarios como en fachadas y terrazas de algunas vivien-

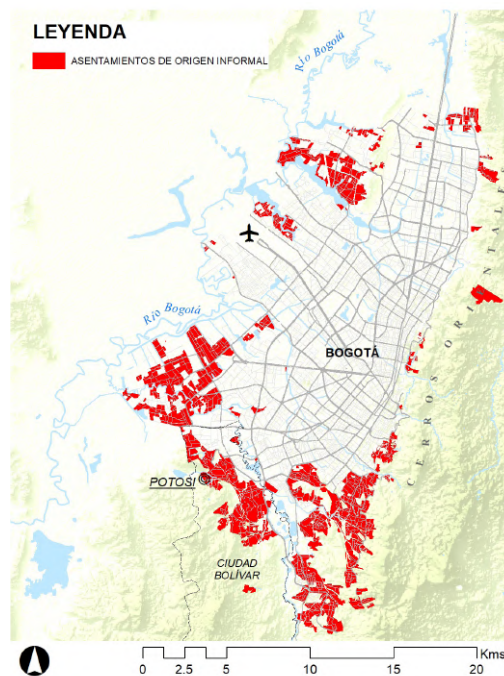


FIG. 1/ Localización de asentamientos informales en Bogotá, D.C., 2016

Fuente: J.G. YUNDA, 2019

das, que dan cuenta de una historia ampliamente documentada de la experiencia de cultivo de esta comunidad por más de 15 años.

Algunas de estas experiencias son: el caso del Instituto Cerros del Sur (ICES) que en 2002 elaboró, junto con la comunidad, un proyecto llamado Bioseguridad Alimentaria con Participación Comunitaria. Iniciativa liderada por un grupo de madres cabeza de familia que permitió poner en práctica años de experiencia agrícola para mejorar la nutrición de sus hogares. Así mismo, la Organización No Gubernamental (ONG) Planeta Paz emprendió, en 2004, una serie de talleres con el objetivo de desarrollar prácticas de cultivo al interior de los hogares y algunos en lotes vacíos (MILLÁN & GRANADOS, 2006). Los talleres también alentaron la reflexión de la comunidad sobre la política alimentaria y la conveniencia de un área de mercado en el vecindario,

² Ver nota al pie 1

para conectar a los productores rurales con los compradores (CANTOR, 2010).

Más recientemente, en 2015, el Consejo Comunal organizó dos áreas de cultivo de alimentos en uno de los principales espacios públicos del barrio llamado El Cocinol, frente al salón comunal, y el ICES destinó un área en su predio para una huerta con propósitos pedagógicos (FIG. 2). Desde el colegio se aborda una preocupación por lo ambiental, entre otros aspectos por asuntos relacionados con el cultivo de alimentos:

“nuestros chicos llegaron con unos niveles de desnutrición terribles, a nosotros recién llegados (...) nos tocaba traer el agua, conseguíamos panela, (...) les hacíamos el desayuno a los niños (...) ¿y por qué llegamos a eso? porque cuando fuimos a trabajar con ellos y el nivel de exigencia, nos encontramos que unos se nos desmayaban, los otros se nos dormían, el otro bostezaba... entonces ahí hicimos todo un estudio con unos estudiantes de medicina de la [Universidad] Nacional, (...) y entonces nos dimos a la tarea de mirar todo el proyecto nutricional” (OSPINA, 2017).



FIG. 2/ Huerta Colegio ICES

Fuente: Sandra CAQUIMBO-SALAZAR, 2018

El análisis de las experiencias en torno a la parcelación informal o pirata y a las prácticas de cultivo que narran la historia comunitaria del barrio, permitió establecer cómo aspectos relevantes sobre la manera en que estas prácticas cotidianas ocurren en el territorio, sobre su valor como acción transformadora del espacio y expresión de significados sociales, no son visibles a menos que la aproximación se realice a partir de la voz de sus habitantes y de los procesos que realizan para la producción de su lugar en la ciudad.

De este modo, se plantea que las áreas de origen informal de la ciudad constituyen una forma urbana de difícil lectura y comprensión bajo los parámetros convencionales del análisis urbano pues, aunque han sido estudiadas desde múltiples perspectivas, se ha buscado comprenderlas y ‘solucionarlas’ a partir de categorías

preestablecidas, situadas en el discurso del modo reconocido como legítimo para producir ciudad, desconociendo la experiencia y las prácticas de quienes al habitar la autoproducen. Prácticas que dan cuenta de un modo de ser y de hacer que produce espacio urbano de manera no convencional, de una lógica propia de comprender el territorio que se habita.

4. Resultados

4.1 La cotidianidad como producto creado a partir de las luchas sociales: la parcelación

En Latinoamérica las áreas de origen informal han sido resultado de procesos de auto-producción de ciudad asociados a fenómenos de exclusión social, derivados de políticas de mercado que priman sobre decisiones de planeamiento y gestión de ciudad. Esta circunstancia ha generado un creciente mercado informal de suelo y vivienda, llamado, entre otros, urbanización ilegal o pirata, que ha producido un crecimiento sostenido de dichas áreas. Este tipo de urbanización se practica a través de la división en pequeños lotes de grandes terrenos rurales, o parcelación. Este proceso se realiza sin el cumplimiento de las normas de urbanización. De esta manera, se conforman los llamados asentamientos informales, descritos por ONU-Hábitat (UNCHS, 2003) como áreas carentes de capital económico, de recursos urbanos, de infraestructura, de servicios sociales, con condiciones de precariedad en la tenencia de vivienda, altos niveles de pobreza y marginalidad (DANE-SDP, 2007).

Potosí es un barrio localizado en el sector Jerusalén, de la localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá, cuyos lotes fueron parcelados informalmente por parte de urbanizadores piratas. Estos urbanizadores ofrecían lotes a precios muy asequibles, persiguiendo un rápido poblamiento de sus áreas de comercialización en busca de un beneficio económico.

“A los supuestos dueños del terreno, se les llamaban los socios. En Jerusalén eran entre diez y quince socios (...). Se repartían las tierras porque, según ellos eran los que habían luchado por ganar ese terreno. (...) Los negocios se hacían con los comisionistas (...). Los primeros pobladores fueron los comisionistas, a quienes les daban lotes a vender. Entonces la gente llegaba y preguntaba: «¿Cuánto vale

el lote?» Veinte mil, treinta mil, hasta sesenta mil pesos, según el sitio. Pero entonces mucha gente decía: no tengo sino veinte mil pesos, pero tengo un televisor, o una nevera, y eso amortizaba la deuda del negocio. (...) Se hacía una supuesta promesa de venta que la firmaba un señor Pedro Borda y listo, se entregaba el lote. Pero había muchos problemas porque algunos lotes se vendían hasta dos y tres veces, la gente no se posesionaba de inmediato y terminaban por perder lo que habían comprado.” (ALAPE, 1996: 53-54).

Las familias que poblaron el barrio fueron, entonces, familias muy pobres provenientes, en gran parte, de áreas rurales en busca de mejorar sus condiciones de vida, y otras que vieron allí la alternativa para poder acceder a un lugar donde poder construir sus viviendas y así dejar de pagar arrendamiento en otros sectores de la ciudad. A inicios de los años ochenta las condiciones físicas del barrio eran muy precarias,

“Jerusalén era una loma despoblada, la desolación pululaba entre la niebla por la erosión y el polvo que levantaba el viento de sus tierras” (ALAPE, 1996: 52).

No contaban con servicios públicos básicos, ni equipamientos urbanos esenciales como los de salud o educación. No obstante, las familias preferían eso a la falta de un lugar propio para habitar (GONZÁLEZ, 2004).

“La gente lo que hacía era una choza en paroi; muchas veces traían el trasteo sin tener nada en el lote y en medio día o un día construían las casas y las habitaban con sus cuerpos. La primera noche dormían en medio de una casa imaginaria: sobre la tierra cuatro paredes hechizas, un cielo abierto muy real y un frío que estremecía los huesos y el alma; los vientos azotaban las lomas. La noche del primer sueño en casa propia.” (ALAPE, 1996: 54).

De esta manera, matizado por los distintos procesos de cada urbanizador pirata y de cada familia, parcelar y ocupar se configuran como práctica inicial cotidiana que da forma al territorio (FIG. 3). Esta historia de parcelación informal del barrio y la impronta de este proceso en los habitantes se ve reivindicada en la educación del ICES, que ha jugado un papel fundamental para la construcción de comunidad. Es un colegio cuya pedagogía se fundamenta en la educación popular y desde allí ha marcado el pensamiento de muchos de quienes hoy habitan el territorio. El aprendizaje a través de la experiencia cotidiana y el reconocimiento del otro como asuntos estructurales. Esto ha hecho que, según una de las

actuales profesoras del colegio quien además es egresada del mismo y habitante del barrio, la manera en que la comunidad vive el barrio sea diferente.

“que la construcción como persona, la construcción como sujeto (...) sea de manera un poco más crítica, (...) es poder reconocerse en el otro y que ese otro se reconoce en uno. Más que el dialecto, más que la palabra, más que el conocimiento, son las acciones las que hacen una transformación y para mi Potosí es eso, una transformación (...) que radica en la pasión por hacer las cosas y eso hace que bueno que uno a pesar de todo lo que pueda haber y de todas las amenazas que pueda haber y demás, uno siga convencido de lo que cree”. (SANTIAGO, 2016).

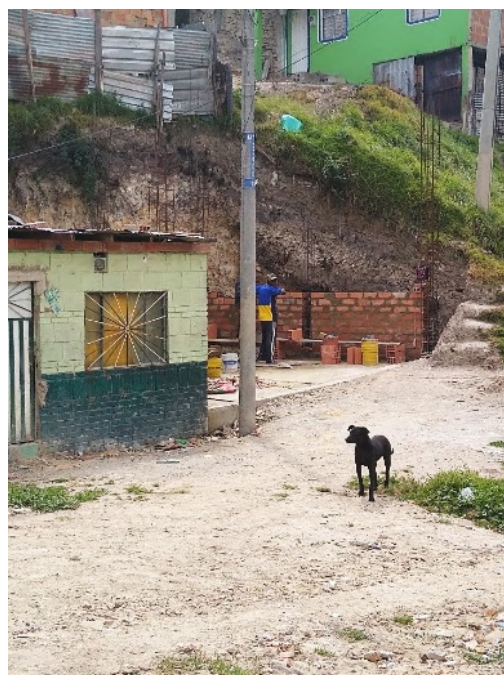


FIG. 3/ Autoproducción de vivienda barrio Potosí

Fuente: Sandra CAQUIMBO-SALAZAR, 2020

4.2 La cotidianidad como rutinas ordinarias de experiencia compartida: el cultivo

Estos territorios constituyen buena parte de las ciudades colombianas y su origen, de acuerdo con TORRES & VARGAS (2009), proviene desde migraciones campesinas impulsadas inicialmente por el Estado y suscitadas por formas atrasadas de producción agropecuaria, que

llevaron a la concentración del desarrollo económico y de la población en las ciudades, hasta el profundo conflicto político del país asociado inicialmente a la violencia partidista y posteriormente al desplazamiento forzado que aún hace parte de la realidad nacional. Desplazamiento resultado de un conflicto armado que ha vivido Colombia desde mediados del siglo pasado y que ha tenido como escenario principal el ámbito rural pero cuyas dinámicas territoriales, sin embargo, han impactado también de manera importante a las ciudades.

Territorios que son expresión de prácticas culturales y sociales propias, en torno a necesidades de vivienda y espacio urbano, a las cuales sus habitantes responden de forma creativa por fuera de los cánones tradicionalmente preestablecidos por la producción de ciudad (HERNÁNDEZ-GARCÍA & CAQUIMBO-SALAZAR, 2018). Como parte de tales prácticas, y en relación con la mencionada condición de migrantes rurales de primera, segunda o tercera generación, las prácticas de cultivo constituyen un hacer tanto individual como colectivo que habla de vínculos profundos con raíces rurales. De personas que migran con su conocimiento y su particular relación con el paisaje, con esa tierra que hace parte constitutiva de su cultura. Estas prácticas de cultivo han sido desarrolladas en las áreas urbanas de origen informal, por una parte, desde la perspectiva de sus habitantes en la medida que reflejan la identidad rural de una población que lucha por sobrevivir en las condiciones que les impone la ciudad (MARULANDA, 2014). Pero, por otra, también desde un enfoque institucional y un discurso global, bajo la noción de Agricultura Urbana, orientados especialmente a fortalecer condiciones socioeconómicas y mejorar circunstancias nutricionales de la población de bajos ingresos que habita en este territorio, y más recientemente como estrategia medioambiental frente al cambio climático (PRIETO, 2005; LARA, 2008; GÓMEZ, 2014).

En Colombia, Bogotá es una de las ciudades que ha recibido mayor población migrante que establece su vida en dichas áreas (CODHES, 2014). Muchas de estas familias llegan a Bogotá desde distintas partes del país con sus raíces rurales, encontrando en las prácticas agrícolas de cultivo un modo de obtener alimento y/o algo de ingresos, pero sobre todo de conectarse con esas raíces (LEANDRO, 2013; MARULANDA, 2014). Ellas poseen recuerdos nostálgicos de una vida más tranquila en el campo donde el contacto con la tierra hace

parte de su identidad. Las prácticas agrícolas de cultivo les permiten sentirse útiles al hacer uso de su conocimiento y establecer vínculos con su nuevo hábitat (CANTOR, 2010).

La agricultura urbana en Bogotá ocurre de un modo diferente a las otras ciudades del país, fundamentalmente debido a los múltiples orígenes de sus habitantes. Mientras en otras ciudades colombianas la agricultura urbana tiende a tratarse más de una práctica productiva, en la capital del país es principalmente vista como un modo de recuperar tradiciones rurales, un modo de buscar la identidad propia en la ciudad (MARULANDA, 2014). Las prácticas de cultivo en Bogotá están impulsadas, por una parte, por diferentes grupos y organizaciones sociales, y por otra, por el gobierno local, organizaciones no gubernamentales o asociaciones entre ellos. Muchas de dichas prácticas suceden en sectores de asentamientos informales, como lo que ocurre con iniciativas comunitarias como Arte Productivo, situada en la localidad Rafael Uribe Uribe, el Cabildo Indígena de San Bernardino, ubicado en la localidad de Bosa, o las múltiples experiencias que ocurren en el barrio Potosí, de la localidad de Ciudad Bolívar.

Así, sucede una mezcla de propósitos en el desarrollo de las prácticas de cultivo. Discursos globales que se imbrican con miradas de mundo locales. Agricultura urbana o prácticas de raíz campesina, dos entradas al problema de la relación del hombre con el mundo, que más allá de los marcos discursivos en los que se localicen se refieren a una relación con la naturaleza que implica su cuidado, que involucra al cuerpo en ese hacer. Cultivar, en tanto acción del habitar que trasciende la supervivencia, que habla de la necesidad de cuidar de otro, de vincularse existencialmente con el mundo. Prácticas que hablan de un capital cultural encarnado (BOURDIEU, 1986), de carácter rural, que se objetiva a través de la técnica sobre un espacio esencialmente urbano que, a la vez, se resiste a la idea convenida de ciudad. No se trata solo de la idea de agricultura urbana impuesta desde el discurso global como medio para rescatar económicamente a comunidades pobres o mitigar los impactos del cambio climático, sino de la idea del cultivo como construcción de ciudad y reivindicación del territorio.

En este contexto, la experiencia en prácticas de cultivo de la comunidad del barrio Potosí, en la localidad de Ciudad Bolívar, resulta un ejemplo interesante sobre cómo esta experiencia constituye un modo de habitar y desde

allí de construir territorio para algunos de sus habitantes (FIG. 4).

“La mayoría de las personas que habitan esos territorios tienen un origen campesino muy fuerte, particularmente Potosí es una colcha de retazos de habitantes de diversos sectores de la geografía nacional (...) hay en la memoria de las personas el tema del cultivo como un ejercicio... no sé si vital... no sé si sea algo como muy interiorizado, una práctica... si... ahí tendríamos como que empezar a mirar y a categorizar bien eso, pero la gente cultiva porque ya tiene la costumbre de cultivar, porque desde pequeños les enseñaron a cultivar y tienen otro relacionamiento con la naturaleza... como que se busca, siempre se intenta como llegar a ese espacio”. (TÉLLEZ, 2019).



FIG. 4/ Jardín en vivienda barrio Potosí

Fuente: Sandra CAQUIMBO-SALAZAR, 2018

Potosí es un barrio donde los procesos organizativos son particularmente fuertes, según lo señala Lina Hoyos, profesional del Jardín Botánico de Bogotá. Para esta antropóloga hay una particularidad en la localidad, relacionada con la presencia de lotes baldíos dadas las condiciones de riesgo no mitigable de los mismos. Esta condición geográfica, comenta, hace que muchos de los habitantes de la localidad se interesen en dar a estos espacios un uso, en ocasiones productivo, que les permite manifestar a través de ello sus visiones de ciudad. En su opinión, los habitantes de los barrios de borde de la localidad de Ciudad Bolívar, si bien no se cuestionan lo correcto o no de su decisión de habitar allí, si se cuestionan el crecimiento de la ciudad y, posiblemente por un sentimiento de solidaridad, se preocupan por las nuevas familias a quienes algún ‘terrero’ les venderá nuevamente esos predios de los cuales los terminarán sacando. Son estas preocupaciones las que los motivan a ocupar dichos predios con proyectos de agricultura o jardinería, a través de los cuales

se proponen acciones comunitarias para una contención ambiental y socialmente sostenible del borde urbano (HOYOS, 2019).

Ocupaciones donde:

“no resulta tan claro por qué quieren la huerta, a nosotros no nos piden la huerta, nos piden apoyo para la huerta, pero digamos uno ve que la huerta no tiene fines de ingresos, ese no es el propósito (...) yo siento que es como un amor muy innato pero que está movido por el hecho de, no sé, satisfacer el puro hecho del cuidado de las plantas. No siempre, por ejemplo, viene de las personas rurales sino de personas urbanas que les gusta tener sus maticas”. (HOYOS, 2019).

No obstante, y aunque, de acuerdo con la experiencia de la antropóloga, esta motivación es evidente en las prácticas de cultivo que ocurren en las mencionadas áreas de estudio y está además ligada a otros intereses pedagógicos y de cohesión social, también es importante tener en cuenta que otros grupos de habitantes de estos sectores, ven en dichos lotes la oportunidad de acceso a vivienda, pues dentro de la política distrital están considerados procesos de reasentamiento, orientados a la consecución de vivienda formal para las familias que habitan en condición de riesgo en territorios del Distrito Capital. Por tal motivo, para estos grupos es, por el contrario, conveniente que tales predios no se transformen en huertas o jardines, sino que mantengan su calidad de ‘disponibles’ para poder comprarlos en el mercado informal e iniciar desde allí su espera por una vivienda propia.

Sin embargo, volviendo a quienes se interesan por realizar prácticas de cultivo en distintos espacios geográficos de la localidad, la profesional llama la atención también sobre cómo el discurso global de la agricultura urbana, que llega a los territorios de la mano de la administración distrital, ha permeado algunos grupos de población, quienes buscan organizarse en torno a temas de soberanía alimentaria, de protección de semillas, de cultivo orgánico, en general del acceso a alimento y de su calidad. A partir de dichos intereses, señala, se han creado redes de intercambio de experiencias, de conocimiento, articuladas bajo un interés ambiental y un discurso político, con el que no todos están de acuerdo.

Esta articulación entre vestigios de una cultura rural y conceptos del discurso global se hace evidente en la manera en que las prácticas de cultivo se han desarrollado en el barrio Potosí. Allí, experiencias ya mencionadas,

como la denominada Bioseguridad Alimentaria con Participación Comunitaria, liderada por el ICES en 2002, o la realizada en 2004 por la ONG Planeta Paz, empoderaron a la comunidad a partir de reflexiones sobre las condiciones nutricionales de las familias, el intercambio de ideas y conocimientos, la importancia de desarrollar estructuras organizativas o la política de alimentos. Así, fue promovida la idea de lo colectivo sobre lo individual a fin de aumentar el impacto y lograr mejores resultados de la agricultura urbana (CANTOR, 2010). Así mismo, para el cuidado del espacio comunitario denominado El Cocinol, fue necesario encerrarlo un tiempo después de su implementación. Como resultado de esta decisión, si bien la producción de algunos alimentos allí ha transformado física y simbólicamente el área, para muchos de manera positiva, otro grupo de vecinos reclama por recuperar éste como un espacio abierto, no ocupado con un uso que solo beneficia a algunos (HERNÁNDEZ-GARCÍA & CAQUIMBO-SALAZAR, 2018). De este modo, a partir tanto de tradiciones rurales como del trabajo con diferentes instituciones, los habitantes del barrio Potosí han fortalecido y particularizado su organización en torno a lo ambiental, y dentro de ello, a las prácticas de cultivo que realizan en su territorio.

Hoy en día, según señala TÉLLEZ (2019), han logrado la constitución de la Escuela Ambiental de Potosí, con apoyo de estudiantes del ICES, realizando allí acciones de promoción ambiental donde el tema de la agricultura urbana tiene un trasfondo político de posicionamiento de la vida, un espacio donde el cultivar es resistencia frente al modelo social global, no se trata de un ejercicio económico, según indica, sino que:

“el espíritu nuestro está más en generar procesos pedagógicos, de transformación en el pensamiento, de transformación territorial y todo eso, pero no nos pensamos por ejemplo que lo que cultivamos ahí en ese espacio sea para venderlo, sino más bien lo consumimos nosotros, se los pasamos a los vecinos y vecinas para que ellos lo consuman (...) hacemos un ejercicio (...) como de volver a la tierra, de reencontrarnos con la madre tierra, de enseñarle a la gente o a recordarle o revolverle la memoria a la gente (...). La comunidad viene de sectores campesinos, muchas de ellas desplazadas. Desplazadas bien sea de forma violenta o desplazamiento económico (...) entonces siento que lo que se da ahí es como el ejercicio de la memoria puntal de la gente que tiene frente al trabajo de la tierra”. (TÉLLEZ, 2019).

Se trata, de acuerdo con TÉLLEZ (2019), de no olvidar las raíces, el lugar de donde se proviene, de aquello campesino que continúa muy arraigado en los modos de ser y de hacer de la población que habita estos territorios.

5. Discusión teórica y conclusiones

Parcelación y cultivo, en las condiciones aquí descritas, son prácticas cotidianas que hacen parte de modos de producción de espacio urbano propios de Latinoamérica, no reconocidos como tal, pero que constituyen un importante tema de análisis para los estudios urbanos. Una perspectiva que aún no ha sido suficientemente incorporada en la actual práctica del urbanismo en la región, dado el uso de un marco conceptual y operativo que corresponde a una mirada política y técnica sobre la ciudad que desestima aquella de quienes la construyen al habitarla.

Tal como afirman JIRÓN & MANCILLA (2014: 22):

“el urbanismo fragmentador ha descompuesto también la relación sujeto-espacio o sociedad-espacio, desconociendo que quienes habitan la ciudad también producen formas de apropiación espacial mediante sus prácticas y significaciones, las cuales comúnmente son desplazadas por el discurso urbanista”.

De igual manera, los autores llaman la atención de los críticos locales del urbanismo que se centran en aspectos formales y materiales de lo urbano en tanto contenedores de ideas y acciones sociales, excluyendo del ejercicio analítico al sujeto que es quien tiene la experiencia cotidiana de habitar tales espacios. Así, tiempo y espacio son tratados tradicionalmente, por los estudios urbanos, como categorías neutras que desconocen la complejidad socioespacial que implica la acción urbanística.

En tal sentido, en relación con el ejercicio del urbanismo social en la ciudad de Medellín (Colombia), como un ejemplo de estrategia de planificación que busca superar desigualdades urbanas, SOTOMAYOR (2015) señala que si bien dichos proyectos impactan de manera importante al visibilizar territorios donde habitan comunidades olvidadas, no logran superar las fuerzas de mercado que se encuentran en la base de los procesos de exclusión de la ciudad. Se trata de intervenciones que, aunque tienen una gran capacidad transformadora asociada tanto a la condición material como simbólica de los territorios están pensadas,

según QUINCHÍA-ROLDÁN (2013), desde una lógica que califica como disfuncional, caótico e ilegítimo al espacio existente, autoproducido por sus habitantes. Preconcepciones que restan valor a las acciones individuales y colectivas allí contenidas, imponiendo un espacio ideal definido bajo criterios técnicos y lógicas de poder que desconocen las dinámicas socio culturales, políticas y espaciales que han dado forma a ese otro espacio urbano.

Actuaciones estatales que buscan reducir desigualdades, mejorando condiciones de pobreza y violencia, pero que al operar bajo lógicas de mercado proyectan los territorios como espacios de consumo en el marco de una dinámica globalizante y un posicionamiento de la ciudad como marca, perdiendo el vínculo con las reales necesidades e intereses de las personas y, por lo mismo, el potencial impacto social buscado. En tal sentido, mientras SOTOMAYOR (2015: 395) señala que es necesaria

“una profunda reorganización de las relaciones de poder en la ciudad, y marcos de planificación más equitativos donde se representen diversas necesidades e intereses”, JIRÓN & MANCILLA (2014)

llaman la atención sobre la necesidad de plantear modelos más allá de la racionalidad instrumental, resultado de procesos políticos y económicos de gran escala que olvidan la multiplicidad de modos de producción de ciudad.

Esta comprensión del espacio urbano como resultado de la acción social en y con él, coincide con lo señalado por HERNÁNDEZ (2013) con respecto a la construcción social del espacio en barrios populares. Este autor indica que allí la forma material del espacio urbano da cuenta de necesidades, expectativas, posibilidades y construcciones simbólicas de quienes lo habitan en una relación estrecha, que no sólo da cuenta de la transformación de aquel sino también de la construcción de identidad de ellos. Así, estos barrios no son solamente ocupados por sus habitantes sino, además, producidos por ellos a través de lo que HERNÁNDEZ (2013) denomina la construcción experiencial del espacio. Un modo de relacionarse con el espacio habitado en el cual las personas le dan forma material mediante sus prácticas cotidianas, al mismo tiempo que construyen su propia identidad individual y colectiva.

No obstante, la relevancia de estos procesos en la configuración del espacio urbano informal, como ya se señaló, los instrumentos de

planificación sitúan su acción desde un desconocimiento de la legitimidad de estas prácticas. QUINCHÍA-ROLDÁN (2013: 128). indica que, con la regulación de las prácticas sociales, se realiza un ejercicio del poder estatal que busca controlar dichas acciones territoriales instalando un discurso, que:

“reconoce la intervención de los actores comunitarios en la producción del espacio, aunque, cabe anotar, no desde la valoración del trabajo autogestionario y colectivo que lo modeló posibilitando la satisfacción parcial de necesidades no atendidas por el Estado”.

Dicho discurso, crea una representación que legitima las acciones del Estado, a través de ideas de inclusión y participación, frente a una disputa simbólica por el territorio con otros actores armados y políticos que también han hecho parte de los procesos de producción de estos barrios, instalando su propio orden e intereses. De este modo, entre unas y otras, la territorialidad menos reconocida es la de los propios habitantes sobre su territorio.

Por otro lado, el discurso tradicional Latinoamericano ha englobado estos fenómenos dentro del término 'urbanismo informal', lo cual también presenta inconvenientes. Tradicionalmente se ha dividido en la teoría y la geografía el estudio de la ciudad Latinoamericana entre formal e informal. Sin embargo, tal como lo menciona MCFARLANE & WAIBEL (2012) esta división es insuficiente e imperfecta ya que, en Latinoamérica, tanto lo formal contiene prácticas informales como lo informal se nutre de las intervenciones formales de urbanismo. En la mayoría de los casos existen “acuerdos híbridos” de lo formal e informal, y una permanente interconexión dinámica entre estos dos mundos. Otra manera de aproximarse al problema es a través de la teoría de los sistemas complejos adaptativos (complex adaptive systems), que busca entender el comportamiento de los sistemas a través de las relaciones impredecibles entre sus partes. Este término explica las dinámicas entre lo formal e informal como un sistema multiescalar de relaciones de uno y otro carácter, que producen el ensamblaje que da forma a barrios como aquellos situados en la periferia informal de Bogotá (DOVEY, 2012).

Así, la crítica a la acción urbanística en Latinoamérica, y las imprecisiones del término informal, llevan a indagar en la teoría global sobre las prácticas sociales cotidianas como forma de urbanismo, que tal vez ofrece una mejor perspectiva para entender el

problema. La incorporación de lo cotidiano dentro del estudio de lo urbano, a través de la mirada a las prácticas y a la experiencia de la ciudad, es lo que se ha planteado desde lo que se conoce como Urbanismo Cotidiano. Éste hace referencia a un tipo de producción de ciudad que ha tenido un nuevo enfoque dentro del discurso del urbanismo internacional y que se enfoca en las prácticas, la experiencia, y la construcción urbana desde las prácticas sociales al margen de la institucionalidad. Esta mirada cuestiona el formalismo de la arquitectura y la abstracción del planeamiento urbano.

Lo cotidiano habla de los elementos de la experiencia humana ordinaria, describe la experiencia vivida compartida por los residentes urbanos. Lo absolutamente ordinario revela una fábrica de espacio y tiempo definidos por un reino complejo de prácticas sociales; una conjunción de accidentes, deseos y hábitos (CHASE & CRAWFORD, & KALISKI, 1999). La vida cotidiana es reconocida por autores como LEFEBVRE y DE CERTEAU como un abundante repositorio de significado urbano fundamental en la construcción de la cultura. Un lugar de resistencia creativa que permite la conexión entre pensamiento y experiencia.

De los planteamientos de LEFEBVRE, CHASE & CRAWFORD & KALISKI (1999) destacan cómo el filósofo pone la cotidianidad en la base de la experiencia social y la expresión política, aun cuando advierte sobre la dificultad de decodificarla dada su ambigüedad. Esta mirada, indican, es la que permite no sólo criticar los efectos negativos de la modernidad sobre la ciudad, sino también y, sobre todo, comprender la ciudad como un producto social creado a partir de las demandas del uso cotidiano y de las luchas sociales de sus habitantes. Así, plantean que este enfoque comprende la ciudad como un producto social derivado de las demandas y las luchas cotidianas de sus habitantes y, en tal sentido, propone la proyección del espacio a partir de la comprensión de la vida que allí ocurre.

En esta misma línea, actualmente otras aproximaciones al urbanismo cotidiano (MCFARLANE & SILVER, 2017) señalan que cuando se trata de comprender la vida cotidiana en barrios populares, más allá de la pobreza es necesario comprender la multidimensionalidad de la lucha por sobrevivir en medio de los límites materiales y discursivos que impone la desigualdad. Allí, es importante interpretar la manera en que la vida cotidiana le da forma a los bordes del urbanismo global. Observar

cómo los desafíos de la vida urbana suscitan una relación dialéctica entre el Estado y las personas en su cotidianidad. Relación en la cual, acciones estatales se ven necesarias en cuanto proveen soportes vitales muy difíciles de resolver para los habitantes por sí mismos, a la vez que se realizan en medio del desinterés por articularse con las comunidades y su experiencia sobre el territorio para la construcción colectiva de la ciudad.

Reconociendo esta relación, el presente texto propone una nueva mirada hacia los procesos urbanos de la ciudad Latinoamericana, y específicamente de las áreas de origen informal de Bogotá, a través del estudio del barrio Potosí, en Ciudad Bolívar. Se propone observar estos territorios a través del discurso internacional conocido como urbanismo cotidiano, que reconoce las prácticas ordinarias de las comunidades como herramientas fundamentales de configuración espacial, y al mismo tiempo, de reivindicar su identidad y luchas sociales ante el resto de la sociedad.

A través de los relatos analizados se reconoce, sin embargo, que la realidad es más compleja, e incluso, que el discurso del urbanismo cotidiano se queda corto ante los diferentes matices del urbanismo informal. Si bien partimos desde la parcelación y el cultivo como prácticas que hacen parte del urbanismo de los barrios de origen informal, estas dos también en algunos casos están en contraposición. Como se ilustró en el texto el cultivo en estos territorios es también una herramienta de lucha contra la parcelación informal.

De esta manera, el urbanismo cotidiano allí no es estable, es dinámico y conflictivo, y la lucha a través de prácticas cotidianas se transforma en el tiempo. Las familias que ayer trajeron sus trasteos para ocupar rápidamente el territorio hoy buscan evitar que continúe la parcelación informal a través de la resistencia no violenta y aparentemente banal, del cultivo. Por otro lado, los relatos muestran que a pesar de que la parcelación informal y el cultivo son rasgos muy visibles del urbanismo cotidiano en esta zona, existen otros procesos igualmente importantes, tales como las relaciones humanas entre vecinos, que son de imperativa importancia para los habitantes, pero que no se reflejan de manera tan evidente en el espacio urbano. Es entonces la interacción humana la que, a partir de sus prácticas, del valor que se asigna a las relaciones con el otro, la que finalmente da sentido a la forma material del territorio.

Por tanto, la principal conclusión de esta reflexión teórica es que el urbanismo cotidiano, igual que la dicotomía formal-informal son insuficientes para entender fenómenos como los que ocurren en los barrios de la periferia urbano rural de Bogotá. De tal manera, es necesario acuñar nuevas definiciones sobre estos procesos diferentes y únicos, frente a las interpretaciones que puedan asimilarse, por ejemplo, desde la teoría del urbanismo cotidiano del norte global. Una aproximación que puede estar enmarcada en los planteamientos del urbanismo informal pero que continúa siendo indispensable desarrollar a partir del conocimiento empírico de territorios como aquel presentado en el marco del artículo.

6. Bibliografía

- ALAPE, A. (1996): *Ciudad Bolívar. La hoguera de las ilusiones*, Bogotá, Colombia, Planeta.
- AVENDAÑO TRIVIÑO, F. H., & CARVAJALINO BAYONA, H. (2003): Vivienda popular espontánea: conceptos de espacialidad y progresividad. Reflexiones a partir de un estudio de caso: Bogotá, Colombia. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 35(136-7), 391-420. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75398>
- BOURDIEU, P. (1986): *The forms of capital*. En J. RICHARDSON (Ed.): *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). Nueva York, Estados Unidos, Greenwood.
- CANTOR, K. (2010): Agricultura urbana: elementos valorativos sobre su sostenibilidad. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. 7(65), pp. 59-84.
- CASTAÑEDA-PÉREZ, Y. & HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, A. (2021): Ciudad informal, territorialidades de producción social del espacio urbano en asentamientos humanos (Armenia - Quindío (Colombia)). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(207), 141-152. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.08>
- CHASE, J. & CRAWFORD, M. & KALISKI, J. (Ed.). (1999): *Everyday Urbanism*, Nueva York, Estados Unidos, The Monacelli Press.
- Codhes. (2014): Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano en Bogotá. En Codhes, *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Vol II Bogotá, Cúcuta y Quibdó* (pp. 21-77). Bogotá, Colombia.
- CONOLLY, P. (2013): La ciudad y el hábitat popular: Paradigma latinoamericano. En E. Pradilla & B. Ramírez (Eds.): *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Ciudad de México, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- DANE, SDP. (2007): *Encuesta Calidad de Vida Bogotá 2007*. Bogotá D.C., Colombia, DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>
- DAVIS, M. (2007): *Planeta de las ciudades miserias*, Madrid, España, Foca.
- DOVEY, K. (2012): *Informal urbanism and complex adaptive assemblage*. *International Development Planning Review*. 4(34), pp. 349-367.
- FERNANDES, E. (2011): *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Cambridge, Inglaterra, Lincoln Institute of Land Policy.
- GÓMEZ, J. (2014): *Agricultura Urbana en América Latina y Colombia: Perspectivas y Elementos Agronómicos Diferenciadores*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- GONZÁLEZ, M. (2004): *Escuela - Comunidad. Historia de organización comunitaria en Potosí Jerusalén*. Bogotá D.C., Colombia, Universidad Pedagógica Nacional, Ediciones desde abajo.
- HERNÁNDEZ-GARCÍA, J. (2013): Construcción social de espacio público en barrios populares de Bogotá. *Revista INVI*. 28(78), pp. 143-178.
- & CAQUIMBO-SALAZAR, S. (2018): Urban agriculture in Bogotá's informal settlements: open space transformation towards productive urban landscapes. En J. Zeunert, & T. Waterman (Eds.), *Routledge handbook of landscape and food*. Nueva York, Estados Unidos, Routledge.
- HOYOS, L.M. (2019): [En persona]. Bogotá D.C.
- JIRÓN, P., & MANSILLA, P. (2014): Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE*. 40(121), pp. 5-28.
- LARA, A. (2008): *Agricultura Urbana en Bogotá: Implicaciones en la Construcción de una Ciudad Sustentable*. Pontificia Universidad Javeriana.
- LEANDRO, A. (2013): *La Agricultura Urbana en Bogotá: Cómo llegar a tener un Modelo de Negocio*. Universidad Escuela de Administración de Negocios.
- MARULANDA, C. (2014): Bogotá. En FAO (Ed.), *La Agricultura Urbana y Periurbana en América Latina y el Caribe: Compendio de estudios de casos* (pp. 37-44).
- MARZIONI, G. (2012): *Hábitat Popular: encuentro de saberes*, Buenos Aires, Argentina, Nobuko.
- MC FARLANE, C., & WAIBEL, M. (2012): *Urban Informalities: Reflections on the formal and informal*, Londres, Inglaterra, Routledge.
- MCFARLANE, C., & SILVER, J. (2017): *Navigating the city: Dialectics of everyday urbanism*. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 42(3), pp. 458-471.
- OSPINA, L. (2017): [En persona] Bogotá D.C.
- PRIETO, C. (2005): *Estudio Estructural Análisis a la Política de Alimentación y Nutrición en el Distrito Capital*. Bogotá, Colombia, Secretaría Distrital de Integración Social, Contraloría de Bogotá D.C. <http://www.contraloriabogota.gov.co/informes-estructurales-0>
- QUINCHÍA-ROLDÁN, S. (2013): Discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 6(11), pp. 122-139.
- ROY, A. (2005): *Urban informality: toward an epistemology of planning*. *Journal of the American Planning Association*. 71(2), pp. 147-158.

SALAS, J.G. (2010): *Las tomas de Tierra Urbanas en Latinoamérica Hoy: Problema o Solución*. Madrid, España, Universidad Politécnica de Madrid.

SANTIAGO, A. (2016): [En persona]. Bogotá D.C.

SOTOMAYOR, L. (2015): *Equitable planning through territories of exception: The contours of Medellín's urban development projects*. *International Development Planning Review*. 37(4), pp. 373-397.

TÉLLEZ, W.A. (2019): [En persona]. Bogotá D.C.

TORRES, C. A. (2009): *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*, Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.

---- & VARGAS, J. E. (2009): Vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. *Revista INVI*. 24(66).

UNCHS. (2003): *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Londres, Inglaterra, Earthscan.

7. Listado de acrónimos/siglas

CODHES	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ICES	Instituto Cerros del Sur
ONG	Organización No Gubernamental
ONU-Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N° 210, invierno 2021

Págs. 1055-1072

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.09>

CC BY-NC-ND



Sistema urbano metropolitano de Montevideo (Uruguay): hacia una definición funcional a partir de movilidad por motivos laborales

Leonardo ALTMANN-MACCHIO ⁽¹⁾María Victoria FERNÁNDEZ-CRUZ ⁽²⁾

Área de Estudio de las Transformaciones Territoriales. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial- Uruguay

⁽¹⁾ Arquitecto (Universidad de la República- Uruguay). Magíster y Doctorando en Estudios Urbanos (Universidad Nacional de General Sarmiento- Argentina)

⁽²⁾ Socióloga (Universidad de la República- Uruguay). Diploma de Especialización en Políticas Sociales (Universidad de la República- Uruguay).

Resumen: La etapa actual del debate sobre delimitación de áreas metropolitanas, aparece atravesado por la discusión epistemológica de lo urbano y la estandarización de definiciones operativas por los sistemas estadísticos. Tomando como base que las densidades de población y vivienda, ocupación del suelo predominantemente habitacional y movilidad, constituyen los ejes conceptuales más relevantes y de indagación al respecto, el artículo propone una metodología propia para la definición del área metropolitana de la capital de uruguay, donde residen más de la mitad de los 3,5 millones de habitantes del país. Este Montevideo metropolitano planteado, surge del análisis territorial y combinado de movilidad, laboral, transporte público y flujos de transporte de vehículos, a partir de agrupamiento de localidades censales urbanas.

Palabras clave: Área metropolitana; Movilidad; Urbanización.

Recibido: 20.10.2020; Revisado: 21.12.2020

Correo electrónico: laltmann@mvtma.gub.uy; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3595-0968>;

Correo electrónico: marfernandez@mvtma.gub.uy; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9085-4290>

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

Los autores agradecen a las Licenciadas en Economía Tamara LAPUNOV y Paola BARRO por su colaboración en la validación y procesamiento de las bases de datos utilizadas en el presente artículo.

The urban system of Montevideo metropolitan area (Uruguay): towards a functional definition based on analysis of commuter flows for reasons of labour

Abstract: The current stage of the debate on the definition of metropolitan areas appears to be crossed by the epistemological discussion of the urbanization, and the standardization of operational definitions by statistical systems. Taking as a basis that population and housing densities, occupation of predominantly residential land and commuting constitute the most relevant conceptual axes, this article proposes its own methodology for the definition of the metropolitan area of the Uruguayan capital, where they reside more than half of the 3.5 million inhabitants of the country. This proposed metropolitan Montevideo arises from the territorial and combined analysis of commuting data, availability of public transport and vehicle transport flows, based on the grouping of urban census districts.

Keywords: Metropolitan areas; urban mobility; urbanization.

1. Introducción

La identificación y delimitación de áreas metropolitanas, como ámbitos urbanos de comportamiento social y económico integrado, surgidos a partir de las grandes aglomeraciones, superando jurisdicciones administrativas, ha sido un tópico recurrente desde inicios del siglo XX, abarcando ámbitos académicos, la gestión urbano-territorial y los sistemas estadísticos. El tema se ha visto infiltrado por comprender la naturaleza de los procesos de urbanización actuales donde se pone en cuestión la cualidad de lo urbano como asentamiento fijo, limitado y universalmente generalizable (BRENNER & SCHMID, 2015). Esto deviene en importantes desafíos para los trabajos de base empírica y en particular los sistemas estadísticos (EUROSTAT, S/F; MINVU & INE, 2017).

A su vez, la urbanización latinoamericana ha estado signada estructuralmente por la *hiperconcentración* en grandes ciudades y el crecimiento acelerado de la población urbana desde mediados del siglo XX, fundamentalmente a partir de aluviones migratorios desde ámbitos rurales hacia las grandes ciudades (CASTELLS, 1977, ROMERO, 2001 [1976]). Esta conformación urbano-territorial derivó en notables desigualdades geográficas y sociales dentro de la escala nacional de los países de la región, evidentes en aspectos como necesidades

básicas, pobreza monetaria y accesibilidad a equipamientos y servicios públicos (ATIENZA & AROCA, 2016; CUADRADO-ROURA & GONZÁLEZ-CATALÁN (2013).

Sin embargo, Uruguay es un caso particular dentro del continente. Aunque el país presenta una contundente e histórica macrocefalia (Montevideo, la capital, mantiene casi 40% de la población del país y multiplica por 12 a la ciudad que le sigue en tamaño) tiene:

“una historia poblacional caracterizada por la pequeñez y la precocidad en la transición demográfica” (Pellegrino, 2013; 186).

Entre 1960 y 2010, mientras sus vecinos Argentina y Brasil duplicaban o triplicaban su población, Uruguay apenas la aumentaba 25%.¹ Pero la poca población uruguaya, tiene otra singularidad: ser un país tardíamente poblado² y estructuralmente urbano. A partir de datos del censo 1908 puede estimarse que a inicios del siglo XX, el 45% de la población ya habitaba centros poblados (KLACZKO & RIAL, 1981), proporción que fue incrementándose a lo largo del tiempo (82% en 1963 y 95% en 2011)³.

Montevideo es, por lo tanto, un ámbito central del Uruguay urbano. Entender la conformación espacial metropolitana en términos funcionales resulta de especial interés en la medida que una

¹ Argentina pasó de 20 a 40 millones de habitantes aproximadamente y Brasil de 70 a 200 millones. Uruguay de 2,5 a 3,2 millones de habitantes en el mismo lapso.

² Si bien durante el siglo XVII se realizaron en el actual territorio uruguayo dos fundaciones de poblados (Soriano y Colonia del Sacramento, ésta última por parte del Imperio Portugués), recién promediando el siglo XVIII la Corona Española encaró la fundación de una serie de ciudades con

el fin consolidar la frontera con Portugal en la zona del río de la Plata. Allí aparecieron Montevideo y otra decena de localidades, que luego se consolidaron como capitales departamentales del Uruguay independiente (1830) y estructuraron el Sistema Urbano Nacional (Martínez & Altmann, 2016).

³ Entre 1908 y 1963 Uruguay no realizó censos de población. De allí en adelante ocurrieron en: 1975, 1985, 1996, y 2011.

difusa definición del Montevideo metropolitano y falta de problematización al respecto, ha devenido en debilidades de gobernanza (MAGRI, 2011), carencias de infraestructura y desarrollo urbano (MARTÍNEZ, 2015), e integración social (BORRÁS, 2019; MARTÍNEZ & ALTMANN, 2016).

Este artículo intenta responder la pregunta acerca de cuál es el territorio del Montevideo metropolitano actual, a partir del análisis de la movilidad de personas. Reconociendo que el debate actual sobre la delimitación metropolitana ofrece una pluralidad de planteos, retroalimentados por análisis territoriales cada vez más sofisticados, la movilidad sigue siendo un elemento determinante (sea captada por los tradicionales censos de población o utilización de *big data*) con un componente central en la definición de las entidades territoriales utilizadas para volcar información. En la utilización de superficie impermeable (asimilada como área urbanizada y detectada por las imágenes satelitales) o divisiones administrativa y censales, también subyace el interés de obtener una definición generalizable de lo urbano y donde el concepto de Área Metropolitana crecientemente asociado al de Áreas Urbanas Funcionales (FUA) planteado por la OCDE sintetiza la importancia de la aglomeración, los procesos de ocupación del suelo en términos de densidad y el desplazamiento de trabajadores en la conformación metropolitana (OCDE, 2012; SELVA ROYO, 2020; DIJKSTRA & POELMAN, 2014; MORENO-MONROY & SCHIAVINA & VENERI, 2020).

El presente trabajo plantea un análisis propio, considerando la información disponible para el caso uruguayo, triangulando tres fuentes secundarias: movilidad cotidiana por trabajo (relevada a nivel nacional por primera y única vez en el censo de 2011 y, en buena medida, la disponibilidad de ésta fuente inédita en el país hasta ese momento impulsa la indagación), cantidad de salidas diarias de buses de corta y mediana distancia con origen en Montevideo (datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas- MTOP, 2015) y el tránsito promedio diario anual de vehículos de pasajeros por tramo de ruta (también con datos MTOP, 2019). El análisis combinado de estas tres fuentes toma dos referencias metodológicas principales: por un lado, un estudio previo del ámbito nacional en base a similares fuentes y abordaje (MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN, 2016). Por otro, la metodología de OCDE (2012) y *Bureau Census* de USA, según recopila FEDERAL REGISTER (1998) para áreas metropolitanas en Estados Unidos de Norteamérica que incluye aspectos de movilidad y ocupación del suelo urbano en la delimitación de ámbitos metropolitanos.

En el análisis realizado subyace la importancia de contar con diversas fuentes que den cuenta de la conformación metropolitana en torno a la movilidad laboral y transporte público. Sobre los resultados, se observó la creciente dificultad por discriminar los "límites" físico-espaciales del Área Metropolitana de Montevideo, cuyas dinámicas se dan dentro de procesos más amplios de urbanización de la costa sur del Uruguay (donde se concentra el 70% de la población y del PBI del país) y que denotan la multiescalaridad del proceso de metropolización.

2. Movilidad urbana y áreas metropolitanas

La movilidad urbana, entendida como el desplazamiento de mercancías o personas entre distintos puntos de una ciudad, está asociada al acceso de los individuos a bienes y servicios, al mercado de trabajo, ocio o cultura (LIZARRAGA, 2012).

Para las grandes aglomeraciones urbanas, a partir de la revolución industrial, la trayectoria de la movilidad urbana motorizada, ha estado estrechamente vinculada a la historia de la urbanización, teniendo en la *suburbanización* y *metropolización*, aspectos centrales del crecimiento urbano del siglo XX. Estos procesos se han retroalimentado a partir del despliegue infraestructural: primero las vías del ferrocarril y luego los corredores viales automotrices, en particular las autopistas suburbanas; así como la masificación del automóvil, dando lugar a una reducción de la limitación de la distancia física para la interacción dentro de la vida urbana (trabajo, consumo, salud, educación) (PUIMAN & SAINT-JULIEN, 2014).

A partir de la incidencia de la infraestructura de transporte, la movilidad urbana se transformó en un aspecto relevante para comprender los espacios metropolitanos desde su funcionamiento y, de manera consiguiente, encarar estrategias de delimitación que superen la observación de la ocupación urbana del suelo. Atendiendo a las cuestiones de zonificación funcional y la generación de suburbios residenciales, la movilidad entre trabajo y residencia se convirtió en un indicador clave para definir ámbitos metropolitanos (ASCHER, 1995).

En el caso de Estados Unidos, en tanto se desarrollaban las ciudades industriales, en las primeras décadas del siglo XX, se ensayaron una serie de definiciones sobre áreas metropolitanas. Estas tomaron en cuenta aspectos físicos, del flujo de trabajadores o tipo de empleo; revelando una tensión creciente entre las definiciones derivadas de

las estadísticas demográficas y económicas (BOIX DOMENECH, 2007). En general el fenómeno fue planteado desde la caracterización de un territorio concebido como un único mercado de trabajo.

En 1948 un comité interinstitucional sobre áreas metropolitanas, arribó a una definición de *Area Metropolitana Estándar* basada en evidenciar vínculos sociales y económicos, entre una ciudad nuclear y una serie de condados próximos, cuya definición se realizaba a partir de la movilidad de trabajadores no vinculados a actividades del sector primario y las comunicaciones telefónicas (FEDERAL REGISTER, 1998). En las siguientes décadas, la identificación de núcleos centrales y delimitación de las Áreas Metropolitanas Estándar varió en la medida que se daban reconfiguraciones en los patrones de asentamiento urbano. Así se incorporaron nuevas dimensiones como evolución demográfica y redes de transporte.

En la redefinición de Áreas Metropolitanas de 1990 (FEDERAL REGISTER, 1998), se planteó un umbral de 15% de movilidad de trabajadores hacia el núcleo central, y se añadieron una serie de parámetros de movilidad laboral y densidad de población y vivienda de los condados periféricos. La identificación de áreas de mercado de trabajo que superaran los aglomerados urbanos metropolitanos, planteada por TOLBERT & KILLIAN (1987) implicó la incorporación de entornos rurales, enriqueciendo el análisis y esbozando aspectos multiescala-res de la movilidad por motivos laborales.

PARR (2007) destaca en la trayectoria británica la figura de las "Travel-to-work áreas" (TTWA), utilizadas desde la década de 1950, de manera instrumental por el sistema estadístico británico para identificar áreas conurbadas. Las mismas se definen como conjunto de distritos para los cuales al menos el 75% de la fuerza laboral residente de un área trabaja en el área y al menos el 75% de las personas que trabajan en el área también viven en el área.

Entre otros análisis, en el caso español, BOIX DOMENECH (2007) planteó una delimitación de áreas metropolitanas en España, a partir de la metodología norteamericana implementada por *Bureau Census* en 1990, adaptando su metodología basada en datos de población, ocupación y flujos de movilidad diaria de residencia de trabajo.

Respecto a los territorios metropolitanos en Latinoamérica, para el caso colombiano (VILLARRAGA & MÓDENES 2017) o chileno (FUENTES & PESOA, 2018) también tomaron como base el trabajo de TOLBERT & KILLIAN (1987) y la definición de Áreas Urbanas Funcionales. Estos estudios se vinculan a lo reseñado por PARR (2007) respecto a la definición de la ciudad desde diferentes

facetas: como entidad física (ocupación del suelo urbano), en torno al consumo de bienes y servicios, fuerza de trabajo (trabajadores ocupados) y dependencia de necesidades laborales (población económicamente activa). Estas últimas tres las concibe de manera tal que en su conformación implican variantes de la base física y, en efecto, interrelacionan.

Éstos antecedentes, articulados por la noción de funcionalidad del territorio en términos económicos y de mercado de trabajo (BERRY, 1968; TOLBERT & KILLIAN, 1987) han derivado en la búsqueda de indicadores de desplazamiento de trabajadores, a partir de datos censales. Ésta información, de gran apertura y cobertura, permite construir matrices de flujos laborales, apreciar direcciones e intensidad e interactuar con la ocupación física del territorio.

Por otra parte, el análisis de la movilidad interurbana de personas ha sido abordado desde el diseño y gestión de infraestructura del transporte. En éste campo, en la última década ha proliferado el análisis de nuevas fuentes de información sobre el desplazamiento de personas, especialmente aquellos derivados de datos geolocalizados provenientes de telefonía celular. El procesamiento de éstas fuentes permite analizar la movilidad a costos menores que las operaciones estadísticas tradicionales (encuestas de movilidad, censos de población) accediendo a un volumen importante de información, con una significativa resolución espacio-temporal. Sin embargo, el procesamiento de éste tipo de información de registros, requiere un entorno seguro de la protección de datos personales (anonimizar, agregar), así como un trasvase metodológico y operativo que permita identificar los diferentes desplazamientos, la limpieza de datos, extracción de diarios de actividades y viajes, diseño muestral representativo, entre otras tareas. El reciente estudio piloto de la "Movilidad Interprovincial de Viajeros aplicando la Tecnología Big Data" llevado adelante en España (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019) da cuenta de éstas complejidades y la potencialidad del uso de éstas fuentes para los estudios urbanos y la determinación de aspectos funcionales con renovadas fuentes y abordajes metodológicos y operativos.

En efecto, el continuo de ocupación física, definida desde la ocupación urbana del suelo, sea en densidades de población o vivienda o superficie impermeable; es un aspecto central para determinar entidades territoriales de funcionamiento integrado que tensionan límites administrativos. Pero como se evidencia en DIJKSTRA & POELMAN (2014) y PARR (2007), la movilidad y en particular la concepción de áreas que a nivel económico funcionan de forma integrada, son enfoques complementarios. En definitiva, en la discusión de la

definición de áreas metropolitanas, dialogan una serie de dimensiones y umbrales sobre ocupación física e interacciones, en cuya determinación, son determinantes las entidades territoriales de agregación, tanto referente a la identificación de la ciudad nuclear como la suma de ámbitos geográficos que varían en cada país, de acuerdo su propia trayectoria de subdivisión del territorio con fines administrativos o estadísticos.

3. Anteriores delimitaciones del Montevideo metropolitano

La capital uruguaya, fundada en 1724, estructuró desde su rol como enclave militar y puerto, el actual territorio uruguayo. Con la independencia (1830) su incidencia en el sistema urbano del país se acrecentó fundamentalmente a partir del despliegue de la red ferroviaria convergente en su puerto y tributaria del comercio regional de tránsito y el modelo agroexportador, consolidando una estructura territorial nacional de carácter urbano y macrocefalica (KLACZKO & RIAL, 1981). De acuerdo al censo de 1908, Montevideo concentraba la tercera parte de la población total del país, y partir de la segunda mitad del siglo XX, el peso relativo en la población del país

llegó a 46 % (1963), disminuyendo hasta el 39% del último censo (INE, 2011).

A partir de la década de 1960, el Montevideo metropolitano se fue estructurando mediante varios impulsos simultáneos (FIG. 1). Por un lado, el recambio a vivienda permanente de una serie de fraccionamientos balnearios, situados en el departamento de Canelones, desarrollados desde la década de 1940 y 50, ocupando una franja de casi 20 kilómetros desde el límite del departamento de Montevideo hacia el este. Simultáneamente se daba la expansión de los históricos núcleos poblados próximos a Montevideo (Pando, Las Piedras, La Paz, Toledo; todos situados al norte) a partir de loteos en formato de villas con deficiencias infraestructurales, ubicaciones periféricas y desarticulados del resto de la trama urbana; así como el creciente protagonismo de los estructuradores viales de escala nacional convergentes en la capital (Rutas 1, 5, 8, e interbalnearia). En esa época se hicieron evidentes otros fenómenos de migración metropolitana, vinculados al acceso a la vivienda y al suelo urbano que transformaron a estas emergentes urbanizaciones en “barrios dormitorio” y el comienzo del vaciamiento poblacional de las áreas centrales de la ciudad (MEDINA, 2017).

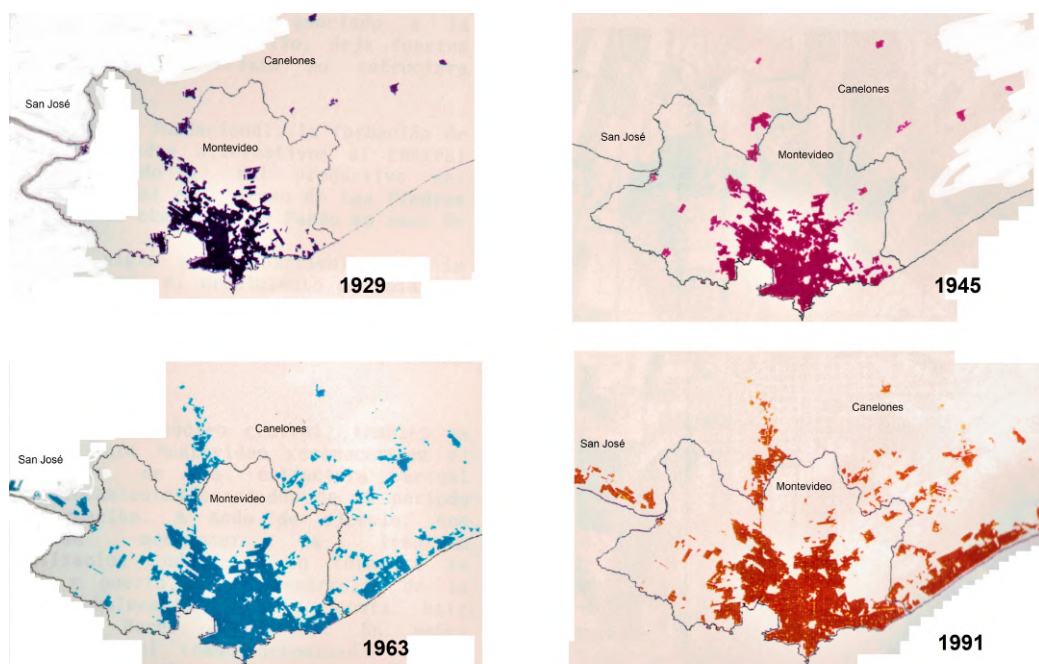


Fig. 1/ Evolución de la mancha urbana del Montevideo metropolitano (1928- 1991)

Fuente: ITU (1994)

Departamento	Población 1963	Población 1985	Población 2011	Crecimiento 1963-85	Crecimiento 1985- 2011
Uruguay (total país)	2.595.510	2.955.241	3.286.314	14%	11%
Montevideo	1.202.757	1.311.976	1.319.108	9%	0,5 %
Canelones	258.195	364.248	520.187	41 %	43%
San José	79.393	89.893	108.309	13%	20%
Maldonado	61.259	94.314	164.300	54%	74%

FIG. 2/ Evolución de población uruguaya, Montevideo, departamentos contiguos y Maldonado

Fuente: elaboración propia en base a datos INE

A partir de la década de 1980 se intensificó el recambio a residencia permanente de los balnearios ubicados entre el Puente Carrasco y El Pinar, consolidándose la “Ciudad de la Costa”, que constituyó el sector de mayor crecimiento demográfico en torno a Montevideo en las últimas décadas (MARTÍNEZ, 2015).

Complementariamente al proceso de ocupación del suelo, la tabla de la FIG. 2 exhibe como la ciudad de Montevideo se mantiene estable en términos de cantidad de población en el último medio siglo, en tanto sus departamentos limítrofes (Canelones y San José) muestran un dinamismo singular dentro del país, al igual que el departamento de Maldonado, referencia que retomaremos más adelante.

Dentro del proceso de conformación del área metropolitana de Montevideo se han ensayado estrategias de delimitación, apoyadas principalmente en la movilidad entre el centro metropolitano y la periferia (VVAA, 2007; ITU, 1994).

Como antecedente relevante y que recupera la mirada del ámbito nacional, el trabajo de SNYDER (1961) sobre la movilidad de pasajeros en Uruguay, buscaba responder si el tamaño, distribución y equipamiento de los centros urbanos del Uruguay respondía a los modelos jerárquicos de centro-área. (FIG. 3). En la línea de la geografía cuantitativa, definió la cobertura funcional de la capital sobre el territorio

nacional a partir de tres zonas concéntricas a Montevideo definidas por flujos de vehículos y ubicación de terminales de pasajeros y centros poblados: la zona *commuter*⁴, la zona de proximidad y la zona interior.

La Intendencia de Montevideo, en la revisión del Plan Director de Montevideo (1976) incluyó como advertencia que se hubiera requerido previamente la delimitación del “Área Metropolitana”. Ésta es mencionada en su definición desde una perspectiva funcionalista como

“la actual zona de provisión de mano de obra de Montevideo, que en hechos gruesos y aproximadamente, podría fijarse en un máximo de 60 km hacia el Norte, 45 km hacia el Este y 35 km hacia el Oeste.” (IMM, 1976; 21, citado por MEDINA, 2017).

Esta primera identificación a partir de un despliegue metropolitano desigual en las diferentes direcciones estructuradas por la vialidad convergente en la capital también está presente en el trabajo de DARÓCZI (1989) quien reconocía dos ámbitos geográficos definidos sobre distancia-tiempo de acuerdo al traslado por trabajo⁵, considerando la fricción especial derivada del tipo e intensidad de flujo vial por las rutas nacionales convergentes a Montevideo. Además del continuo de urbanización identificaba otras localidades por fuera del mismo, donde, aunque existiera una caída significativa del flujo de transporte colectivo de pasajeros, había un servicio regular.

⁴ Esta clasificación espacial y funcional, remite a la conceptualización de la estructura interna de la ciudad a partir de zonas concéntricas vinculada a su desarrollo, de acuerdo al estudio clásico de Park & Burgess & Mc Kenzie (1925). En ese caso, la zona “commuter” refería al quinto y último

circulo concéntrico de la ciudad y se definía como alrededores de la ciudad habitados por personas que viajan diariamente a la ciudad central, donde trabajan.

⁵ Se estipulaba hasta 48 minutos la duración del viaje de una persona para trasladarse a su lugar de trabajo

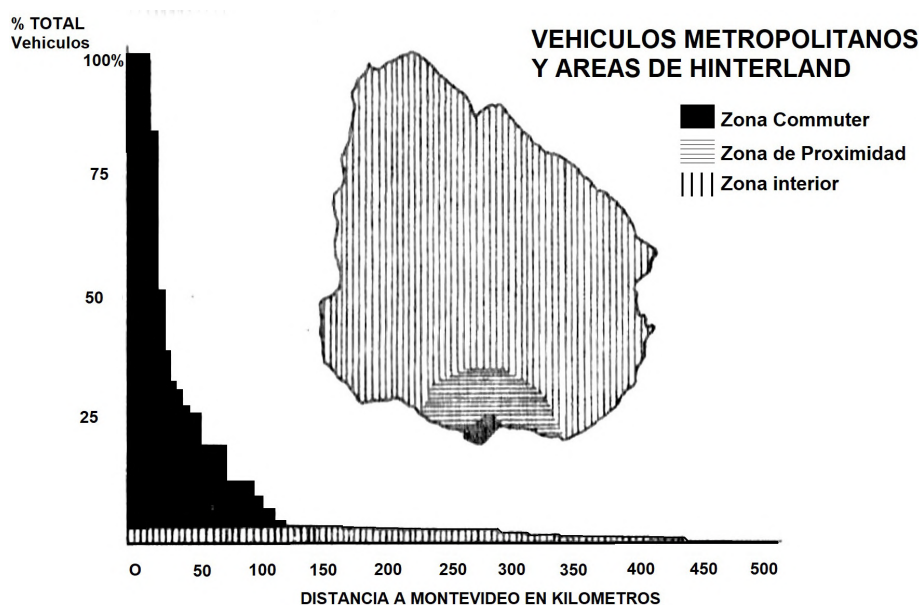


Fig. 3/ Regiones urbanas del Uruguay de acuerdo a la movilidad según D. SNYDER

Fuente: D. SNYDER (1961)

Hacia fines del siglo XX, el Montevideo metropolitano comenzó a ser analizado de forma renovada. El Instituto de Teoría y Urbanismo de la Universidad de la República (ITU) reconoció el proceso de expansión metropolitana, conjugando ámbitos urbanos y rurales, pero proponía su delimitación recurriendo a relecturas de los modelos gravitacionales que caracterizaron sus trabajos de las décadas de 1960 y 70 (ITU, 1994). Este estudio, al esbozar una “primer corona” de 30 km en torno al centro de Montevideo, fue tomado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) como base para la identificación de un grupo de localidades censales como “Área Metropolitana” dentro del diseño muestral de su Encuesta Continua de Hogares desde el año 2001 (Fig. 4). En esa ocasión el propio INE reconoció las dificultades operativas y de cobertura de las operaciones estadísticas sociodemográficas para definir el área metropolitana, al tiempo que la importancia de brindar información desagregada en ese ámbito (INE, 2000).

En tanto, el país intentaba dar forma a procesos de planificación territorial de escala nacional, luego de la creación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1990), la Intendencia de Montevideo encaraba la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (1998). El proceso

de globalización, la emergente apertura y desregulación económica a nivel nacional y la integración regional planteada por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) mostraban a un Montevideo sumido en una multiplicidad de escalas y procesos espaciales simultáneos (BERVEJILLO & LOMBARDI, 1999; LIGRONE, 2013). Allí destacaron el rol del puerto de Montevideo en la hidrovía Paraná- Paraguay, los proyectos de infraestructuras viales de escala regional (principalmente la expectativa por el desarrollo del Puente del Río de la Plata entre Colonia y Buenos Aires) las nuevas centralidades urbanas en torno a los *shoppings center* y las urbanizaciones campestres para sectores de altos ingresos en entornos periurbanos. La conformación de nuevas periferias residenciales de sectores de bajos ingresos en condiciones de precariedad urbano-habitacional y acceso informal al suelo urbano se dispararon en Montevideo, Canelones y San José. Al mismo tiempo, sectores de ingresos medios se desplazaron rápidamente hacia los antiguos balnearios de la costa de Canelones, con fragilidades infraestructurales significativas, y mayor distancia de la ciudad central, pero donde podía accederse a terrenos amplios y de menor costo y con cualidades espaciales de tipo urbanización jardín y cercanía a la costa.

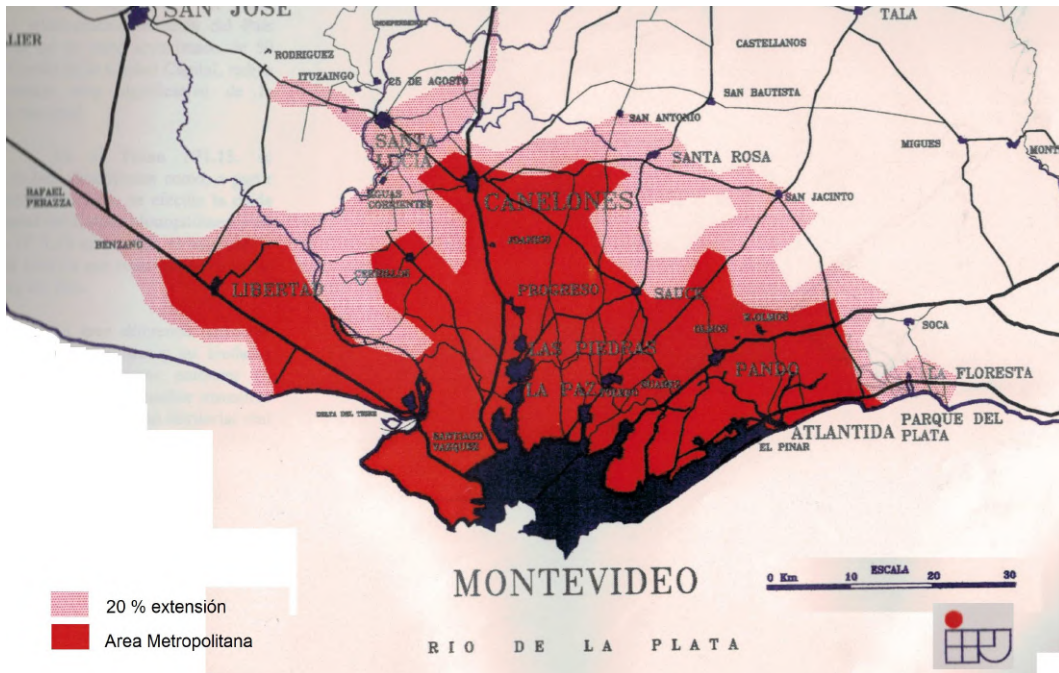
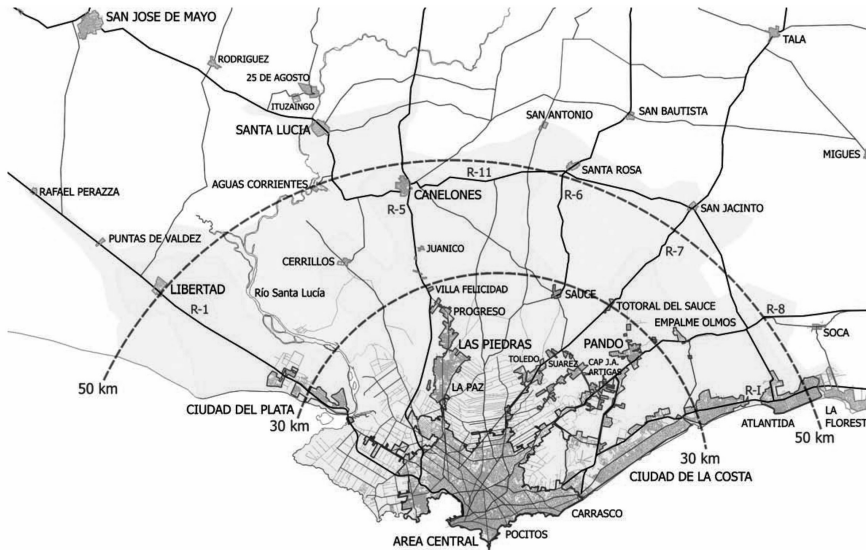


FIG. 4/ Delimitación del área metropolitana para el ITU (1994)

Fuente: ITU (1994)



Coronas en la delimitación del AM

Elaboración: ITU (2007)

Fuentes: INE y Escuder, Teresa (2003) *Comportamiento de la densidad poblacional del centro metropolitano*. ITU, FARQ, UdelaR

- ☐ Montevideo urbano
- ☐ Corredores metropolitanos y áreas conurbadas
- ☐ Localidades de la Región Metropolitana
- ☐ Área Metropolitana - fuente ITU 94
- ☐ Área Metropolitana + 20% fuente ITU 94
- ☐ Primera y segunda corona

FIG. 5/ Interpretación gráfica de las “coronas metropolitanas” para el Libro Blanco del Área Metropolitana

Fuente: AAVV (2007).

El “Libro Blanco del Área Metropolitana” (AAVV, 2007) surgido desde el Programa Agenda Metropolitana de la Presidencia de la República, tomaba la referencia del estudio del ITU (1994), y a partir de la idea de “coronas metropolitanas”, identificaba dos ámbitos concéntricos de 30 y 50 km de radio respecto al centro de Montevideo, que correspondían, respectivamente, al continuo de ocupación urbano y una serie de enclaves urbanos próximos a la ciudad de Montevideo, ubicados sobre las principales rutas convergentes a Montevideo y el territorio rural aledaño (FIG. 5).

MARTÍNEZ (2012) al referirse a los procesos de expansión urbana del área metropolitana, consolidó el diagnóstico en torno a la presencia de estas dos situaciones territoriales a partir del continuo de ocupación urbana y una valoración de la movilidad a partir del análisis del tránsito promedio diario anual por tramo de ruta. Montevideo metropolitano queda definido conceptualmente de la siguiente manera:

“Por un lado, un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/ salida a Montevideo que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de dominios rurales agroproductivos, configura el conurbano metropolitano. Por otro, un conjunto diverso de centros urbanos exentos con nexos entre sí y sus entornos rurales de igual o mayor intensidad respecto a Montevideo que constituye la región metropolitana” (MARTÍNEZ, 2012; 17).

Al llevar el análisis a una mayor desagregación territorial se planteó el concepto de *corredor metropolitano*. Si bien no se explicitó una definición del mismo, puede inferirse que refiere a un conjunto de localidades urbanas contiguas, estructuradas en su ubicación y trazado por una ruta nacional, fuera del departamento de Montevideo y cuyos procesos de ocupación urbana del suelo delatan una vocación unitaria.

Tras la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), el MVOTMA, en conjunto con las intendencias departamentales de Montevideo, Canelones y San José, inició la construcción de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible del Área Metropolitana, aprobadas en 2011 (Decreto del Poder Ejecutivo 321/2011). Las mismas tomaron como ámbito de actuación el territorio íntegro de los tres departamentos y planteaban la necesidad de articular políticas sectoriales en el territorio, promoviendo que los gobiernos departamentales manejaran integradamente la planificación de servicios e infraestructuras territoriales, fortalecimiento institucional y desarrollo regional.

Como síntesis de esta trayectoria, es importante destacar que, aunque no existe una definición de consenso en términos político-administrativos entre organismos responsables de políticas, se advierte una tendencia a incorporar la dimensión metropolitana en las políticas urbanas (MAGRI, 2011). Para los estudios urbanos uruguayos, la determinación del ámbito metropolitano, ha pasado principalmente por agrupar entidades de población definidas por el sistema estadístico nacional (localidades censales) aunque las mismas no se corresponden con divisiones político-administrativas. Las localidades censales toman como referencia los centros poblados y fraccionamientos aprobados y zonificaciones o categorizaciones del suelo, aun cuando incorporan como aspecto determinante el criterio físico de agrupamiento de viviendas en torno a vías de tránsito públicas para definir las (INE, 2010). Con esa referencia geoes-tadística, se han ensayado estudios sobre integración social (COURIEL, 2010; ARTIGAS & al., 2002; BORRAS, 2019), gobernanza (MAGRI, 2011), o desarrollo urbano (MARTÍNEZ, 2012, 2015); tomando el territorio metropolitano como escenario, pero sin cuestionar las definiciones del ITU (1994) o el Libro Blanco (VVAA, 2007). Estos trabajos, en la medida que requerían una especificación espacial para volcar información secundaria, que generalmente remitía a censos de población y vivienda, mantuvieron la lógica de agrupamiento de localidades censales. Por otra parte, se aprecia una clara incidencia de la gravitación del ámbito departamental (única subdivisión administrativa del país hasta 2009 cuando se creó el tercer nivel de gobierno –municipal- pero que no tiene competencias en el ordenamiento territorial –adjudicación de usos del suelo y transformación futura mediante la categorización del mismo- o en la definición de políticas de transporte o residuos) condicionado la definición de lo “metropolitano” que por su naturaleza necesita apoyarse en el rígido marco de lo departamental por requerir acuerdos institucionales de este nivel de gobierno, lo cual se evidenció en las mencionadas Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para el Área Metropolitana; o el Programa Agenda metropolitana (2005) que tomaron el agrupamiento de departamentos.

4. Análisis metropolitano a partir de la movilidad de personas

Tomando los planteos de TOLBERT & KILLIAN (1987), la metodología norteamericana reseñada por FEDERAL REGISTRER (1998) y considerada por OCDE (2012), así como el análisis del sistema urbano uruguayo (MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN, 2016), se propone analizar el

Eje analítico	Indicador	Fuente. ⁶
Movilidad laboral	Porcentaje de trabajadores, por localidad censal, residentes fuera de la ciudad de Montevideo que declaran trabajar en ella.	Censo INE 2011
Movilidad de vehículos	Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) de vehículos de pasajeros por tramo de ruta.	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	Cantidad de salidas diarias de buses suburbanos por destino. ⁷	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Ocupación del suelo urbano.	Cantidad de personas por vivienda, para identificar ámbitos de ocupación aun predominantemente estacional, atendiendo al origen como segunda residencia y balnearios, de varias de las localidades próximas a Montevideo. ⁸	Censo INE 2011

FIG. 6/ Ejes analíticos e indicadores para delimitar las localidades censales integrantes del Montevideo metropolitano

Fuente: Elaboración propia

Montevideo metropolitano en términos funcionales. De esta manera, se definió a la ciudad de Montevideo como centro metropolitano y a las localidades censales de los departamentos adyacentes como entidades a agrupar al mismo, tomando en consideración una serie de umbrales e indicadores de movilidad y procesos de ocupación del suelo (FIG. 6).

4.1 Movilidad por trabajo hacia Montevideo

A partir de Censos Bureau según FEDERAL REGISTRER (1998), se identificaron las localidades censales con al menos 15 % de sus ocupados residentes que declaren trabajar en Montevideo. Se identificaron 73 localidades INE de los departamentos de Canelones y San José, que cumplían dicha condición. En

ellas habitaban 415.291 personas en el último censo (2011).

Aunque en el Libro Blanco del Área Metropolitana (VVAA, 2007) se habla *coronas metropolitanas concéntricas*, de 30 y 50 km de radio, el análisis de la movilidad laboral, a partir de los datos del censo 2011, se ve un comportamiento espacial diferente. Esta ruptura con la conceptualización de un ámbito metropolitano *isomórfico* es la principal variante identificada en la definición del Montevideo metropolitano, que surge de la lectura de la movilidad laboral, respecto a los desarrollos anteriores (FIG. 6).

La distribución de los vínculos laborales con Montevideo es espacialmente desigual y se pueden considerar los siguientes fenómenos:

- De las 73 localidades INE que superan el 15 % de trabajadores enviados a Montevideo, 36 de ellas (que concentran el 53% de ésta

⁶ Si bien las fuentes TPDA y Terminales y frecuencia de buses metropolitano son del período 2017-19, el último (y único) dato disponible de movilidad por trabajo es del censo 2011. Este desfase temporal dificultaría una lectura conjunta de las tres fuentes, pero la dimensión central es la movilidad por trabajo y las otras dos funcionan de manera complementaria. De todas formas, en el caso del TPDA los aspectos considerados no tienen variantes significativas al analizar datos de la serie 2010-13. Para el caso de frecuencias y ubicación de terminales de transporte, con los datos

públicos disponibles no ha sido posible reconstruir la situación a 2011.

⁷ Son los buses con destino u origen en la terminal "Baltasar Brum", situada en el centro de Montevideo y cuyos destinos son localidades de los departamentos de San José y Canelones distantes hasta 70 kilómetros aproximadamente.

⁸ Se considera predominantemente estacional si la localidad censal reporta en promedio menos de una persona por vivienda particular.

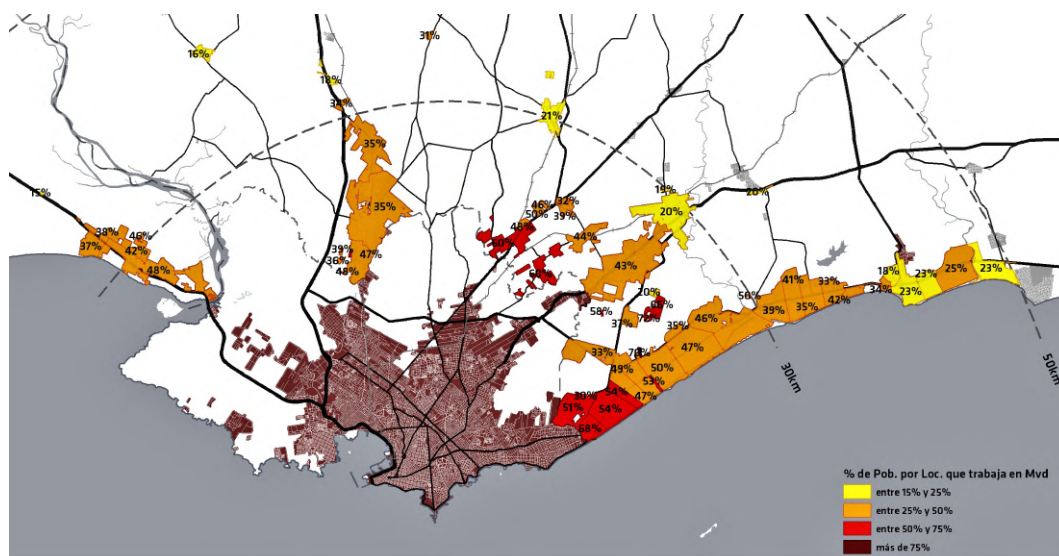


FIG. 7/ Montevideo metropolitano. Localidades censales que envían al menos 15% de sus trabajadores a Montevideo (Censo 2011)

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

población) envían a Montevideo más del 40 % de sus ocupados. En este conjunto, con mayor intensidad de vínculos, se encuentran ámbitos en torno a los todos los estructuradores viales de escala nacional convergentes en Montevideo. En las localidades donde se supera el 50 % de los ocupados empleados en Montevideo, priman los barrios privados, ciudad de la costa y las urbanizaciones sobre las rutas 6 y 7.

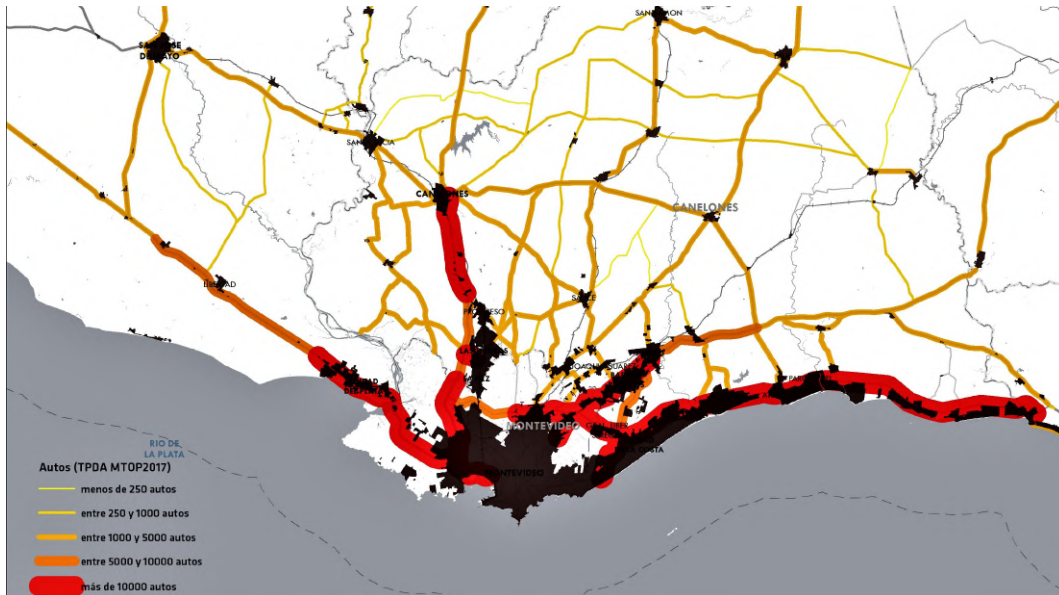
- Puede identificarse un continuo de urbanización, así como una serie de enclaves urbanos, y territorios rurales, con intensos fenómenos de *conmutación* con Montevideo, que permiten verificar la existencia, dentro del sistema urbano metropolitano, de dos subsistemas principales: el subsistema *conurbano metropolitano* (comúnmente llamado Área Metropolitana) y el subsistema *región metropolitana*. El primero se caracteriza por una ocupación urbana continua respecto a Montevideo urbano. El segundo se compone de serie de enclaves urbanos y ámbitos rurales.

- El proceso de ocupación del suelo urbano favorece el recorte y delimitación territorial en determinadas áreas, pero lo dificulta particularmente en la Costa de Oro (al este), donde la contigüidad de fraccionamientos ocupa prácticamente toda la costa del departamento de Canelones y presenta significativos niveles de *conmutación*.

4.2 Flujo de vehículos por tramo de ruta

El flujo de transporte en las rutas fue analizado considerando solo el TPDA de vehículos de pasajeros, excluyendo los de carga, entendiéndose que de esta manera queda evidenciada la movilidad de personas. En la identificación del sistema urbano metropolitano, se consideró un abordaje similar al planteado en la lectura del sistema urbano nacional (MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN, 2016) a partir de la definición de sistemas y subsistemas por movilidad interna de sus componentes, manifestada en la lectura de los flujogramas de TPDA por ruta.

En el caso de las rutas “troncales” (rutas nacionales 1, 5, 6, 7, 8, e Interbalnearia) que estructuran la vialidad nacional y convergen en Montevideo, el flujo muestra un descenso sostenido a medida que las vías se alejan de la capital (FIG. 7). Este comportamiento estructural, observado tempranamente por SNYDER (1961) y en la actualidad, por el estudio de MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN (2016) exige una lectura atenta de los flujogramas de las rutas metropolitanas. Los descensos abruptos de valores de TPDA de pasajeros implican, desde la lectura de la movilidad interna del sistema, una diferenciación entre subsistemas urbanos (FIG. 8).



Ruta 1: Descenso abrupto (pierde el 33% del flujo) luego de Ciudad del Plata (Km 33).

Ruta 5: Descenso abrupto (pierde el 42% del flujo) luego de ciudad de Canelones (Km 45). Empalme ruta 11.

Ruta 6: Descenso abrupto (pierde 48% del flujo) luego de Sauce (Km 35).

Ruta 8: Descenso abrupto (pierde 66% del flujo) en empalme con Ruta 11 (luego de Empalme Olmos) (Km 40).

Ruta interbalnearia: Descenso abrupto (pierde 59% del flujo) luego del Arroyo Solís Grande (Límite entre los departamentos de Canelones y Maldonado).

FIG. 8/ TPDA de pasajeros por tramo de ruta para el ámbito metropolitano (2017).

Fuente: Elaboración propia en base a datos MTOP

Además de las rutas nacionales de las rutas “troncales”, en el ámbito metropolitano existen otras rutas transversales que le dan cohesión y muestran un flujo significativo de vehículos.

A partir de la identificación de los tramos con mayor flujo y los puntos de descensos abruptos, se aprecia la estructuración del sistema urbano metropolitano y el rol de la ruta 11 como límite exterior del conjunto de localidades que lo integran.

4.3 Transporte suburbano con origen en Montevideo

En el Montevideo metropolitano el transporte interurbano se da a través de ómnibus de forma prácticamente hegemónica. Los trenes

de cercanía tienen escasas frecuencias diarias y a solo dos destinos situados a unos 40 km de Montevideo y han sido desafectados para la obra del *ferrocarril central*⁹ hasta 2022. Tampoco existe transporte colectivo bajo superficie. Por lo tanto, se analizará solo el transporte por ómnibus. Los ómnibus de tipo “suburbanos” (a diferencia de los “urbanos” que realizan sus recorridos dentro de los límites del departamento de Montevideo, aunque crecientemente se han extendido las líneas, adentrándose levemente en los departamentos limítrofes, con terminales San José y Canelones) tienen su origen en Montevideo en una terminal situada en el centro de Montevideo, y alcanzan hasta 70 km de distancia de la ciudad, culminando su recorrido en otros departamentos y de acuerdo al decreto del Poder Ejecutivo 18/1991 “Reglamento de General para Ómnibus”, son definidos como aquellos

⁹ Implicará una renovación total del tendido ferroviario con origen en Montevideo y hasta unos 300 km al norte (Paso de los toros) dentro de una serie de obras de infraestructuras

comprometidas por el país para la radicación de una planta de procesamiento de pasta de celulosa de gran porte, en el centro del país.

“para transporte de corto tiempo y distancia, con frecuentes ascensos y descensos de pasajeros que no transportan equipajes”.¹⁰

En la localización de las terminales se ha incorporado, para el caso de los suburbanos, la cantidad de salidas diarias por destino con origen en Montevideo en días hábiles (Fuente: horarios de ómnibus metropolitanos invierno 2019 MTOP). Para el caso de los buses urbanos se entiende que las frecuencias garantizan al menos una salida por hora en horario diurno. De todas formas, un 93% de los recorridos suburbanos tiene más de diez salidas por día hábil lo que puede interpretarse como un promedio de una por hora en horario laboral. Para valorar el vínculo con Montevideo se consideró un indicador concebido como porcentaje de primacía del destino, definido la relación porcentual entre la cantidad de salidas desde Montevideo por cada destino sobre el total de las salidas diarias de todos los buses suburbanos, siendo los destinos agrupados por localidad censal (Fig. 9).

Los destinos se plantearon agregados territorialmente por localidad censal salvo para el caso de Ciudad del Plata y Ciudad de la Costa, cuyo territorio, definido por ley, abarca varias localidades

censales. Se aprecian tres grupos de destinos de ómnibus de acuerdo a la intensidad definida por la cantidad de salidas y sus discontinuidades en el listado ordenado de las mismas.

Principales destinos: Sus salidas diarias duplican al del siguiente grupo de localidades y podrían catalogarse como de *Alta vinculación con Montevideo*. Este grupo está integrado por Pando (264), Ciudad de la Costa (251), Las Piedras (177) y aglutinan el 47,2 % de los servicios de buses interurbanos con origen en Montevideo. Si se incorpora el destino Aeropuerto de Carrasco a la Ciudad de la costa¹¹, ésta pasaría a ser el principal destino (287 viajes).

Segundo grupo: Puede definirse como de *vinculación media*. Lo integran las localidades de Sauce (100), Parque del Plata (87), Santa Lucía (75), Suárez (74) y Villa Felicidad (58), totalizando 26,5% de los viajes.

En entre estos dos grupos concentran casi un 75% de las salidas diarias.

Tercer grupo: Se define por exclusión e incluye el resto de las localidades con grados de vinculación

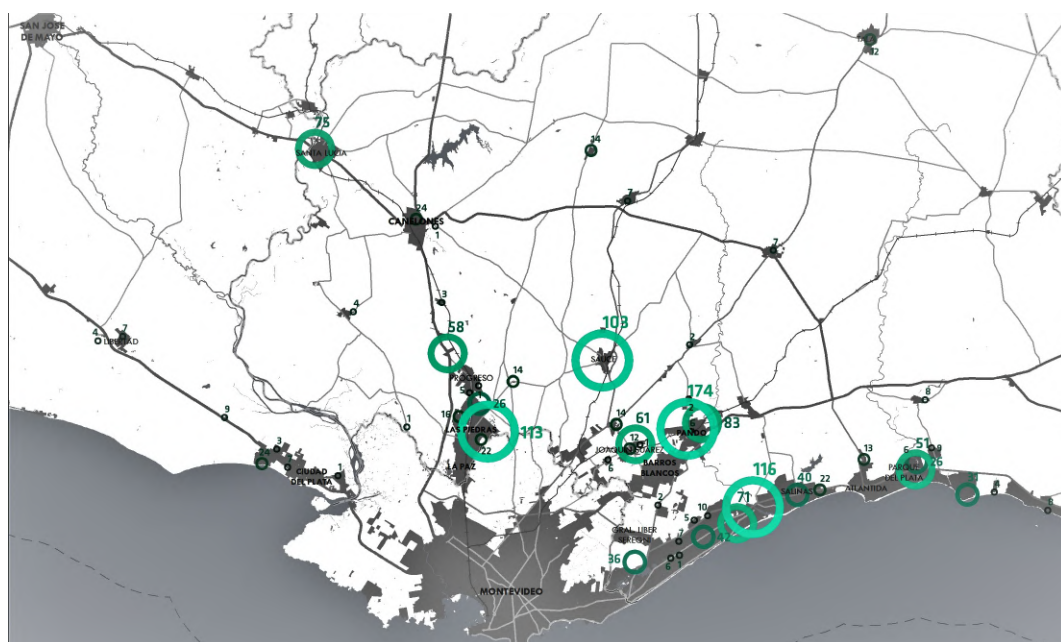


FIG. 9/ Destinos suburbanos con más de diez salidas por día en horario diurno con origen en Montevideo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Geo portal MTOP- Líneas de transporte metropolitano

¹⁰ Entre los buses “urbanos” y “suburbanos” hay diferencias tanto las características de distancia cubierta y tiempo, el intervalo de paradas, tipo de vehículos, y el costo del boleto. A valores de agosto de 2020, el boleto suburbano con origen

en Montevideo más barato tiene un costo superior 40 % al boleto de bus “urbano”.

¹¹ Está contiguo al límite legal de la Ciudad de la Costa, pero oficialmente no la integra.

que pueden considerarse moderados o bajos (menos de 10 salidas diarias).

En la lectura espacial de la localización de terminales y movimiento de buses hacia ellas se destacan la alta vinculación con los históricos centros de Pando y Las Piedras, así como el más reciente de la Ciudad de la Costa. Estos tres destinos, que reúnen casi la mitad de las salidas diarias del transporte suburbano metropolitano hacen evidente la tensión urbanizadora en torno a las rutas 5, 8 e interbalnearia, hasta unos 30 km de distancia del centro de Montevideo.

El siguiente grupo de destinos, muestra la gravitación de los ejes interbalnearia y ruta 5. Las localidades relacionadas a las rutas 6 y 7 aparecen principalmente vinculadas a los destinos de Sauce y Suárez, que a pesar de configurarse como “enclaves” aglutinan un 12% de las salidas diarias (Sauce 7 % y Suarez, 5 %).

El sector ruta 1 (“Ciudad del Plata”) es el que muestra menor intensidad de vínculos a través de suburbanos, con menos de 3% de las salidas de interurbanos con destino Ciudad del Plata.

La lectura de la localización de los principales destinos, también da cuenta del rol de El Pinar y Parque del Plata, generando umbrales de conectividad sobre el eje Interbancaria- Gianntasio, el km 30, Canelones y Santa Lucía por un corredor determinado por las rutas 5 y 11.

4.4. Ocupación del suelo urbano

BOIX DOMENECH (2007) al trabajar el caso español, además de la movilidad de trabajadores, destaca como la metodología de *Bureau Census* de 1990, integró condiciones de ocupación urbana, que en inicio hacían referencia a la dimensión de la densidad y cantidad de población, como elementos que formaban parte del proceso de metropolización. La propia OCDE (2012) trabaja umbrales de densidad para la grilla urbana (1500 habitantes por kilómetro cuadrado). Para el Montevideo metropolitano, se propone trabajar la dimensión de la densidad desde la trayectoria de conformación de éste territorio, donde ha sido significativa la reconversión a habitación permanente de zonas de segunda residencia. Así, se ve pertinente diferenciar aquellos ámbitos que aún tienen ocupación predominantemente estacional de aquellos que no. Siguiendo el criterio manejado por ALTMANN MACCHIO (2017) a partir de ITU (2008) respecto a la ocupación estacional en ámbitos balnearios, consideramos que un umbral de menos de una persona por vivienda implica una ocupación predominantemente estacional. Al aplicarlo a las

localidades que enviaban al menos 15 % de sus ocupados a Montevideo a trabajar en 2011, solo ocho localidades y que reportan muy pocos pobladores dentro del conjunto general, en los departamentos de Canelones y San José, tenían una ocupación predominantemente estacional. Esto evidencia la consolidación de la ocupación permanente de la antigua franja de urbanización balnearia del departamento de Canelones al Este.

4.5 Maldonado-Punta del Este entra en escena

El aglomerado urbano conformado por Punta del Este, Maldonado y una serie de localidades y balnearios próximos, abarca más de dos terceras partes de la población del departamento de Maldonado; y reportó 110.000 habitantes en el último censo (2011), multiplicó por seis su población entre 1963 y 2011, mientras el país apenas creció 25%. Como fue observado en la tabla 2, el departamento creció desde 1963 de forma sostenida y en términos porcentuales mucho más que Canelones y San José, los contiguos a Montevideo, y donde el proceso de metropolización adquiriría un fuerte dinamismo.

El análisis de la movilidad laboral muestra que en Maldonado-Punta del Este, apenas el 3% de los ocupados sale del aglomerado a trabajar a otra localidad (INE, 2011). Este valor, similar al que reporta la ciudad de Montevideo (los menores a nivel de capitales departamentales), denota la vocación metropolitana al ser un destino relevante de trabajadores de localidades próximas. En tanto, los principales destinos urbanos de los ocupados que salen de Maldonado-Punta del Este son la cercana ciudad de San Carlos (28.000 hab., 13 km al norte), y Montevideo, llegando a 13% de los ocupados, muy cerca del umbral de *commuters* al que hace mención la metodología de OCDE y *Bureau Census*. Las mismas localidades son los principales orígenes de trabajadores que vienen al trabajar al área. Por otra parte, el principal flujo entre buses de larga distancia con origen o destino en Montevideo, se da con Maldonado-Punta del Este, con unas 450 salidas semanales (MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN, 2016) casi duplicando al siguiente destino, con casi 250 viajes, la ciudad de Florida de 35.000 habitantes y distante 100 km hacia el norte del país. En ese sentido, si bien la ciudad de Montevideo revela vínculos laborales de variada intensidad a lo largo de las localidades de la costa de Canelones, Maldonado-Punta del Este manifiesta, un “efecto túnel” con la capital (siguiendo a ASCHER, 1995 cuando refiere a la movilidad de tipo *hubs and spokes*) al no tener relaciones laborales relevantes con la costa de Canelones.

Esta mención al caso de Maldonado-Punta del Este, muestra que la conformación del vector de urbanización con origen en Montevideo y sentido hacia el este del país, que lleva varias décadas consolidándose, adquiere intensidad creciente e impacta significativamente en el proceso de metropolización uruguayo en torno a la costa sur del país, al tiempo que tensiona las propias caracterizaciones metropolitanas.

4.6 Lectura combinada de la movilidad laboral, transporte y flujo de vehículos

De la lectura combinada, desde una mirada espacial, de superposición cartográfica del estudio de las tres fuentes con base territorial y en un marco general de sistema urbano metropolitano, formado por agrupamientos de localidades censales, se destacan dos subsistemas principales formados por localidades censales ubicadas en Montevideo y sus departamentos limítrofes (Fig. 10).

Subsistema Área Metropolitana: lo integran 65 localidades urbanas que cumplen las siguientes condiciones:

- A. Montevideo urbano como centro metropolitano.
- B. Localidades contiguas a Montevideo urbano y entre sí, o no distantes más de 1 km por vialidad.

C. En el censo 2011 reportaban al menos 15% de sus ocupados trabajando en Montevideo urbano.

D. Se encuentran abastecidas por líneas de transporte suburbano con conectividad a Montevideo en frecuencias de al menos 1 bus por hora en horario diurno.

E. La relación entre población y vivienda es mayor a 1 (salvo para los barrios privados del eje ruta 101 Camino de los hornos, en construcción o consolidación en el momento del censo).

F. La movilidad interna del tramo que las vincula a Montevideo, expresada en TPDA permite conceptualizarlas como subsistema, de acuerdo a los puntos de descenso abrupto de flujo ya definidos en apartado respectivo.

Región metropolitana. Este subsistema incluye, además de las 65 localidades del subsistema área metropolitana definido en el punto 1, una serie de localidades urbanas que funcionan como enclaves altamente conectados con Montevideo a nivel de movilidad laboral y que engloba un territorio cubierto por transporte público interurbano, y determinado por un significativo flujo de transporte de pasajeros por carretera.

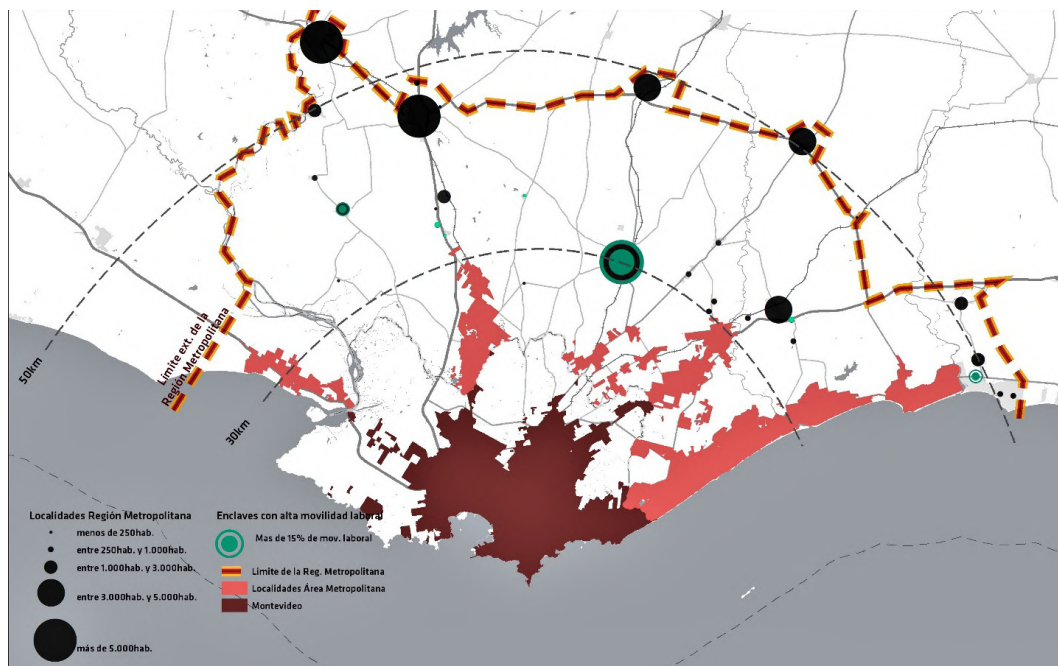


FIG. 10/ Mapa síntesis del sistema urbano metropolitano de Montevideo.

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE, MTOP y SIG IMM

Allí encontramos dos contextos territoriales. Por un lado, el definido por TPDA y terminales de buses que reconoce un difuso límite articulado en torno a la ruta 11 como límite exterior. Y luego, dentro de ese, las localidades INE que sin integrar el área metropolitana definida anteriormente muestran un flujo relevante de trabajadores a Montevideo (por encima del 15% de los ocupados).

En el caso de los principales corredores viales, para la ruta 1, coincide el descenso en TPDA con la ausencia de terminales de transporte y la carencia de localidades urbanas. Es así que la pieza oeste del sistema urbano metropolitano queda recortada por Ciudad del Plata.

En lo referente a la urbanización estructurada por las otras rutas nacionales convergentes en Montevideo, en el caso de la ruta 5 el descenso abrupto de TPDA y la ausencia de terminales se da a partir de la ciudad de Canelones. En las rutas 6, 7 y 8 se observa el descenso significativo de TPDA a partir de la ruta 11, verificado por la ubicación de las terminales interurbanas y el flujo de trabajadores a Montevideo. En el caso de la costa, el límite del subsistema región metropolitana en torno a la ruta interbalnearia, es el que más se ajusta a la idea de límite difuso y permeable de los sistemas urbanos, es decir no una frontera estrictamente delimitada, sino más bien como una membrana más o menos permeable (BRETAGNOLLE & al., 2009). Esta noción de "porosidad" en los bordes de conglomerados urbanos caracterizados funcionalmente también había sido destacada por PARR (2007). Por tanto, la definición de éste límite se plantea entre los balnearios Bello Horizonte y Parque del Plata (entre 55 y 65 km al este de Montevideo).

La dificultad de definir un "límite" en el eje Este del Montevideo metropolitano, se vincula al proceso de urbanización de la costa sur uruguaya, que configura una transformación sustancial del sistema urbano del país. El *reescalamiento* del problema metropolitano hacia la escala nacional nos devuelve una primera prefiguración, la "Doble región metropolitana ampliada" que englobaba los ámbitos metropolitanos de Montevideo y Maldonado-Punta del Este, mencionada por MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN (2016). Sin embargo, el comportamiento de Maldonado-Punta del Este en su relación con Montevideo y las localidades de la costa de Canelones (en la movilidad de trabajadores o flujo de vehículos y transporte) verifica la complejidad de los vínculos interurbanos en la costa sur uruguaya y que dificulta la delimitación funcional del Montevideo metropolitano.

5. Conclusiones

La delimitación metropolitana continúa siendo un tema relevante en la investigación urbana a nivel internacional, por sus derivaciones en la valoración de las dinámicas socio-económicas, ambientales, o de gobernanza, adquiriendo nuevas facetas y enfoques, pero persistentemente articulada por la determinación de la ocupación urbana predominantemente habitacional y las relaciones funcionales evidenciadas por la movilidad. En la búsqueda por identificar funcionalmente al Montevideo metropolitano combinando la movilidad laboral y de vehículos, así como las dinámicas de ocupación del suelo urbano, se planteó una metodología propia que implicó relectura de otras utilizadas a nivel internacional, en particular las Áreas Urbanas Funcionales, y que hasta ahora no habían sido consideradas para abordar el caso uruguayo.

En el análisis de la información se reconoce una lógica escalar de la cuestión metropolitana, por lo que las conclusiones pueden agruparse en aspectos locales, regionales y nacionales.

En lo local, el análisis de la movilidad laboral desde las localidades metropolitanas hacia Montevideo es por demás relevante ya que además de la aplicación del umbral de 15% de *commuters* definido por la OCDE (2012) y *Bureau Census* (FEDERAL REGISTRER, 1998) se evidencia la intensidad y naturaleza de los vínculos entre localidades: varias localidades contiguas a Montevideo en los departamentos aledaños envían a la capital alrededor de dos terceras partes de sus trabajadores, y en promedio, los ámbitos más poblados alrededor, más del 50%. Este fenómeno también se observa en el análisis de la disponibilidad de transporte interurbano.

En lo regional, se verifica la existencia de dos ámbitos territoriales diferenciados, definidos por un alto nivel de vinculación laboral y acceso a transporte: el continuo de urbanización y los enclaves. Si bien no se corresponden explícitamente con la lógica de coronas metropolitanas concéntricas ni de comportamiento isomórfico estructurado por las rutas nacionales convergentes a Montevideo, la ruta 11 (distante, en promedio, entre 40 y 50 km del centro de Montevideo) funciona como un borde nítido respecto a la intensidad en los vínculos con los enclaves (evidente en los descensos de flujos de vehículos por tramo de ruta y la ubicación de las terminales de transporte) y, en los hechos, recorta un territorio rural también integrante del espacio metropolitano.

En lo referente al ámbito nacional, la dificultad de encontrar un “corte” en el sector este del sistema metropolitano de Montevideo (tanto a partir de la lectura combinada de las fuentes secundarias como considerando que varias localidades ubicadas entre 70 y 120 km al este de Montevideo, incluyendo a Maldonado-Punta del Este reporten altos valores de commuting) implica un *reescalamiento*, a nivel nacional que rediscute la gravitación de Montevideo en el sistema urbano uruguayo. Allí subyace una posible resignificación de la macrocefalia, inserta en un proceso más amplio de urbanización costera, ya sea con la idea de “región urbana” planteada por BERVEJILLO (2008) o la “Doble región metropolitana ampliada” (MARTÍNEZ & DELGADO & ALTMANN, 2016) que englobaría los sistemas metropolitanos de Montevideo y Maldonado-Punta del Este, y que, en efecto, da cuenta de una reconfiguración del sistema urbano uruguayo en su etapa reciente.

Finalmente, la delimitación funcional a partir del agrupamiento de localidades censales habla de la importancia de la elección de las entidades territoriales a agregar para abordar las definiciones metropolitanas, discusión tensionada entre la valoración de la superficie urbanizada o las entidades administrativas. La identificación de las trayectorias de los territorios respecto a la subdivisión territorial a nivel administrativo y sus vínculos con las unidades geoestadísticas de relevamiento censales, y de éstas con la ocupación del suelo se considera también relevante para una caracterización funcional. En el caso uruguayo, la definición del INE que asimila lo urbano a “áreas amanzanadas”, desde un criterio físico, planteando una continuidad entre ocupación urbana y localidad censal, facilita una aproximación que permite, en líneas generales, trabajar con ésta información censal entendida como ámbitos urbanizados.

6. Bibliografía

- ALTMANN MACCHIO, L. (2017): “La pequeña escala urbana y el cambio de ciclo territorial en Uruguay”. En: *Proyección*, No. 22 (154-177): <https://bdigital.uncu.edu.ar/12684>.
- ARTIGAS, A. & CHABALGOITY, M. & GARCÍA, A. & MEDINA, M. & TRINCHITELLA, J. (2002): “Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo”. *Revista Eure*, 28(85), 151–170. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612002008500008>
- ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- ATIENZA, P. & AROCA, M. (2016): Spatial concentration in Latin America and the role of institutions. En *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, Vol 36: 233- 253.
- AAVV (2007): *Libro blanco del Área metropolitana*. Montevideo: Presidencia de la República- Agenda Metropolitana.
- BERVEJILLO, F. (2008): “El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos”. En MIERES & P & CALVO, J. (Coords) “Sur: migración y después”. (129-190). Montevideo: Rumbos.
- & LOMBARDI, M. (1999): “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur”, ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.
- BRETAGNOLLE, A & PUMAIN, D & VACCHIANI-MARCUZZO, C, (2009): *The Organisation of Urban Systems, Complexity Perspective in Innovation and Social Change*. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00459713>
- BORRAS, V. (2019): “Cambios y continuidades en la configuración socio espacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016”. En *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. AGUIAR & BORRÁS & CRUZ & PÉREZ & FERNÁNDEZ (Orgs). Págs. 45- 73. Montevideo: FESUR- Intendencia de Montevideo.
- BOIX DOMENECH, R. (2007): “Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España”. Paper en *Seminario Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada*. Sevilla, 11 de abril de 2007. Recuperado de: <https://urban.uab.es/referencias/2007/07002.pdf>
- BRENNER, N. & SCHMID, C. (2015): Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2–3), 151–182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- CASTELLS, M. (1977): *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- COURIEL, J. (2010): *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.
- CUADRADO-ROURA, J. & S. GONZÁLEZ-CATALÁN (2013): “Growth and regional disparities el Latin America concentration processes and regional policy challenges”. En CUADRADO-ROURA, J. & AROCA, P. (Eds.) *Regional Problems and Policies in Latin America*. Heidelberg, Springer, 2013.
- DARÓCZI, I. (1989). Área Metropolitana de Montevideo. *Revista Geográfica*, (110), 105-120.
- DIJKSTRA, L. & POELMAN, H. (2014): A Harmonised Definition of Cities and Rural areas: the New Degree of Urbanisation European Commission. *Regional Policy Working Papers* No. 01.
- EUROSTAT. (S.F.): Archive: European cities - the EU-OECD funcional urban area definition. Recuperado de https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Archive:European_cities_%E2%80%93_the_EUOECD_functional_urban_area_definition
- FEDERAL REGISTER, (1998): “Alternative Approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas; Notice”, Volume 63, Number 244, December 21, pp. 70525- 70561.
- FUENTES, L. & PESOA, M. (2018): Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992 - 2012. Entre

- la explosión y la implosión de lo metropolitano. *Rev. Geogr. Norte Gd.* [online] N.70 (131-151) <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022018000200131>
- INE (2000): Documento Técnico: Metodología de la Encuesta Continua de Hogares a partir del cambio de cuestionario en el año 2001. Montevideo. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Metodolog%C3%ADa+de+la+Encuesta+Continua+de+Hogares.pdf/fca4126c-87b1-441c-b45a-28b9a0159142>
- ITU (1961): *Regiones metropolitanas nodulares de pasajeros*. folleto de divulgación técnica N° 21. Montevideo.
- (1994): *Montevideo, región metropolitana*. Informe de consultoría. MVOTMA.
- (2008): *Cuadernos Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos*. Montevideo: FADU UDELAR.
- KLACZKO, J. & RIAL, J. (1981): *Uruguay, país urbano*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- LIZARRAGA, C. (2012): "Expansión metropolitana y movilidad: el caso de Caracas". *Revista EURE*, Vol. 38, N° 13 (99-125). Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/download/118/544>
- MAGRI, A. (2011): *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo*. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.
- MARTÍNEZ E. J. (2012): *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos*. Montevideo: UCUR CSIC UDELAR
- (2015): *Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano 2004-2011*. Ed. FADU UDELAR. Montevideo.
- & ALTMANN MACCHIO, L. (2016): *Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: UCUR- CSIC – UDELAR.
- & DELGADO, M. & ALTMANN, L. (2016): "Sistema urbano nacional. Una caracterización a partir de la movilidad de pasajeros". Montevideo: MVOTMA.
- MEDINA M. (2017): "Montevideo y su área metropolitana. Estructuración territorial y contexto planificador." En *Revista RIURB* Numero 13 (65-88). Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108617/13_04_RIURB_Medina.pdf
- MINISTERIO DE FOMENTO – ESPAÑA (2019): *Estudio de la Movilidad Interprovincial de Viajeros aplicando la Tecnología Big Data - Proyecto piloto - Informe metodológico*. Madrid: Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. Subdirección General de Planificación de Infraestructuras y Transporte. Recuperado de https://cdn.fomento.gob.es/portal-web-drupal/Docs_OTLE/MFOMEstudio_Movilidad_Interprovincial_Informe_Metodologico.pdf
- MINVU e INE. (2017): *Metodología para medir el Crecimiento Urbano de las Ciudades de Chile*. Santiago. Recuperado de <https://geoarchivos.ine.cl/File/geo/metodologia-para-medir-el-crecimiento-urbano-de-las-ciudades-de-chile.pdf>
- MORENO-MONROY, A. & SCHIAVINA, M. & VENERI, P. (2020): "Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends". En *Journal of Urban Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103242>
- OCDE (2012). Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas. OECD Publishing.
- PARK, R & BURGESS, E. & MCKENZIE, R (1925) *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.
- PARR, J.B. (2007). "Spatial definitions of the city: four perspectives". *Urban Studies*, 44(2), 381-392.
- PELLEGRINO, A. (2013) *Uruguay: cien años de transición demográfica* En Migración y desarrollo. Vol. 11, núm. 20, 2013 (186–207).
- PUMAIN, D. & SAINT-JULIEN, T. (2014): *Análisis espacial. Las interacciones*. Serie GEOlibros N° 21. Santiago de Chile: Instituto de Geografía-Pontificia Universidad Católica de Chile- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía-Universidad de Concepción.
- ROMERO, J.L. (2001 [1976]): *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SELVA ROYO, J. R (2020): "La cuantificación metropolitana en España. Hacia una definición homogénea de los espacios de gobernanza supramunicipal". En *Revista Ciudad y Territorio*. Madrid. Vol LII. N° 204 (211- 228). <https://doi.org/10.37230/CYTET.2020.204.02>
- SNYDER, D. (1961): *Emplazamientos urbanos y transporte de pasajeros en el Uruguay: Un estudio sobre geografía humana*, tesis doctoral inédita de 1959, traducida al español por el ITU en 1961.
- TOLBERT, C. M., II & KILLIAN, M.S. (1987): Labor Market Areas for the United States, "Staff Reports 277959, United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- VILLARRAGA, H. & MÓDENES, J. (2017): Delimitación y jerarquización de áreas metropolitanas: un ejercicio de adaptación y aplicación para el caso colombiano. *Papers* 2017, 102/4. 851-883. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2413>

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N° 210, invierno 2021

Págs. 1073-1092

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.10>

CC BY-NC-ND



Habitar y trabajar: condiciones de habitabilidad en viviendas productivas del Gran Resistencia (Argentina)

María Laura PUNTEL
Miguel Ángel BARRETO

IIDTHH (Instituto de Investigación para el Desarrollo del Territorio y el Hábitat Humano) del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).
FAU-UNNE (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)

RESUMEN: En las soluciones habitacionales de la política pública argentina destinadas a sectores de bajos recursos, es frecuente la realización de actividades económicas productivas, además de las estrictamente residenciales, utilizándose las viviendas concebidas originalmente para el uso residencial como unidades de producción y reproducción de la vida, en muchos casos con efectos negativos en las condiciones de habitabilidad y la calidad de vida de los hogares. A partir del análisis de dos casos de estudio localizados en conjuntos habitacionales del periurbano del Gran Resistencia, en los que se analizaron condiciones objetivas y subjetivas de habitabilidad en diferentes tipos de viviendas, se obtuvieron resultados que en parte verifican avances en el tema y en parte aportan nuevos resultados que pueden servir de insumos para las políticas habitacionales, con el objetivo de contribuir al hábitat digno de los sectores de bajos recursos destinatarios de las políticas públicas de vivienda.

PALABRAS CLAVE: Vivienda productiva; Condiciones de habitabilidad; Hábitat digno; Gran Resistencia.

Recibido: 30.10.2020; Revisado: 18.12.2020

Correo electrónico: lau_mp8@hotmail.com; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2105-2235>;

Correo electrónico: mbarreto@arnet.com.ar; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1098-3800>

Este trabajo es un resultado del plan de trabajo de una beca de formación doctoral del CONICET de la Arq. María Laura Puntel, dirigido por el Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto, realizado en el marco de una investigación sobre Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) como unidades integrales de planificación, mediante dos proyectos, un PICT (Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica) de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (AGENCIA) a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) dirigido por el mismo director y uno de la Secretaría General de Ciencia y Técnica (SGCYT) de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) dirigido por la Mg. María Andrea Benítez

Live and work: habitability conditions in productive housings of the Gran Resistencia (Argentina)

ABSTRACT: In the Argentine housing policy destined at low-income neighbourhoods is frequently found economic activities, in addition to strictly residential ones. Using the original houses was planned for residential use for informal economic activities, in many cases with negative effects on the households quality of life and the deterioration of the quality of the housing itself. From the analysis of two cases from one study located in residential areas in the suburban zone of the Gran Resistencia, in which objective and subjective conditions of different types of dwellings were analyzed. The half of the results verify the progress on the subject and the other half provide new results that can be useful for housing policies whose aim is contributing to the dignified habitat of the low-income sector that is the target of public housing policies.

KEYWORDS: Productive housing; Habitability conditions; Dignified habitat; Gran Resistencia.

1. Introducción

La producción de vivienda social en conjuntos habitacionales de promoción estatal de muchas ciudades latinoamericanas, como los ubicados en áreas periurbanas fragmentadas del Gran Resistencia (Chaco, Argentina), no satisface las necesidades de habitar de aquellos destinatarios de los hogares de bajos ingresos que utilizan sus viviendas como unidades reproductivas y productivas de la vida, y generan ámbitos donde se superponen tiempos y espacios de tareas de cuidado familiar y de quehacer doméstico con actividades económicas de subsistencia productivas, comerciales o de servicios, realizadas para complementar ingresos monetarios a la vida del hogar (BARRETO & al., 2015). Este tipo de actividades, por lo general, se realiza en el interior de las viviendas o en el espacio exterior inmediato de ellas y mediato del ámbito barrial.

Para incorporar estos usos económicos, los moradores generalmente modifican los espacios que habitan, los cuales inicialmente fueron previstos para usos exclusivamente residenciales. Esto origina en muchos casos inadecuaciones, que se evidencian a través de transformaciones no planificadas (CUBILLOS GONZÁLEZ, 2006), efectuadas generalmente por los propios usuarios, que componen nuevos espacios no previstos en el diseño original de la vivienda, para adecuarlos a sus necesidades, deseos y aspiraciones relacionadas con su ciclo vital familiar (TORRADO, 2003), así como con cambios producidos en el funcionamiento del hogar a partir de la puesta en práctica de actividades económicas de subsistencia.

Estas modificaciones, que van desde el cambio de funciones de los locales de la vivienda hasta la

remodelación constructiva, ampliación o división de un sector, en la mayoría de los casos, son realizadas sin asesoramiento técnico profesional, son precarias y generan problemas estructurales, constructivos, funcionales, ambientales y morfológicos (SEPÚLVEDA, 2012, en FISCARELLI, 2016). No se ajustan a los estándares, parámetros y normativas, por lo que afectan las condiciones de habitabilidad de la propia vivienda y del hábitat residencial en general, así como la calidad de vida de los hogares que las habitan.

Del mismo modo, para llevar a cabo sus prácticas económicas en la vivienda, los miembros de un hogar se atribuyen roles y funciones según tiempos y conveniencias de cada uno, mediante la combinación de quehaceres domésticos, cuidado del hogar y actividades extra hogar con las prácticas productivas. Así, la vivienda se transforma en un ámbito donde se superponen tiempos y espacios vinculados con las tareas de cuidado familiar y de quehacer doméstico con las actividades de obtención de ingresos para llevar adelante sus vidas (TORRADO, 2003).

Las tensiones entre las lógicas de planificación y las lógicas de estos destinatarios muchas veces entran en contradicción persiguiendo intereses diferentes. Ciertamente, esta contradicción fue señalada anteriormente por autores como JACOBS (1973) y LEFEBVRE (1971), quienes cuestionaban las bases coercitivas de selección de destinatarios y arbitrarias del urbanismo moderno provenientes de las ideas del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), cuyos integrantes proponían entre sus postulados la separación de usos y funciones por zonas, donde habitar y trabajar no estaban contempladas en un mismo programa.

Sin embargo, después de mucho tiempo el problema persiste, pese a las evidencias demostradas por distintos autores (SALAZAR & SÁNCHEZ, 2016; BARAJAS CASTILLO; 2016; CAMARGO SIERRA, 2020; FRANCISCO, 2007; KELLET, 2003, entre otros). A diferencia de otros grupos sociales que realizan sus actividades económicas en espacios específicos, en estos se conjuga el espacio residencial con actividades productivas de diverso tipo (FERNÁNDEZ & al. 2010). Puesto que la política habitacional promueve el diseño de viviendas sin tener en cuenta las necesidades de estos sectores sociales, continúa planificando para ellos conjuntos para usos exclusivamente residenciales, localizados en ámbitos urbanos periféricos, de viviendas masivas y estandarizadas, cuyos planteos funcionales reducidos, destinados a funciones estrictamente reproductivas de una familia tipo, no facilitan la apropiación de las viviendas ni su modificación para adaptarse a otros usos (SEPÚLVEDA, 2012 en FISCARELLI, 2016), como los económico-productivos.

Puede hipotetizarse que estas actividades productivas forman parte del sustento de sus vidas, que son prácticas que complementan los demás ingresos de las unidades familiares, que generalmente se dan bajo condiciones de informalidad, que los usos incorporados no están admitidos por códigos de usos de suelo o códigos de construcción que establecen los usos permitidos y los parámetros reglamentarios de construcción, que tampoco presentan controles, regulaciones o habilitaciones necesarias, o que sus prácticas económicas no se adecuan al hábitat residencial y generan numerosos impactos en las distintas escalas, de la vivienda, el barrio e incluso entre los distintos barrios. Afectan distintas dimensiones del hábitat. Pero es necesario avanzar con más evidencias en el tema para un conocimiento detallado, que contribuya a la toma de decisiones.

El presente trabajo se propone profundizar el análisis de estas inadecuaciones entre el habitar y trabajar en viviendas sociales de dos conjuntos ubicados en un área periurbana fragmentada del Gran Resistencia, con el objetivo de generar nuevas evidencias sobre las características de los hogares que realizan este tipo de prácticas productivas y el impacto que producen en las condiciones subjetivas y objetivas de habitabilidad desde la perspectiva del Hábitat Digno (BARRETO, 2010). Se considera que mediante el mejor conocimiento de estas prácticas será posible diseñar soluciones habitacionales más adaptadas a estas necesidades, y contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad y la calidad de vida de los sectores sociales de

bajos ingresos que practican este tipo de actividades en las viviendas sociales.

Se espera que estos resultados aporten nuevas evidencias para conocer mejor la relación entre habitar y trabajar que tienen estos sectores sociales y el impacto de las condiciones de habitabilidad en la calidad de vida de los destinatarios que ella genera, además de revisar y ajustar los parámetros de producción de la política habitacional actual, referente a los usos productivos en el ámbito residencial, cada vez más frecuentes en los sectores de bajos ingresos. Estos aportes están destinados a servir como insumo para la elaboración de proyectos, programas y políticas habitacionales que prevean la incorporación de este tipo de procesos, teniendo en cuenta las acciones implementadas por los distintos agentes involucrados en la producción del hábitat, a partir de la contradicción que se da entre la lógica de los destinatarios y la lógica de los planificadores, para la resolución adecuada del problema en favor de un hábitat digno.

2. Viviendas sociales, prácticas económicas informales, estrategias de economía popular y condiciones de habitabilidad

Es usual observar en las viviendas y los espacios comunes de los conjuntos habitacionales provistos por la ayuda social a sectores sociales de bajos ingresos que funcionan talleres de reparación o comercios para la provisión de insumos cotidianos, o la instalación de algún emprendimiento productivo. RUEDA (2000) y KELLET (2003) sostienen que, incluso en viviendas más precarias, los usuarios destinan importantes superficies de espacios a estas prácticas en el interior de sus viviendas, y que no existe una distinción entre las actividades domésticas (de reproducción) y económicas (de producción).

Este tipo de actividades son vistas por algunos autores como estrategias alternativas, por no tener acceso al sistema formal de la economía, o bien tener trabajos precarios o temporarios, cuyos ingresos son insuficientes para la vida del hogar. SVAMPA (2005) se refiere a estas como *estrategias de adaptación*, concepto que alude a los cambios en las prácticas cotidianas que los hogares de menores ingresos económicos desarrollan en periodos de crisis, con el objeto de asegurar sus condiciones materiales. TORRADO definió estas prácticas como *estrategias familiares de vida*, refiriéndose a comportamientos condicionados por su posición social a desarrollar todas aquellas prácticas económicas y no económicas indispensables para la optimización

de las condiciones materiales e inmateriales de su reproducción biológica y la preservación de la vida (TORRADO, 2003).

La vivienda es uno de los bienes que más incide en el modo de vida de las familias, siendo el ámbito donde se realiza la reproducción biológica y cotidiana de sus miembros, estrechamente relacionada con las etapas del ciclo de vida familiar. Sin embargo, además de dar respuestas a la reproducción del hogar, debe también adecuarse a aspectos como la fuerza de trabajo o la obtención de recursos de subsistencia, esto es, la ubicación de los lugares de trabajo, pertenencia a redes de solidaridad familiar, cercanía de parientes, vicisitudes de movilidad social, etc. (TORRADO, 2003), que aseguran la reproducción material de la *Unidad Doméstica*. Para CARIOLA (1992), la definición de *Unidad Doméstica* es compleja, porque en ella confluyen varias dimensiones: una *física*, referida a las características espaciales de la vivienda; una dimensión *social*, que da cuenta de los destinatarios que la habitan y hacen uso de la unidad colectivamente, y una dimensión *conceptual*, referida a los sentidos y significados que determinados grupos sociales le atribuyen a su hábitat.

La informalidad en Argentina, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el año 2019 mostró un creciente incremento (INDEC, 2019), debido a que las políticas económicas implementadas generaron un escenario todavía más recesivo y adverso en materia de empleo formal que el que ya existía. Según una encuesta de la Universidad Católica Argentina (UCA), se reveló que en 2018 el 49,3 % de la población activa se encontraba ocupada en el sector micro informal de la economía, un 1,4 % más que en 2017 (DONZA, 2019).

Estas prácticas sociales tienen relación con lo que autores como CORAGGIO (2007) o GRABOIS (2014), desde una perspectiva más integral del desarrollo, denominan *economía popular*, para dar cuenta del conjunto de actividades económicas que llevan adelante los sectores empobrecidos de la clase trabajadora como alternativa a la insuficiente oferta de empleo asalariado, circunscribiéndose en aquella economía que no se encuentra regida estrictamente por la lógica del capital, sino más bien centrada en la lógica del trabajo y en la reproducción simple de la vida, que dispone de reglas y arreglos no puramente capitalistas, y cuya célula la constituyen en gran parte las unidades domésticas, en estrecha relación con el lugar de vida y con la vivienda. Para GRABOIS (2014), el fenómeno laboral más extendido en el marco de la globalización no es la informalidad, sino la precarización. Si bien no se circunscribe precisamente al sector informal —puesto que existe una gran cantidad

de trabajadores dependientes registrados o parcialmente registrados en condiciones de precariedad—, el núcleo principal de la precariedad lo conforman los trabajadores excluidos del mercado formal, con sus manifestaciones más evidentes en las periferias de las ciudades, los que se encuentran dentro del sector económico emergente correspondiente al de la *economía popular*.

Este tipo de prácticas, que se observan frecuentemente en viviendas y espacios comunes de los conjuntos habitacionales de promoción estatal, son posibilitadas porque los medios de trabajo, tales como maquinarias, herramientas, mercancías, transportes, instalaciones, espacios privados o públicos —encontrándose dentro de este último aquellos espacios de las viviendas facilitados por la ayuda estatal— están al alcance de los sectores de bajos ingresos (GRABOIS, 2014). Para ellos acceder a una vivienda asignada por el Estado no solo contribuye a mejorar sus condiciones habitacionales, sino que también constituye una ayuda importante para el desarrollo de estas actividades, funcionando como activos de los hogares (FUENTES, 1999).

Si bien se reconoce la existencia de actividades informales que trascienden el ámbito doméstico y se realizan en el entorno residencial inmediato, en talleres o comercios clandestinos, o bien en la calle, una parte importante de aquellas—y en especial de la *economía popular*— se efectúa en las viviendas, puesto que existe una significativa correlación entre trabajo precario y domiciliario, ya sea en relación de dependencia, de forma autónoma (JELIN & al., 1998) o asociativa. Este tipo de prácticas laborales, por lo general, se cumple en las unidades domésticas donde reside el grupo familiar, por lo que tienen estrecha relación con el lugar de vida y con la vivienda.

Como se señaló en trabajos precedentes (BARRETO & al., 2015), existe una compleja y multidimensional relación entre formalidad e informalidad en la economía capitalista actual, por lo que algunos integrantes de estos hogares tienen inserción en ambos sectores, ya sea porque disponen de algún trabajo registrado de baja remuneración o algún tipo de asistencia social y a la vez realizan actividades económicas domiciliarias, para contribuir a la obtención de ingresos adicionales a los registrados. La realización superpuesta de las actividades económicas dentro de las viviendas afecta de diferentes maneras el uso residencial, así como sus condiciones de habitabilidad. Sin embargo, ignorando el impacto que estas actividades tienen en la vida doméstica de los sectores de bajos ingresos, la política habitacional argentina no las contempla como necesidades de estos hogares, y asume de antemano que las viviendas serán usadas exclusivamente para habitar y no también —como en

muchos casos— para trabajar, menos aún en actividades que modifican el uso residencial y que afectan las condiciones de habitabilidad.

Luego de ser ocupadas las viviendas por los usuarios, puede verificarse la existencia de procesos de transformaciones que reúnen patrones comunes¹ en los espacios de habitar (CUBILLOS GONZÁLEZ, 2006), entre ellas, *el cierre y la ocupación de las áreas libres*, donde se amplían las áreas de las viviendas y se cambia el uso de los locales; *la densificación y la construcción de pisos adicionales*, donde se aumenta el área construida y la altura de las viviendas. Particularmente con relación a los usos productivos, una de las adaptaciones principales que GONZÁLEZ (2010) reconoce es *la adaptación de habitaciones de dormitorio a los espacios de trabajo*, que, por lo general, no están acondicionados para estos fines, ni presentan las cualidades de un espacio de trabajo, así como tampoco tienen resuelta su relación con otros locales de la vivienda. Otro tipo de adaptación es la de *establecer el espacio social de la vivienda como habitación del espacio productivo*, lo cual dificulta la función reproductiva de relación entre los integrantes de la familia, dividiéndose en períodos las funciones de habitación o dándose simultáneamente usos productivos y reproductivos, lo que genera todo tipo de interferencias espaciales producto de la relación entre la vivienda y el trabajo. Esta situación se torna particularmente crítica en viviendas de promoción pública, puesto que en ellas el programa de usos es acotado, presenta escasa o nula flexibilidad y muy pocas posibilidades de adaptaciones.

El interés por las condiciones de habitabilidad en el hábitat residencial —entendido como la indagación en la satisfacción de las necesidades habitacionales colectivas para lograr una mejor calidad de vida— ha sido estudiado en los últimos años por numerosos autores. Si bien se parte de que las necesidades básicas del ser humano generalmente son las mismas, varía la forma en que son satisfechas, lo que determina su grado de satisfacción o insatisfacción.

Atendiendo a su carácter subjetivo, ciertos autores refieren a estas condiciones como una meta de bienestar (MORENO, 2002), constituyendo un estado generado a partir de las cualidades de satisfacción de los espacios a las necesidades, expectativas y aspiraciones de sus residentes (CASTRO & al., 2001), que se explican a partir del agrado que ellos sienten por su vivienda (LANDÁZURI ORTIZ & MERCADO DOMÉNECH, 2004), lo que determina una relación y

adecuación permanente entre el usuario y su entorno en distintas escalas (MORENO OLMOS, 2008). Esto guarda relación con las características del espacio, el entorno social y el medio ambiente, que contribuyen a otorgar la sensación de bienestar de residir en un hábitat determinado (NACIONES UNIDAS, 1991). Esto implica el conocimiento del modo de vida de los sujetos, de sus condiciones objetivas de existencia y qué expectativas de transformación de esas condiciones desean, así como la evaluación del grado de conservación que se consigue.

Desde una perspectiva más objetiva, otros autores relacionan la habitabilidad con atributos del espacio destinados a satisfacer las necesidades de la población, que pueden establecerse a escala individual (interna) y colectiva (externa) (SALAS, 2007), a partir de la relación entre la vivienda, el vecindario y el entorno inmediato. Estos deben cumplir con ciertos estándares de confort espacial y de sustentabilidad (MORENO OLMOS, 2008). Los atributos incluyen los programas arquitectónicos que consideran factores de seguridad, salubridad, ventilación, iluminación y extensión visual como aspectos determinantes de todo espacio delimitado artificialmente, y dependiendo de las condiciones ambientales, requieren algunos elementos de control y mejores condiciones de diseño arquitectónico (ALCÁNTARA LOMELÍ & GÓMEZ AMADOR, 2007).

Desde una visión más integral, COLAVIDAS & SALAS (2005) definen la habitabilidad desde una perspectiva del desarrollo humano y del ejercicio de los derechos ciudadanos como la satisfacción de necesidades básicas materiales a través de la dotación de servicios, equipamientos e infraestructuras de calidad en ámbitos residenciales y no residenciales, en distintas escalas, para la generación de espacios propicios para la reproducción vital de las personas. ALCALÁ PALLINI (2007) conceptualiza la habitabilidad en términos de integración del espacio urbano, en particular de las áreas residenciales, mediante la incorporación de usos y actividades diversas, así como también de nuevas centralidades en espacios comunes de referencia. Otros autores (MENA, 2011; SALDARRIAGA ROA, 1981; ZULAICA & CELEMIN, 2008) la asocian a los factores físicos (objetivos) y no físicos (subjetivos), que contribuyen a proveer un ambiente residencial óptimo para el desarrollo digno del usuario, que tanto en sus dimensiones físico-espacial, psicosocial, sociocultural como socioeconómica influyen en el proceso de transformación del territorio. Son también consideradas en términos de oferta y demanda entre el hábitat y el habitar, tendiendo distintos grados de

¹ *Patrones comunes* (HABRAKEN, 1988), entendidos como los componentes básicos del hábitat que van estructurando los espacios de la vivienda según principios de organización

que permiten reconocer las diferentes clases de espacio en el hábitat residencial.

satisfacción y estando siempre definidas con relación a un contexto cultural, pues a partir de ellas se configuran las formas de vida como conjunto de necesidades socialmente determinadas y reconocidas a las que dar respuestas en un marco de enfoque de sustentabilidad de los recursos implicados (ARCAS-ABELLA & al., 2011).

ENCISO (2005) plantea la habitabilidad desde el comportamiento humano y su sistema de relaciones con el espacio construido, así como desde su diseño funcional, a partir del cumplimiento de estándares, que es evaluado desde la confortabilidad que genera, en la medida en que se adapta a las necesidades de los destinatarios y es resultado de la significación que produce determinado modo de habitar. RUEDA (1996) determina su consecución según parámetros de calidad de vida vinculados con el *bienestar general del ciudadano*, en términos de trabajo, educación, salud, vivienda y equipamientos; el *bienestar ambiental*, referido a la relación adecuada con el entorno y su calidad; el *bienestar psicosocial*, que implica la satisfacción individual, de relaciones familiares e interpersonales, y el *bienestar sociopolítico*, que tiene que ver con participación social, seguridad personal y jurídica.

Estas consideraciones permiten inferir que el concepto de habitabilidad tiene dos enfoques. La perspectiva objetiva remite a las condiciones físico-espaciales fijadas a partir de parámetros y estándares socialmente consensuados sobre la calidad que deben reunir los aspectos físicos y espaciales del hábitat social y que, en general, quedan plasmados en los marcos legales normativos que regulan o supervisan la calidad del hábitat, en particular el residencial. Su adopción es de carácter obligatorio a nivel internacional, nacional o local, según sea el contexto de aplicación. Desde la perspectiva subjetiva, por otra parte, está asociado a los aspectos psicosociales del conjunto de percepciones, valoraciones y sentidos que las personas le atribuyen a la experiencia de su hábitat y desde las cuales operan sobre él, ya sea para construirlo o modificarlo, de manera directa o indirecta. Son de carácter individual o colectivo, y pueden tener diferentes grados de correspondencia con las convenciones establecidas por los marcos normativos que regulan la calidad del ámbito residencial. Estas condiciones, dadas en un marco contextual de tiempo y espacio, garantizan con ello el pleno ejercicio de derechos de los ciudadanos, a través del manejo adecuado de recursos y de la incorporación de prácticas de sustentabilidad, todo ello orientado a la consecución de un hábitat digno (BARRETO, 2010).

3. Metodología

La investigación es exploratoria, de tipo cuantitativa, en la que se realiza un estudio estructural de la problemática y a la vez se incorpora la perspectiva subjetiva de los destinatarios vinculados con el problema. Para ello analiza variables psicosociales y físico-espaciales de las formas de producción de las viviendas y las condiciones de habitabilidad en viviendas productivas de promoción estatal de dos conjuntos habitacionales de la periferia del Gran Resistencia, ubicados en un Área Urbana Deficitaria Crítica (AUDC) fuertemente fragmentada del nordeste de la ciudad denominada Golf Club en los proyectos mencionados, conformada por un total de trece barrios de distinta promoción habitacional (privada, público-privada, pública e informal). En 2017, cuando se inició la investigación, el área contaba con un total de 5781 viviendas. En el diseño de la muestra se consideró la distribución en el territorio de la diversidad de situaciones que caracteriza al AUDC.

El estudio fue realizado en una primera instancia en todo el AUDC, en el marco de los proyectos mencionados, mediante muestreos probabilísticos. Por observación directa se efectuó un análisis espacial del área a través de fotointerpretación satelital y sistemas de información geográficos. Luego, mediante un estudio de campo en profundidad que se realizó a través de observación no participante, se registraron actividades y, finalmente, se hizo una encuesta a través de un muestreo no probabilístico de tipo discrecional o intencional por grado de significatividad. Para la construcción de la muestra, se tomó como fuente la base de los barrios y tipos de promoción de la vivienda del AUDC, sobre la cual se construyó un número de casos que representaban la misma proporción de tipos sobre el total: promoción privada 1.580 viviendas (27,33 %, 99 viviendas); promoción pública privada: 1297 viviendas (22,43 %, 81 viviendas); promoción pública: 1602 viviendas (27,71 %, 100 viviendas) y de promoción informal: 1.302 viviendas (22,52 %, 81 viviendas).

Del total de las 344 encuestas realizadas, 98 correspondieron a viviendas de promoción pública del AUDC. Uno de los ámbitos estudiados fue el barrio Nuevo Don Bosco, que consta de un conjunto de 207 viviendas individuales, inaugurado en el año 2013 y ejecutado por la Sub Unidad de Obras y Programas Especiales (SUOPE) del gobierno de la provincia del Chaco; el otro fue el conjunto habitacional del barrio Mujeres

Argentinas, que consta de 1.000 viviendas de diferentes tipologías (individuales, dúplex y colectivas), cuya inauguración se realizó en el año 1991, construido con financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Dentro del total de encuestas realizadas en estos conjuntos, 76 corresponden a casos de viviendas no productivas y 22, a casos de viviendas productivas.

En las viviendas de promoción estatal —y en el caso específico de las viviendas que albergaban algún tipo de actividad productiva— se implementaron técnicas de recolección de información basadas en el registro gráfico de las condiciones habitacionales de los hogares y un cuestionario de encuestas particularizado. Las variables consideradas en la sección de datos generales, referidos a viviendas estatales, productivas y no productivas, son: condición de actividad y de ocupación del Jefe de Hogar, según su pertenencia a vivienda productiva; estrato ocupacional o asistencia social directa y usos de la vivienda, según su pertenencia a vivienda productiva.

Para el cuestionario particularizado de viviendas productivas, se consideraron las variables referidas a: disponibilidad de controles y habilitaciones para actividades productivas; motivos por los que se dedica al trabajo por cuenta propia; motivos por los que trabaja en su propia vivienda; tipología de viviendas productivas; superficie de afectación de la vivienda por usos productivos; espacios de la vivienda destinados a usos productivos; forma de resolución de espacios residenciales para la incorporación de usos económicos productivos; modificaciones constructivas y asistencia técnica; conformidad de los usuarios con los espacios disponibles y afectación de la actividad económica productiva en la calidad de vida de los hogares.

4. Condiciones estructurales y objetivas de la habitabilidad

4.1. El área urbana Golf Club

El área de estudio de la investigación se encuentra localizada en un AUDC del Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR) denominada en el proyecto de investigación Golf Club, la cual presenta un espacio residencial

altamente fragmentado donde conviven barrios internamente homogéneos pero muy desiguales entre sí, que presentan distintas situaciones de criticidad, diferenciándose entre ellos por el modo de promoción habitacional, el régimen de tenencia de propiedad, la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos, así como por el nivel educativo, las condiciones laborales de los grupos sociales residentes y las barreras físicas y sociales existentes (PELLI, 2019), que generan una fragmentación social y espacial y una baja interacción. Se distinguen por ser un territorio desarticulado y carente de urbanidad (GRUPO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, GID, 2014). Dadas estas características, en un trabajo posterior se denominó a estos agrupamientos habitacionales de cierta homogeneidad física y socioeconómica interna y de diferencias externas entre ellos Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas, UERH (FIG. 1), y se analizó su configuración en la periferia del AMGR (BARRETO & al., 2017).

Entre sus características principales, presentan mala conexión con la ciudad por disponer de pocas vías de articulación con la estructura vial urbana, discontinuidad hacia el interior del área por tramas de vías distintas entre barrios y discontinuidad entre calles, que generan malas condiciones de circulación, con insuficiente equipamiento vial, según el tipo de barrio. Los barrios se diferencian entre sí por características físicas y sociales, producto de la acción de los agentes promotores diferentes (capitalista, por encargo, estatal, autoconstrucción) que les dieron origen y las posibilidades y particularidades de sus habitantes. En correlación con estos tipos habitacionales, los barrios exhiben perfiles económicos, sociales y culturales diferentes, que tienen correlato con estratos o niveles definidos de la sociedad.

Los distintos tipos de barrios evidencian calidades y situaciones de espacio público distintas, en términos de grado de urbanización, calidad paisajística, grado de mantenimiento y formas de apropiación y usos. La forma de tenencia del suelo también presenta diferentes situaciones formales e informales entre los barrios. En los usos del suelo predomina el residencial, los equipamientos sociales complementarios y también se dan usos comerciales, de servicio y productivos formales e informales. Las relaciones de los habitantes con las instituciones difieren según el tipo de esferas a la que pertenecen y a los tipos de barrio (GID, 2014).

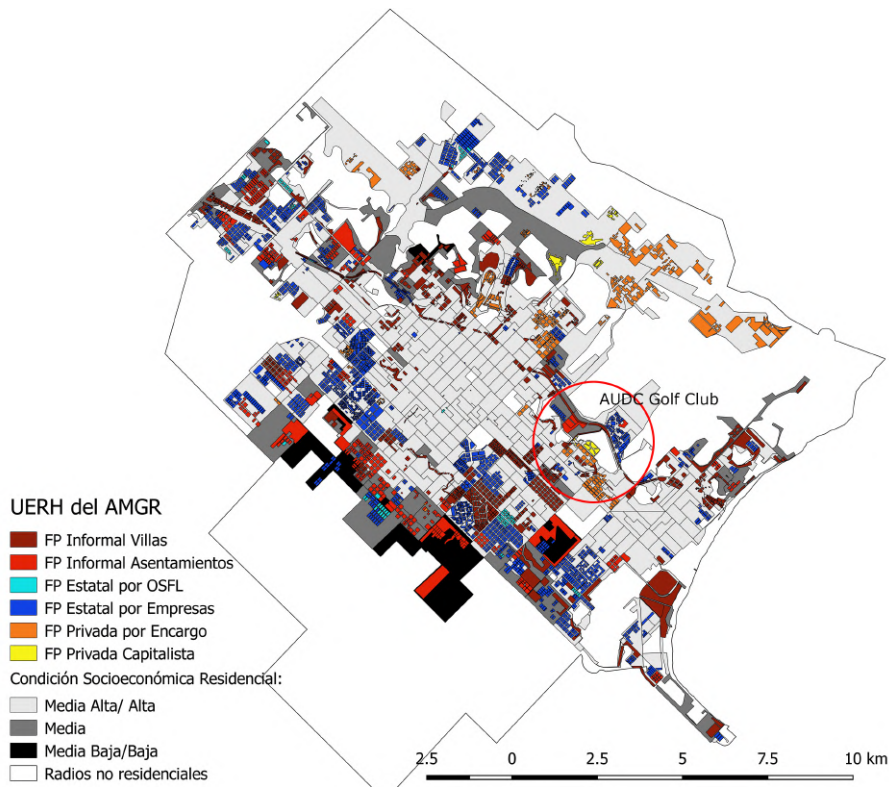


FIG. 1/ Ubicación de la AUDC Golf Club en el mapa de Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas de la periferia del Área Metropolitana del Gran Resistencia.

Fuente: BARRETO & al. (2017)

4.2. Las viviendas productivas de los conjuntos analizados

Los conjuntos habitacionales de promoción pública del AUDC abordados en esta investigación corresponden a los barrios Mujeres Argentinas y Nuevo Don Bosco, concebidos originalmente con viviendas de carácter residencial exclusivo y escasos servicios y equipamientos comunes complementarios, que están habitadas por asalariados públicos, pequeños comerciantes y cuentapropistas de ingresos medios bajos, que en muchos casos complementan sus ingresos con actividades comerciales y de servicios informales en sus propias viviendas o en los espacios comunes del barrio. Esta forma de producción habitacional destinada a un sector social particular y a una función determinada se caracteriza por la monofuncionalidad y la focalización, que generan el problema de la vivienda productiva y profundizan los procesos de segregación y fragmentación socioespacial (PUNTEL & BARRETO, 2018).

Del total de encuestas hechas en el marco del trabajo de campo, realizadas para los proyectos de investigación en el año 2017, se estima que alrededor de un 30 % de las viviendas estatales del AUDC del AMGR relevadas presenta actividades de tipo económicas en el ámbito residencial, como complemento de algún otro ingreso económico o como actividad principal, las cuales tienen mayor o menor grado de impacto en las condiciones de habitabilidad y la calidad de vida de los usuarios, según el tipo de actividad que se trate y las posibilidades de modificación constructiva que admita la vivienda estatal inicial, que generalmente son modificadas por autoproductión para adecuar las unidades a los fines económicos sin asistencia profesional, improvisándose comercios en el interior de sus viviendas. Las modificaciones afectan dormitorios, estar-comedor, hall e incluso se apropian de espacios comunes del barrio.

El barrio Mujeres Argentinas fue ejecutado en el año 1982 con el Plan del Fondo Nacional de Vivienda, a través del cual fueron asignadas 1.048 viviendas de tipología adosadas

unifamiliares, distribuidas en planta baja y dúplex, en lotes de 7 x 19 m, y multifamiliares en planta baja, 1.º piso y 2.º piso, organizadas en agrupaciones de densidad media y baja. Este conjunto estuvo destinado inicialmente a sectores asalariados de clase media baja; actualmente está habitado, por lo general, por grupos sociales de buen nivel educativo, con niveles primario y secundario completos y nivel universitario en curso, en algunos casos.

Desde su concepción inicial, cuenta con ciertos equipamientos barriales destinados a usos escolares, de salud y de seguridad, entre otros. Sin embargo, no cuenta con centros y subcentros comerciales o puntos de abastecimiento y servicios de calidad para la provisión de insumos y la realización de prácticas económicas. De este modo, los puntos de venta para abastecer a escala barrial se localizan en comercios improvisados en los espacios domiciliarios (Fig. 2, fila superior), los que son más compatibles en las tipologías de tres dormitorios de vivienda unifamiliar que cuentan con un local anexo en planta baja, que a través del cambio de funciones y la incorporación de alguna modificación constructiva en planta baja pueden desarrollar una actividad económica en el ámbito residencial. Otras actividades son organizadas a través del cerramiento y techado en áreas exteriores de la vivienda. Por lo general, este tipo de adaptaciones pueden realizarse en las unidades individuales, no así en los conjuntos colectivos de tres niveles de viviendas, las que no permiten posibilidades de expansión por fuera del perímetro de la vivienda ni una correcta accesibilidad de los proveedores o clientes, ya que cuentan con un acceso común a través de escaleras. Otra de las cuestiones que dificulta la accesibilidad es su implantación sobre senda peatonal.

El barrio Nuevo Don Bosco fue ejecutado con el Programa de Inundaciones y Drenajes Urbanos, mediante el cual fueron asignadas 207 viviendas mínimas en el año 2014. Las unidades corresponden a la tipología de viviendas individuales pareadas de planta baja en lotes de 9 x 18, que conforman un conjunto de baja densidad. El barrio está destinado a sectores de bajos ingresos que debieron ser relocalizados por encontrarse en zonas de riesgo hídrico donde debían construir obras estructurales de infraestructura. En su mayoría está habitado por grupos sociales de nivel educativo primario o secundario incompleto. El conjunto es de carácter residencial exclusivo, no cuenta con equipamientos educativos ni de seguridad o salud, así como tampoco con centros comerciales o puntos de abastecimiento. Esta característica obedece a que el financiamiento externo, a partir de las reformas de los años 90, solo asignó recursos a viviendas individuales, pese a los requerimientos solicitados por el organismo ejecutor perteneciente a la Sub Unidad de Obras y Programas Especiales, a partir del relevamiento de la realidad local.

Por su parte, los prototipos son de dimensiones mínimas, y si bien desde su planteo inicial fueron diseñadas para admitir crecimiento de uno, dos y tres dormitorios, no presentan flexibilidad para la incorporación de usos alternativos ni tampoco para el crecimiento por fuera del perímetro de la vivienda. En todos los casos relevados, las modificaciones del ámbito reproductivo para incorporar usos productivos fueron realizadas sin asesoramiento técnico (Fig. 2, fila inferior), y se privó de condiciones de habitabilidad al resto de los locales originalmente destinados a usos residenciales. Las modificaciones más frecuentes consisten en el cambio de funciones



FIG. 2/ Actividades económicas en el ámbito residencial. En la fila superior en viviendas del barrio Mujeres Argentinas y en la inferior en viviendas del barrio Nuevo Don Bosco

Fuente: elaboración propia

de los locales, reasignando un dormitorio o el estar; otra de las adaptaciones es el y cerramiento del hall de acceso a la vivienda. En este caso, la tipología de vivienda individual pareada, sumada a la condición de implantación de las viviendas sobre calles vehiculares, posibilita la accesibilidad de proveedores, así como de los clientes provenientes del mismo barrio.

5. Aproximación a las condiciones subjetivas de la habitabilidad

En primer lugar, se analizaron de forma comparada resultados de las encuestas realizadas en ambos tipos de viviendas, las productivas y las no productivas. Al analizar la *condición de actividad y de ocupación de los jefes de hogares* de ambos tipos de viviendas, se averiguó si eran desocupados, inactivos, ocupados formales u ocupados informales, con la hipótesis inicial de que quienes se dedican a estas actividades en la vivienda están más afectados por la informalidad y la desocupación o se encuentran en una etapa inactiva de la vida que quienes habitan viviendas no productivas. Luego del análisis de los resultados, se verificó la hipótesis con relación a la informalidad, pero no a la desocupación y a la inactividad, siendo muy similar la situación con relación a la ocupación formal (Fig. 3). Esto da sustento a posiciones como las de GRABOIS (2014), para quien el fenómeno se relaciona no solamente con la informalidad, con la precarización laboral, puesto que se da también en trabajadores dependientes registrados o parcialmente registrados que buscan mejorar ingresos con actividades complementarias.

Con relación al *estrato ocupacional o la asistencia social directa*, en viviendas productivas y no productivas, se averiguó si trabajaban por cuenta propia, en relación de dependencia o si eran destinatarios de una beca o plan social, a partir de la hipótesis de que los Jefes de Hogares que se dedican a estas actividades en la vivienda son mayormente trabajadores por cuenta propia o beneficiarios de asistencia social directa respecto de quienes habitan viviendas no productivas. Se observó en el análisis que los Jefes de Hogar de viviendas productivas pertenecían mayormente al estrato ocupacional por cuenta propia y eran en menor medida beneficiarios de una asistencia social directa (Fig. 4). Por otra parte, hubo un considerable porcentaje que no quiso contestar. Esto reafirma lo analizado antes y revela que el cuentapropismo es la estrategia más elegida ante la insuficiente oferta de empleo asalariado decente, ya sea visto como estrategia de adaptación, como las denominó SVAMPA (2005), o como estrategias familiares de vida, como las denominó TORRADO (2003). Por otra parte, se puso en evidencia cierta opacidad para revelar el estrato ocupacional en su relación con la asistencia social directa.

Al indagar sobre los *usos de la vivienda según su pertenencia a vivienda productiva*, considerando usos residenciales y no residenciales en ambos tipos de viviendas, se investigó si eran usos exclusivamente residenciales o bien residenciales combinados con productivos, comerciales, servicios, religiosos, sociales, culturales, educativos y sociales / políticos, con la hipótesis de que los hogares que realizan actividades productivas en la vivienda mayormente se dedican al uso comercial (reventa) y productivo. Se

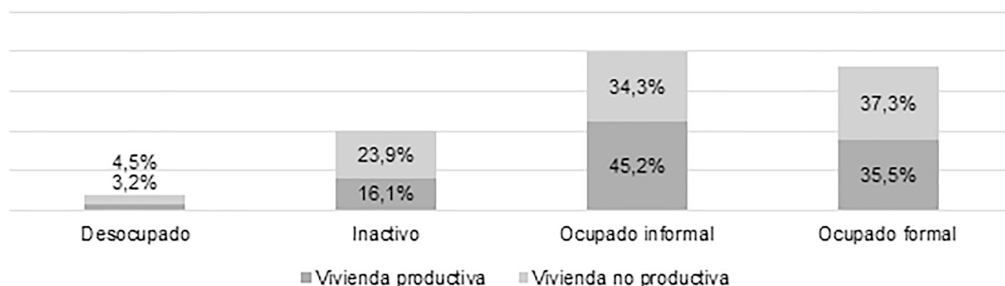


FIG. 3/ Condición de actividad y ocupación del jefe de hogar según su pertenencia a vivienda productiva

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

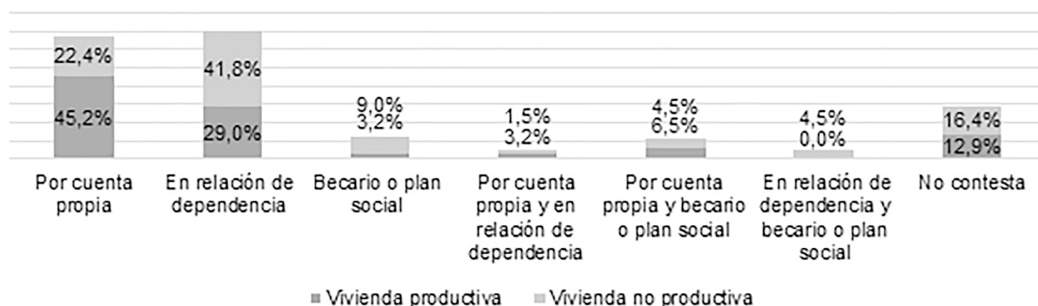


Fig. 4/ Estrato ocupacional y asistencia social directa según su pertenencia a vivienda productiva

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

concluyó, a favor de ella, que la mayor parte de los usos no residenciales son los comerciales, seguidos de los productivos y luego de los servicios, destacándose que en una proporción considerable combinaban más de un uso productivo y que en las viviendas no productivas también había una proporción de combinación con usos religiosos, recreativos, sociales y políticos (Fig. 5). Esto evidencia que la prolongación de las cadenas de comercialización (reventa) es la estrategia más recurrida, pero que a la vez tiene un límite que impulsa otros tipos de actividades productivas, de servicios y otras alternativas.

En segundo lugar, se analizan algunos resultados de las encuestas realizadas en las viviendas productivas.² Al considerar la *disponibilidad de controles y habilitaciones* para estudiar la regulación de las actividades productivas, se averiguó si la vivienda contaba con controles y habilitaciones legales y técnicas, partiéndose de la hipótesis inicial de que las actividades económicas productivas en las viviendas se encuentran escasamente reguladas por parte de los distintos organismos oficiales.

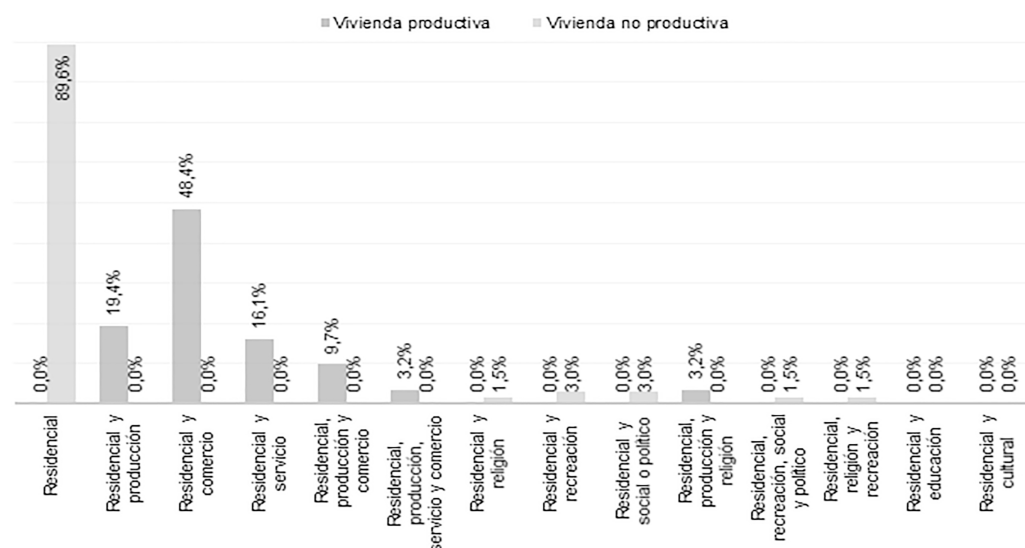


Fig. 5/ Usos de la vivienda según su pertenencia a vivienda productiva

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

² El 71,0 % de las viviendas productivas accedió a responder las preguntas específicas que indagaban la relación entre

habitar y trabajar. El 29,0 % no aceptó responder.

Luego del análisis, a modo de síntesis, puede afirmarse que se verificó la hipótesis planteada (FIG. 6). lo cual lleva a concluir que desde el Estado se tiene una actitud de tolerancia ante la informalidad (BARRETO & al., 2019) y que existe una compleja y multidimensional relación entre formalidad e informalidad en la economía actual, como destacan las posiciones estructuralistas (BARRETO & al., 2015).

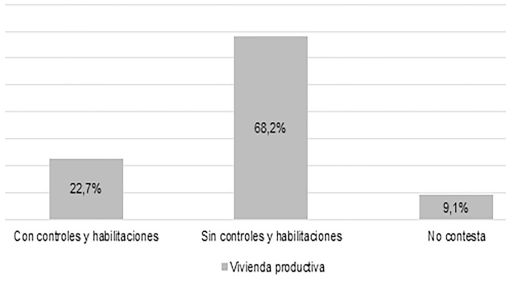


FIG. 6/ Disponibilidad de controles y habilitaciones para actividades productivas

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

Al considerar los motivos por los que se dedica al trabajo por cuenta propia, se averiguó si realizan este tipo de prácticas económicas por razones de desempleo, como complemento de otros ingresos, por preferencia, herencia o por otros (motivos particulares), con la hipótesis de que la mayoría de quienes se dedican al trabajo por cuenta propia adopta este tipo de prácticas como alternativa al desempleo o como medio complementario a la realización de otros trabajos informales. La conclusión fue que, si bien los motivos son diversos, la hipótesis se verifica para los hogares que se dedican al trabajo por cuenta propia a causa del desempleo, y en menor medida, como medio complementario de ingresos

y por preferencia y herencia del oficio (FIG. 7), lo cual reafirma al cuentapropismo como estrategia de adaptación (SVAMPA, 2005) para enfrentar el desempleo y como complemento a la precariedad laboral (GRABOIS, 2014).

Al examinar los motivos por los que trabajan en su propia vivienda, se averiguó si es por compatibilización de trabajo y residencia en la vivienda, por comodidad de la modalidad, por costos que demanda un local de alquiler, por colaboración del hogar en la actividad o por los controles de inspección que tiene un local independiente, con la hipótesis de que quienes trabajan en su vivienda lo hacen por la posibilidad de compatibilizar el trabajo productivo con el trabajo reproductivo. Se pudo verificar esta hipótesis, pero existen varios otros motivos que se anexan, tales como la comodidad, la colaboración del hogar y la ausencia de controles (FIG. 8). Esto apuntala lo formulado por TORRADO, quien definió estas prácticas como estrategias familiares de vida que involucran a la Unidad Doméstica en su conjunto (TORRADO, 2003).

Teniendo en cuenta la tipología de las viviendas productivas, los valores estudiados fueron si la vivienda correspondía a un prototipo de vivienda individual, colectiva o a una mezcla entre ambas, según la hipótesis de que la mayoría de las viviendas productivas de los hogares encuestados serían de tipo individual. Se comprobó que el tipo de vivienda más frecuente donde se incorporan usos productivos corresponde al individual, y que disminuye considerablemente en las tipologías colectivas y mezcladas (FIG. 9). La tipología individual presenta mayores posibilidades de modificación constructiva de la vivienda estatal inicial, por sus condiciones de implantación, accesibilidad y expansión. La política habitacional promueve el diseño de

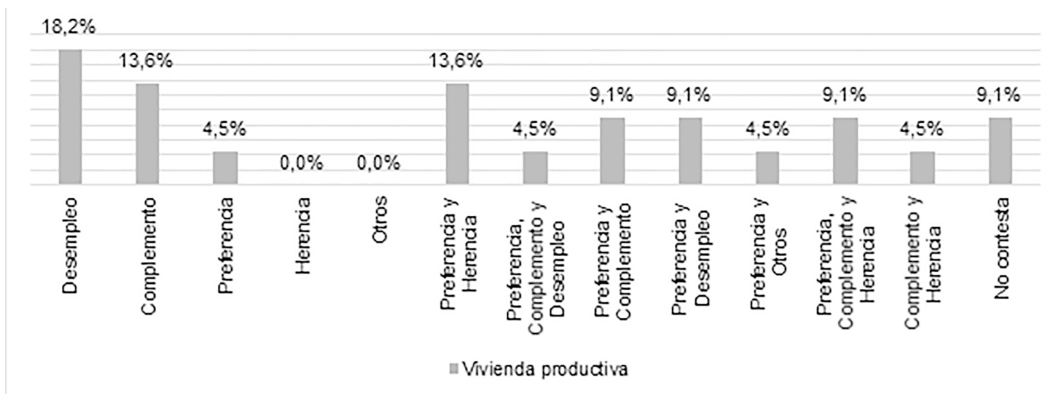


FIG. 7/ Motivos por los que se dedica al trabajo por cuenta propia.

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

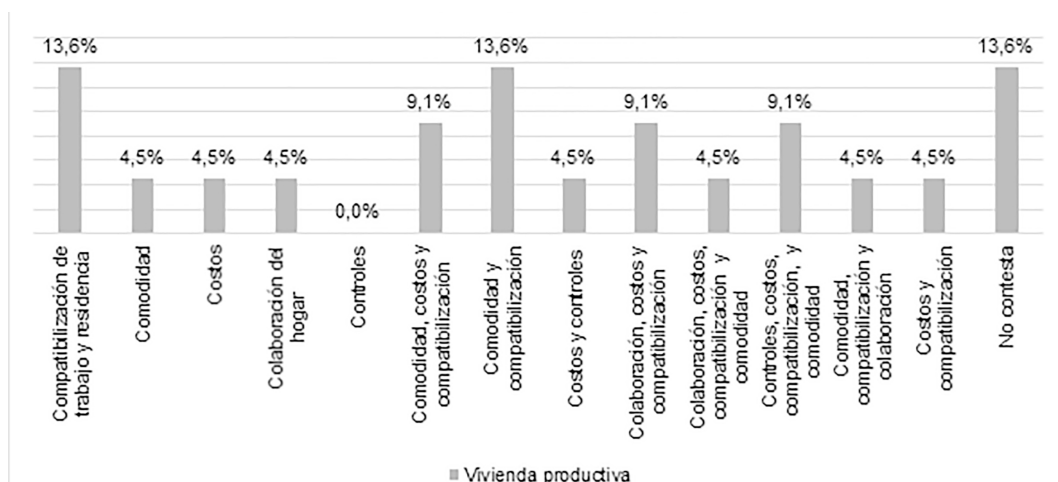


FIG. 8/ Motivos por los que trabajan en su propia vivienda.

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

viviendas masivas y estandarizadas, cuyos planteos funcionales reducidos están destinados a funciones estrictamente reproductivas que no admiten modificaciones para adaptarse a otros usos (SEPÚLVEDA, 2012) como los de tipo económicos productivos.

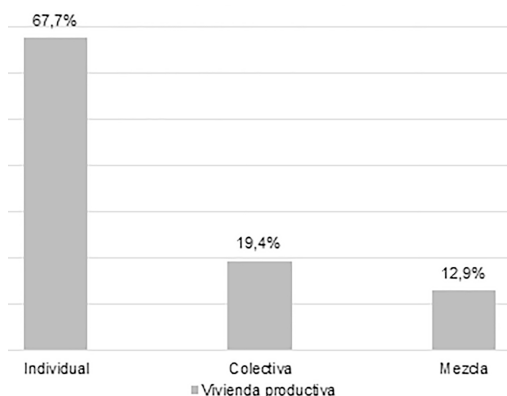


FIG. 9/ Tipología de viviendas productivas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

Con relación a la *superficie de afectación de la vivienda por usos productivos*, las respuestas obtenidas se agruparon en la siguiente escala: a menos del 20 % de superficie de afectación se la consideró como baja; entre el 21 % y el 50 % como media y entre el 51 % y el 80 % como alta. La hipótesis sostenida consistió en que la mayoría de los usos productivos no residenciales en las viviendas productivas tienen baja y media afectación en la superficie total de

las viviendas. Se verificó, ya que en la mayoría de casos la afectación fue de menos de un 20 % a un 50 % de la superficie de la vivienda (FIG. 10). Sin embargo, son superficies considerables para afectar las condiciones de habitabilidad y la calidad de vida en la vivienda, como sostiene la mayoría de los autores consultados, solamente en un 9,1 % se dio una afectación alta, que como señalaron RUEDA (2000) y KELLET (2003) conduce a que no exista una distinción entre las actividades domésticas (de reproducción) y económicas (de producción) en la vivienda.

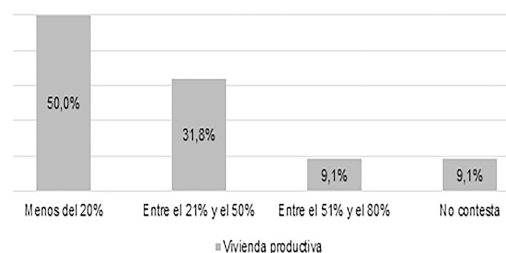


FIG. 10/ Superficie de afectación de la vivienda por usos productivos

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

Teniendo en cuenta los *tipos de espacios de la vivienda destinados a usos productivos*, los valores indagados fueron: espacios interiores, exteriores y de transición (espacios de conexión interior-exterior). Se partió de la hipótesis basada en que quienes realizan actividades productivas en las

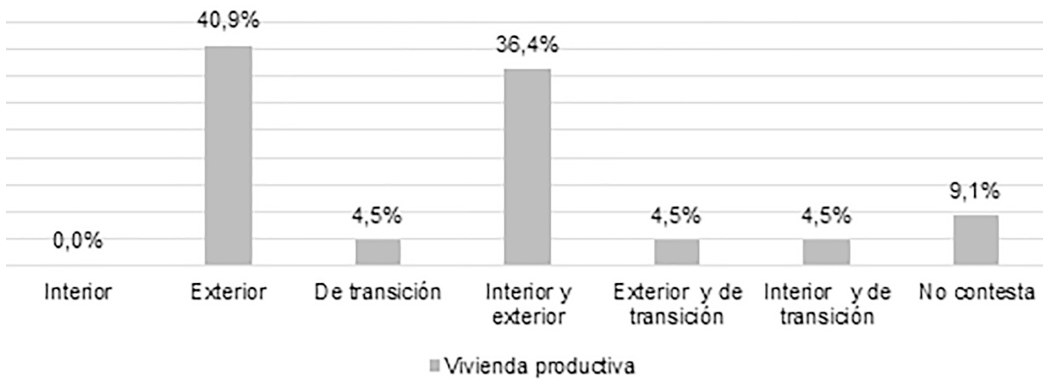


FIG. 11/ Tipos de espacio de la vivienda destinados a usos productivos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

viviendas ocupan espacios principalmente exteriores (ampliaciones) e interiores adaptados a sus prácticas. Esto se verificó principalmente para espacios exteriores (ampliaciones), aunque hubo una diferencia escasa con quienes realizan actividades productivas en ambos espacios (exteriores e interiores) de las viviendas (FIG. 11), en coincidencia con lo analizado por CUBILLOS GONZÁLEZ (2010) al destacar que algunos de los patrones comunes de los procesos de transformaciones afectan el cierre y la ocupación de áreas libres y el cambio de uso de los locales.

Al analizar, en cambio, la forma de resolución de los espacios de los espacios residenciales para

la incorporación de usos económicos, se indagó si los hogares modificaron los espacios de sus viviendas mediante reformas, por superposición de actividades, por cambios de funciones y otros (aspiración de modificaciones futuras), con la hipótesis de que la mayoría de los usuarios que realizan actividades económicas en las viviendas adecuan los espacios mediante reformas constructivas y de superposición de actividades productivas y reproductivas en el hogar. Se verificó que la hipótesis se cumplió parcialmente, principalmente para los casos de reforma y, en menor medida, para los de superposición de actividades y reforma (FIG. 12). En este sentido, CUBILLOS GONZÁLEZ (2010) destacó

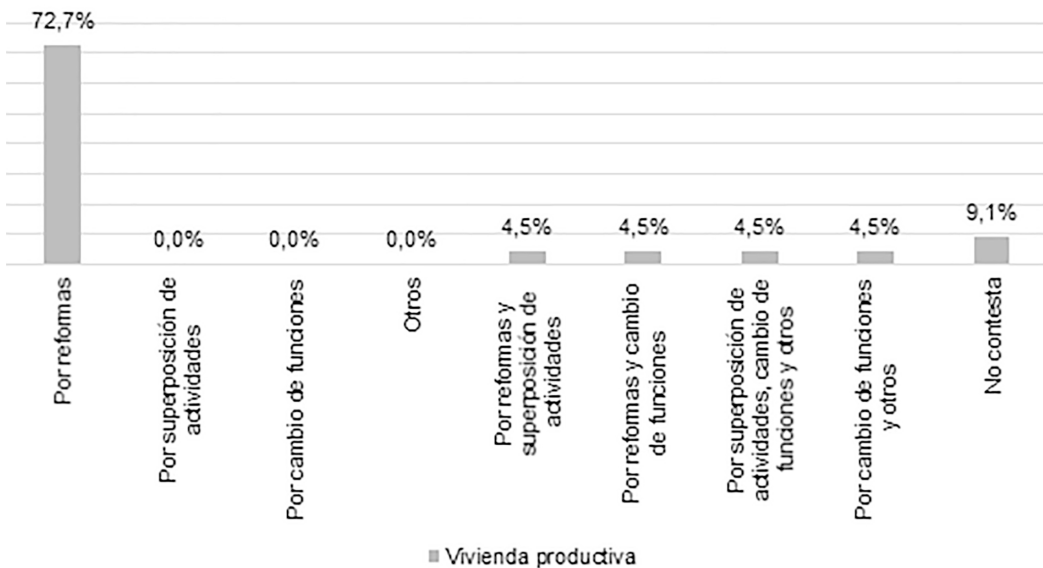


FIG. 12/ Forma de resolución de espacios residenciales para la incorporación de usos económicos productivos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

que otro de patrones de las adaptaciones interiores principales son la transformación de habitaciones de dormitorio a espacios de trabajo y del espacio social de la vivienda como habitación del espacio productivo.

Ahora bien, al examinar las *modificaciones constructivas y la asistencia técnica profesional* en las viviendas productivas, se indagó si para adaptar los espacios los hogares realizaron modificaciones constructivas y si estas fueron con asistencia técnica, con la hipótesis de que la mayoría de los usuarios estudiados efectúan modificaciones constructivas sin asistencia técnica para adaptar sus espacios de habitar a estos usos. La hipótesis se verificó, ya que la mayoría de quienes adaptaron sus espacios de habitar mediante ampliaciones o refacciones lo hicieron sin ningún tipo de asesoramiento técnico profesional (Fig. 13). En este sentido, se dio lo señalado por SEPÚLVEDA (2012, en FISCARELLI, 2016), acerca de que las intervenciones, por lo general, son precarias y generan problemas estructurales, constructivos, funcionales, ambientales y morfológicos, ya que no se ajustan a los estándares, parámetros y normativas, por lo que afectan las condiciones de habitabilidad de la propia vivienda y del hábitat residencial en general, así como la calidad de vida de los hogares que las habitan.

Al investigar sobre la *conformidad de los usuarios con los espacios disponibles para la realización de actividades económicas productivas*

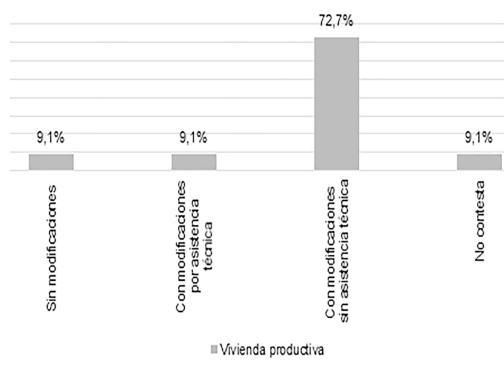


FIG. 13/ **Modificaciones constructivas y asistencia técnica.**

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

y los motivos de *disconformidad*, se preguntó si el hogar estaba conforme con su vivienda o disconforme por falta de espacios, mantenimientos, servicios e infraestructura, adaptabilidad de espacios y condiciones de seguridad, con la hipótesis de que, por lo general, los usuarios presentan disconformidad al respecto. Pudo sacarse como conclusión que la hipótesis no se verificó, dado que un alto porcentaje se mostró conforme con los espacios disponibles, y apenas cerca de un 20 % no lo estuvo (Fig. 14). Esto conduce a atender el carácter subjetivo local de las condiciones de habitabilidad, al

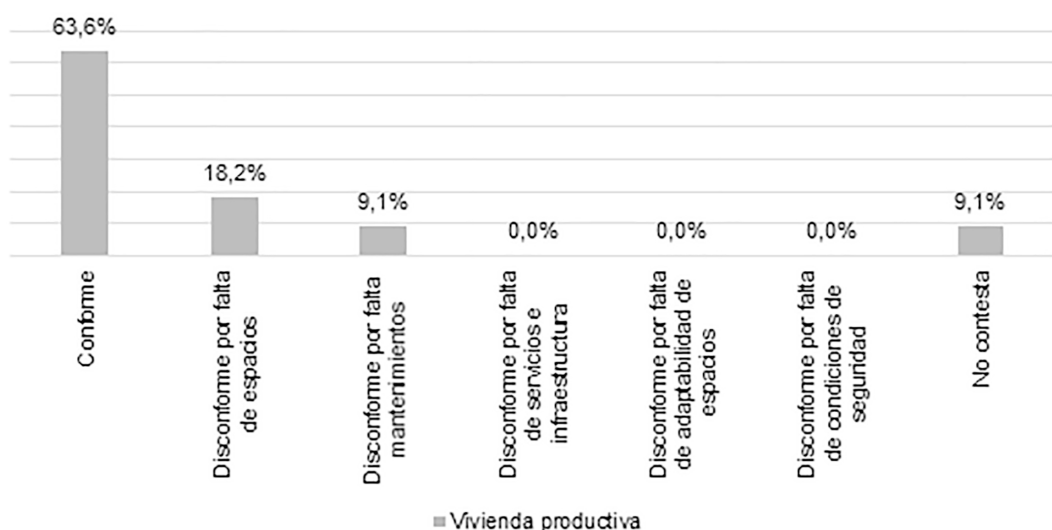


Fig. 14/ **Conformidad de los usuarios con los espacios disponibles.**

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

que ciertos autores se refieren como una meta de bienestar (MORENO, 2002) constituyendo un estado generado a partir de las cualidades de satisfacción de los espacios a las necesidades, expectativas y aspiraciones de sus residentes (CASTRO & al., 2001), que se explican a partir del agrado que ellos sienten por su vivienda (LANDÁZURI ORTIZ & MERCADO DOMÉNECH, 2004). En este sentido, hay que destacar que los distintos grados de satisfacción están siempre definidos con relación a un contexto cultural, y que a partir de ellos se configuran las diferentes formas de vida como conjunto de necesidades socialmente determinadas y reconocidas.

En este mismo sentido, al considerar la *afectación de la actividad productiva en la calidad de vida de los hogares*, se averiguó si la actividad afecta la vida en el ámbito residencial, y si es así, si lo hace con respecto a la privacidad del hogar o bien por superposición de actividades, considerando la hipótesis de que estas actividades en el ámbito residencial afectan la calidad de vida de los destinatarios. La hipótesis se verificó parcialmente, en tanto más de la mitad de los usuarios de viviendas productivas manifestaron que aquellas no afectan la calidad de vida, y cerca de un tercio solamente consideró que sí afectan, ya sea por superposición de actividades, por alterar la privacidad o ambas (FIG. 15), lo que implica la necesidad de profundizar el conocimiento del modo de vida local de los hogares, de sus condiciones objetivas de existencia y qué expectativas de transformación de esas condiciones desean, así como la evaluación del grado de conservación que se consigue.

6. Conclusión

En los conjuntos estatales ubicados en el periurbano de muchas ciudades latinoamericanas, así como en el Gran Resistencia (Chaco, Argentina), los hogares de bajos ingresos utilizan sus viviendas como unidades reproductivas y productivas de la vida. Frecuentemente, sus destinatarios modifican los espacios que habitan, inicialmente pensados para usos exclusivamente residenciales, y generan nuevos espacios no previstos en el diseño original de la vivienda, mediante los cuales pretenden adecuarlos a sus prácticas económicas de subsistencia. Las intervenciones son efectuadas por los mismos usuarios, lo que genera inadecuaciones que afectan las condiciones de habitabilidad de la vivienda y del hábitat residencial en general, así como la calidad de vida de los hogares que las habitan. Este problema evidencia la tensión entre las lógicas de planificación y las lógicas de estos destinatarios, que muchas veces entran en contradicción, ya que las funciones de habitar y trabajar por lo general no están contempladas en un mismo programa habitacional.

A lo largo del trabajo, a través de los casos analizados en el Gran Resistencia, se comprobó la hipótesis planteada, según la cual se observó que estas actividades productivas forman parte del sustento de sus vidas; que son prácticas que complementan los demás ingresos de las unidades familiares; que generalmente se dan bajo condiciones de informalidad; que los usos incorporados no están admitidos por códigos de usos de suelo o códigos de construcción

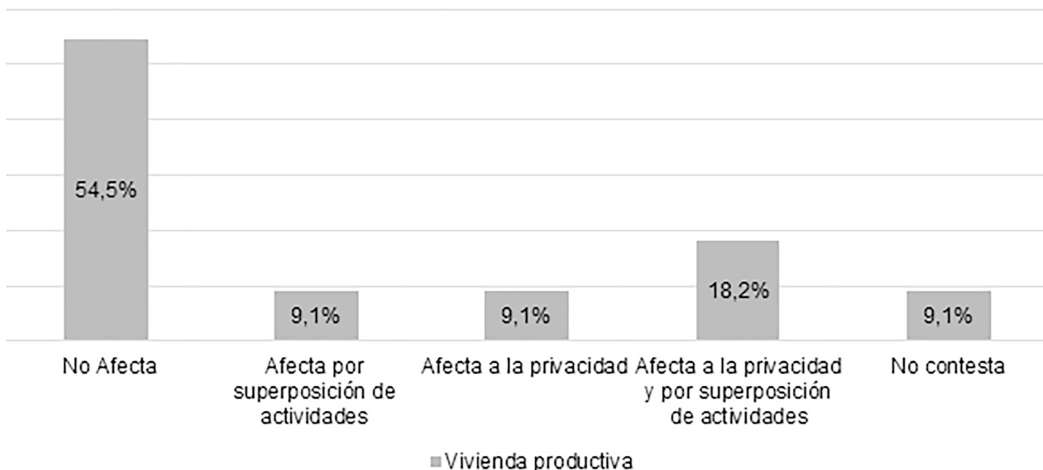


FIG. 15/ **Afectación de la actividad económica productiva en la calidad de vida de los hogares.**

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta

que establecen los usos permitidos y los parámetros reglamentarios de construcción; que tampoco presentan controles, regulaciones o habilitaciones necesarias y que sus prácticas económicas no se adecuan al hábitat residencial y afectan distintas dimensiones del hábitat, además de generar numerosos impactos en las distintas escalas, de la vivienda, el barrio e incluso entre los distintos barrios.

Pudo constatarse que en el AUDC Golf Club, que presenta un espacio residencial altamente fragmentado donde conviven barrios internamente homogéneos pero muy desiguales entre ellos, que presentan distintas situaciones de criticidad, calidades y situaciones habitacionales, urbanísticas, socioeconómicas, culturales, jurídicas y políticas, ambientales, etc., los conjuntos habitacionales de promoción pública Mujeres Argentinas y Nuevo Don Bosco —abordados en esta investigación— fueron concebidos originalmente con viviendas de carácter residencial exclusivo y escasos servicios y equipamientos comunes complementarios; están habitados por asalariados públicos, pequeños comerciantes y cuentapropistas de ingresos medios bajos, quienes en muchos casos complementan sus ingresos con actividades comerciales y de servicios informales. Ante la falta de espacios destinados a usos comerciales y puntos de abastecimiento barriales, localizan sus actividades económicas productivas en comercios improvisados en sus propias viviendas.

Luego del análisis de los datos generales de la encuesta, se concluyó que el fenómeno estudiado se relaciona no solo con la informalidad, sino también con la precarización laboral, puesto que se da también en trabajadores dependientes registrados o parcialmente registrados que buscan mejorar ingresos con actividades complementarias. Por otra parte, el considerable porcentaje que no quiso contestar esta pregunta no solo evidencia cierta opacidad para revelar el estrato ocupacional en relación con la asistencia social directa, sino que también demuestra que el cuentapropismo es la estrategia más elegida ante la insuficiente oferta de empleo asalariado decente, ya sea como estrategia de adaptación o como estrategia familiar de vida. Además, se observó que la mayor parte de los usos no residenciales son los comerciales, seguidos de los productivos y luego de los servicios. Esto demuestra que la prolongación de las cadenas de comercialización es la estrategia más recurrida, pero que a la vez tiene un límite que lleva al desarrollo de actividades productivas, de servicios y de otras alternativas.

Según los resultados de la encuesta, puede afirmarse que, ante la falta de regulaciones legales y técnicas en las viviendas productivas, el Estado tiene una actitud de tolerancia ante la informalidad, y que existe una compleja y multi-dimensional relación entre formalidad e informalidad en la economía. Si bien los motivos para los hogares que se dedican al trabajo por cuenta propia son diversos, se verificó como causa principal el desempleo y en menor medida como medio complementario de ingresos y por preferencia y herencia del oficio, lo cual reafirma al cuentapropismo como estrategia de adaptación para enfrentar el desempleo y como complemento a la precariedad laboral. Asimismo, se observó que los hogares trabajan en su propia vivienda para compatibilizar trabajo productivo y reproductivo, pero que existen varios otros motivos que se anexan, tales como la comodidad, la colaboración del hogar y la ausencia de controles, constituyendo prácticas de estrategias familiares de vida que involucran a la Unidad Doméstica.

El tipo de vivienda más frecuente donde se incorporan usos económicos es la individual, y disminuye considerablemente en las tipologías colectivas y mezcladas, por presentar mayores posibilidades de modificación constructiva. Se detectó también que en la mayoría de casos la afectación de la superficie de la vivienda fue baja y media; sin embargo, son superficies considerables para afectar las condiciones de habitabilidad y la calidad de vida en la vivienda. En una minoría de casos se detectó un impacto alto, que lleva a que no exista una distinción entre las actividades domésticas y económicas en la vivienda.

Los espacios de la vivienda utilizados para el desarrollo de actividades económicas productivas son principalmente exteriores, aunque hubo una diferencia escasa con quienes realizan actividades productivas en espacios exteriores e interiores, en tanto algunos de los patrones comunes de los procesos de transformaciones afectan el cierre y la ocupación de áreas libres, o bien el cambio de uso de los locales. Los datos analizados demuestran que estas modificaciones son realizadas principalmente mediante reformas y en menor medida a través de superposición de actividades y reformas, en tanto otro de los patrones son las adaptaciones de espacios sociales o de dormitorio a espacios de trabajo. Las adaptaciones constructivas se realizaron sin ningún tipo de asesoramiento técnico profesional; por lo general son precarias, ya que no se ajustan a los estándares, parámetros y normativas, por lo que afectan las condiciones de habitabilidad de la propia vivienda y

del hábitat residencial en general, así como la calidad de vida de los hogares que las habitan.

Contrariamente al planteo inicial, la mayoría de los hogares se mostró conforme con los espacios disponibles, apenas un escaso porcentaje no lo estuvo. Esto conduce a atender el carácter subjetivo local de las condiciones de habitabilidad, a partir de las cualidades de satisfacción de los espacios a las necesidades, expectativas y aspiraciones de sus residentes que se explican por el agrado que sienten por su vivienda. El fenómeno está siempre definido con relación a un contexto cultural y como conjunto de necesidades socialmente determinadas y reconocidas. Del mismo modo, en oposición al supuesto inicial, más de la mitad de los usuarios de viviendas productivas manifestaron que ellas no afectan la calidad de vida, y cerca de un tercio solamente consideró que sí afectan, ya sea por superposición de actividades, por perturbar la privacidad o ambas cosas, lo que implica la necesidad de profundizar el conocimiento del modo de vida de los sujetos, de sus expectativas de transformación y del grado de conservación que se consigue.

Para finalizar, hay que señalar que la indagación realizada de la relación entre habitar y trabajar permitió generar aportes para un mayor conocimiento de las prácticas económicas productivas en el ámbito residencial y el impacto en las condiciones de habitabilidad y en la calidad de vida de los destinatarios de estos sectores sociales, así como contribuir con nuevas evidencias para revisar y ajustar los parámetros de producción de la política habitacional actual mediante el diseño de soluciones habitacionales más adaptadas a estas necesidades. Estos aportes están destinados a servir como insumo para la elaboración de proyectos, programas y políticas habitacionales que prevean la incorporación de este tipo de procesos en el hábitat social, teniendo en cuenta las acciones implementadas por los distintos agentes involucrados en la producción del hábitat, a partir de la contradicción que se da entre la lógica de los destinatarios y la lógica de los planificadores, para la resolución adecuada del problema en favor de un hábitat digno.

7. Bibliografía

- ALCALÁ PALLINI, L. (2007): Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. *Boletín del Instituto de la Vivienda INVI*, 22 (59): 35-68.
- ALCÁNTARA LOMELÍ, A. & GÓMEZ AMADOR, A. (2007): Dispositivos de comunicación ambiental en la tradición constructiva rural de Colima. En E. María AZEVEDO SALAMAO: *Del territorio a la arquitectura en el Obispado de Michoacán*. 843 pp. Morelia: UMSNH, CONACyr.
- ARCAS-ABELLA, J. & PAGÉS-RAMON, A. & CASALS-TRES, M. (2011): El futuro del hábitat: repensando la habitabilidad desde la sostenibilidad. El caso español. *Revista INVI* 84 26 (72). Agosto de 2011: 65-93.
- BARAJAS CASTILLO, D. (2016): *Viviendas Productivas*. Tesis de Doctorado. Universidad Politécnica de Madrid. ETSAM. Departamento de Proyectos Arquitectónicos. http://oa.upm.es/40601/1/DIEGO_LUIS_BARAJAS_CASTILLO.pdf
- BARRETO, M.Á. (2010): El hábitat digno como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI* N.º 69, Volumen 25: 161-187. Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- _____, & BENÍTEZ, A. & PUNTEL, L. (2015): Vivienda social y estrategias de sobrevivencia. Soluciones adecuadas a partir de un estudio de caso (Resistencia, Argentina, 2013). *Revista INVI*. 84 (5): 19-57.
- _____, & ABILDGAARD, R. E. & CAZORLA, M. V. & DEPETTRIS, M. N. & PUNTEL, M. L. (2017): AUDC como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social. Dimensión habitacional. Eje temático: Estrategias en el Saber Proyectual. Sub-área: Estrategias de Desarrollo Territorial Integrado. *XXI Congreso ARQUISUR*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan. 6, 7 y 8 de septiembre de 2017. San Juan (Argentina).
- _____, & ABILDGAARD, R. E. & PUNTEL, M. L. (2019): Tolerancia y precariedad. Advertencias de la política de regularización del Gran Resistencia al RENABAP. *Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: Aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat*. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de arquitectura, Urbanismo y Diseño. Secretaría de Investigación. Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. Ciudad de Córdoba. 23 y 24 de mayo de 2019.
- CAMARGO SIERRA, A. (2020): Vivienda y estrategias familiares de vida en barrios populares consolidados en Bogotá. *Revista INVI*, 35(98): 101-125.
- CARIOLA, C. (1992): *Sobrevivir en la pobreza: el fin de una ilusión*. Primera ed., Caracas: CENDES / Nueva Sociedad.
- CASTRO R. M. & ROMERO C. L. & BORRÉ A. C. & ANGUIANO R. C. (2001): Habitabilidad, medio ambiente y ciudad. *Revista Ciudades. Análisis de la Coyuntura, Teoría e Historia Urbana*, N.º 51: 10-19.
- COLAVIDAS F. & SALAS, J. (2005): Por un Plan Cosmopolita de Habitabilidad Básica. *Revista INVI*. 02.10.2004. Opiniones. Mayo de 2005. 20 (53). Pp. 226-229. Madrid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- CORAGGIO, J. L. (2007): Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo. En: CORAGGIO, J. (Organizador) *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Primera ed., Buenos Aires, Universidad Nacional

- de General Sarmiento y Editorial Altamira. Pp. 165-194. Colección Lecturas sobre economía social.
- CUBILLOS GONZÁLEZ, R. A. (2010): Sistema de gestión de información de proyectos de vivienda social. *Revista de Arquitectura*, Vol. 12 (ene.-dic. 2010); p. 88-99. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14960/1/RevArq12%2088%20RoiCub%20Ba72.pdf>
- CUBILLOS GONZÁLEZ R. A. (2006): Vivienda social y flexibilidad en Bogotá. ¿Por qué los habitantes transforman el hábitat de los conjuntos residenciales? *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 1 (10): 124-135. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18717>
- DONZA, E. Universidad Católica Argentina (UCA). (2019): Documento de trabajo. *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*. SALVIA A. (Coord.). Abril de 2019. Observatorio de la deuda social argentina. Encuesta de la deuda social. Serie agenda para la equidad. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2019/2019-OBSERVATORIO-DOCUMENTO-TRABAJO-HETEROGENEIDAD-FRAGMENTACION.pdf>
- ENCISO, S. (2005): ¿Habitar y habitabilidad = placer? *Dialogando Arquitectura*, 3 (2): 47-54.
- FRANCISCO, A. (2007): *Vivienda Productiva Urbana. Limitaciones y potencialidades físico-espaciales para su desarrollo en asentamientos irregulares*. CCZ9. Estudio de caso. Universidad de la República. Comisión sectorial de Investigación Científica. Facultad de Arquitectura. Unidad Permanente de Vivienda. http://megasitio.net/vpu/Vivienda_Productiva_Urbana.pdf
- FERNÁNDEZ, J. & CRAVINO, C. & TRAJTENGARTZ, D. & EPSTEIN, M. (2010): *Barrio 31 Carlos Mujica. Posibilidades y Límites del Proyecto Urbano en Contextos de Pobreza*. Primera ed., Buenos Aires: FADU UBA.
- FISCARELLI, D. (2016): *Adaptabilidad y vivienda de producción estatal: estrategias y recursos proyectuales Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. 2005-2009*. Tesis de Doctorado. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58682>
- FUENTES, Á. (1999): La vivienda como un activo de los hogares. CEPAL. Oficina de Montevideo. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/10814/LC-R179.pdf>
- GONZÁLEZ, P. (2010): La vivienda conquistada como espacio productivo. *Ciudad Viva*. <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=8353>.
- GRABOIS, J. (2014): *Trabajo informal, trabajo precario y economía popular*. Agencia Latinoamericana de información. América Latina en Movimiento. <http://www.alainet.org/es/active/78072>
- GRUPO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, GID (2014): Política Habitacional. Territorio y Sociedad. Coordinador: Dr. Arq. Miguel Ángel Barreto. *Jornadas "UNNE Investiga". IIDVi- FAU- UNNE. XX Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2014*. UNNE, Corrientes, Argentina.
- HABRAKEN, J. (1988): Type as a social agreement. *Third Asian Congress of Architects*. 2-18. Seoul.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). (2019): *Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Primer trimestre de 2019. Informes Técnicos. Trabajo e ingresos vol. 3 N.º 113. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim19B489ACCF9.pdf
- JACOBS, J. (1973): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península Editorial.
- JELIN, E. & MERCADO, M. & WYCZYKIER, G. (1998): El trabajo a domicilio en Argentina. OIT Promover el empleo, proteger a las personas. Octubre, <http://200.62.227.8/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/cadenas/pdf/td3.pdf>
- JIMÉNEZ-RENEO, M. C. (2020): Estudio comparado de la regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en la normativa autonómica vigente. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 52(204), 357-382. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.12>
- KELLET, P. (2003): El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales. *Revista Scripta Nova*. Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146 (110). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/749>
- LANDÁZURI ORTIZ, A. M & MERCADO DOMÉNECH, S. J (2004): Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*. 5 (1 y 2): 89-113. Universidad Nacional Autónoma de México.
- LEFEBVRE, H. (1971): *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones Península.
- MENA E. (2011): Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura. Reasentamiento de comunidades negras de Vallejuelos a Mirador de Calasanz en Medellín, Colombia. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol. 4, No. 8: 296-314. Julio-diciembre de 2011.
- MORENO, C. (2002): *Relaciones entre vivienda, ambiente y hábitat*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- MORENO OLMOS, S. H. (2008): La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. *Revista PALAPA*, 3 (2): 47-54. Colima: Universidad de Colima México, julio-diciembre de 2008.
- NACIONES UNIDAS (1991): *El derecho a una vivienda adecuada. Observación general 4*. Washington: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- PELLI, M. B. (2019): Las fronteras del habitar en el espacio urbano. Prácticas de apropiación. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 103-114. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70106>
- PUNTEL, M. L. & BARRETO, M. Á. (2018): Habitar y trabajar. Usos mixtos como eje prioritario de las políticas habitacionales para el diseño de alternativas de integración socioespacial. *XXXVIII Encuentro de Geohistoria Regional y VIII Simposio sobre "Región y Políticas Públicas"*. Mesa temática N.º 17: Fragmentación, segregación y desigualdad territorial y urbana. IIGHI-CONICET/UNNE. Resistencia. 26 al 28 de septiembre de 2018. ACTA XXXVIII ENGEEO: <https://iighi.conicet.gov.ar/li-bros-de-acta-de-los-encuentros-de-geohistoria-regional/>

- RUEDA, S. (1996). Habitabilidad y calidad de vida. Madrid. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/download/1041/1060>.
- (2000): La ciudad que no conocemos. *Publicación 100 años de Arquitectura Colombiana*. XVII Bial de Arquitectura.
- SALAS, J. (2007): *Tugurización y necesidades de habitabilidad básica, rémoras a la cohesión social en Latinoamérica*. Pensamiento Iberoamericano, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Fundación Carolina, Madrid. 2 (1): 207-23. Enero de 2008.
- SALAZAR, C. & SÁNCHEZ, L. (2016): La vivienda popular: más allá de habitación, es también lugar de trabajo. *Revista Coyuntura Demográfica*. N.º 10: 67-74.
- SALDARRIAGA ROA, A. (1981): *Habitabilidad*. Colombia: Fondo Editorial Escala.
- SVAMPA, M. (2005): *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Ediciones Taurus.
- TORRADO, S. (2003): *Historia de la Familia en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- ZULAICA, L. & CELEMÍN, J. P. (2008): Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial. *Revista de Geografía Norte Grande. Otros temas*. 41: 129-146.

8. Listado de acrónimos y siglas

AGENCIA	Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.
AMGR	Área Metropolitana Gran Resistencia.
AUDC	Área Urbana Deficitaria Crítica.
CIAM	Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
FAU-UNNE	Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste.
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda.
FONCYT	Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.
GID	Grupo de Investigación y Desarrollo.
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
PICT	Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica.
SUOPE	Sub Unidad de Obras y Programas Especiales.
UERH	Unidades Espaciales Residenciales Homogéneas.
UCA	Universidad Católica Argentina.



Experiencias

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 1093-1100

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.11>

CC BY-NC-ND



Plan de accesibilidad de Castelló: hacia un modelo urbano inclusivo, igualitario, participativo y sin barreras

AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ

Resumen: Castelló tiene un reto: consolidar un modelo urbano inclusivo y accesible. Y una hoja de ruta para alcanzarlo: el Plan de Accesibilidad. Una herramienta transversal que transforma en acciones el fuerte compromiso social y político para convertir la accesibilidad en un eje central del nuevo diseño del modelo de ciudad para la capital de La Plana. Esta hoja de ruta propone intervenciones en cuatro sectores: ambiente urbano, instalaciones públicas y edificios, transporte y comunicación e información. La Comisión Europea otorgó el año pasado a Castelló el segundo premio en el Access City Award 2020, una cita que reconoce el compromiso y esfuerzo de los gobiernos locales que más han trabajado para hacer sus ciudades más accesibles, integradoras y amables para toda la ciudadanía.

Castelló accessibility plan: towards an inclusive, egalitarian, participatory and barrier-free urban model

Abstract: Castelló has a challenge: to consolidate an inclusive and accessible urban model. And a roadmap to achieve it: the Accessibility Plan. A transversal tool that transforms the strong social and political commitment into actions to make accessibility a central axis of the new design of the city model for the capital of La Plana. This roadmap proposes interventions in four sectors: urban environment, public facilities and buildings, transport, communication and information. Last year, the European Commission awarded Castelló the second prize in the Access City Award 2020, an event that recognizes the commitment and effort of the local governments that have worked the most to make their cities more accessible, inclusive and friendly to all citizens.

Correo electrónico: maria.pitarch@castello.es

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Plan de Accesibilidad de Castelló
LOCALIZACIÓN	Castelló de la Plana, 108 kilómetros cuadrados
FUNCIÓN	Diseñar e implementar actuaciones que mejoren la accesibilidad del espacio urbano y avanzar hacia un modelo de ciudad más inclusivo, participativo e igualitario
PROMOTOR	Ayuntamiento de Castelló
FECHA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO	2016 - (desarrollo hasta la actualidad)
ÁREAS DE INTERVENCIÓN	- Ambiente urbano - Instalaciones públicas y edificios - Transporte - Comunicación e información

1. Contexto

Castelló es una ciudad mediterránea, capital de la provincia homónima, en la Comunitat Valenciana. Es una ciudad diversa (15% ciudadanía extranjera), con una vibrante vida social y cultural inspirada por su Universidad, la Jaume I, sus centros culturales y una densa red de organizaciones sociales y culturales.

Las personas mayores (+70 años) representan el 12,7% de la población total.

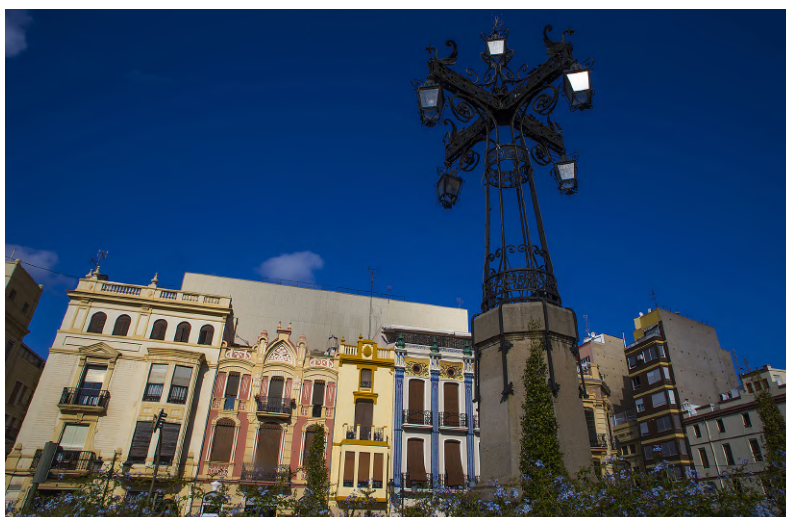


FIG.1./ Centro histórico de Castelló.

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Discapacidad y Autonomía Personal (2008), 16.800 residentes de la ciudad (casi el 10% de la población) tienen algún tipo de discapacidad, el 54% de los cuales son mujeres.

Su compromiso con la población de personas mayores ha sido reconocido por la OMS (como Ciudad Amiga de las Personas Mayores) y la ciudad ha solicitado ser declarada como Ciudad Amiga de la Infancia por UNICEF.

En este contexto, y guiado por el compromiso social y político del Ayuntamiento de Castelló de crear espacios urbanos confortables, inclusivos y accesibles, se gesta el Plan de Accesibilidad.

Aprobado por unanimidad por el Ayuntamiento en 2016, el Plan define un enfoque estratégico y acciones y un presupuesto específico para lograr la accesibilidad universal en 4 áreas de intervención:

- Ambiente urbano
- Instalaciones públicas y edificios
- Transporte
- Comunicación e información

Además, el enfoque de accesibilidad se ha extendido a otras áreas que no se consideraron inicialmente en el Plan de Accesibilidad, como las políticas de juventud e infancia, el empleo, el acceso a los deportes y el ocio y la participación pública.

2. Objetivos

Castelló entiende la accesibilidad como algo transversal y global. No limitado al espacio físico, sino extendido, y palpable también, en los servicios que se ofertan a la ciudadanía, en el ocio, el acceso al empleo, la educación, la práctica deportiva, los procesos de participación pública, etc.

El objetivo del Plan es blindar un acceso igualitario de la población a todas y cada una de estas esferas, y tender de este modo puentes para salvar las brechas físicas, digitales y culturales existentes, blindando así -y reforzando- los derechos ciudadanía.



FIG.2./ Castelló, ciudad accesible.

Fuente: JUÁREZ CASANOVA

3. Estrategias/Metodología

El Plan de Accesibilidad no ha sido ni es un documento aislado sino desarrollado por otros documentos estratégicos sectoriales que impactan en las 4 áreas y que incluyen la accesibilidad entre sus principios clave y sus líneas de acción específicas. Es el caso del principal instrumento de desarrollo urbano para la ciudad, el Plan General (PGOU), del Plan Smart City (incluye el desarrollo de aplicaciones inclusivas y proyectos para reducir la brecha digital), la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI_Transforma Castelló), con objetivos directamente vinculados con la accesibilidad en 3 Líneas de Acción (Regeneración Urbana, Cohesión Social y Eficiencia Energética) con más de 10 millones de euros, o el Plan de Movilidad Local (2016-2024). El Plan Local de Infancia ha asignado recursos para aumentar la sensibilización sobre la inclusión de niños y jóvenes con discapacidad; el Programa de Actividades Turísticas incluye actividades inclusivas para visitantes con discapacidad, y el Plan de Deportes contempla actividades adaptadas dentro de programas generales y estacionales.

4. Desarrollo e implementación

Tomando como punto de partida los cuatro ámbitos de actuación del Plan, así como las otras áreas que no se consideraron inicialmente en el mismo pero que resultan igualmente necesarias para alcanzar el objetivo global, se destacan las siguientes acciones. Actuaciones dirigidas a materializar el reto de hacer realidad el sueño de un Castelló Accesible:

Accesibilidad al entorno construido y espacios públicos

La ciudad debe ofrecer acceso sin barreras a la educación, la salud, la cultura, el empleo, el ocio... y para empezar, esto significa poder acceder a los lugares donde se prestan estos servicios.

El Plan de Accesibilidad ha identificado los 25 itinerarios principales que vinculan las áreas clave de la vida social, administrativa, económica y cultural de la ciudad y ha evaluado hasta qué punto son accesibles para personas con movilidad reducida y necesidades especiales.

Se ha comenzado a eliminar barreras, mejorar las condiciones de aceras e implementar tecnologías de soporte, enfocándose en el primer itinerario principal que cruza la ciudad de este a oeste, conectando la Universidad, el centro de la ciudad, el Grau, el Planetario y la playa.

Pero la vida se desarrolla también fuera de los itinerarios principales. Las personas tienen derecho a acceder a calles, plazas y parques en su propio vecindario. Por lo tanto, se han planificado e implementado iniciativas para mejorar las condiciones de acceso al espacio público (mejoras en Plaça Cazorla y Quadra Borriolench, instalación de más de 400 dispositivos ciberpass en semáforos).

Se ha creado una Brigada de Accesibilidad Urbana (BAU) para arreglar y mejorar esos pequeños problemas que dificultan la accesibilidad.



FIG.3./ Itinerarios principales y adaptados para personas invidentes.

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ



FIG.4./ **Brigada de Accesibilidad Urbana.**

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ

Accesibilidad al transporte e infraestructuras relacionadas

Tener acceso a un transporte público adecuado permite que los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad participen activamente de la vida de la ciudad, y es un derecho reconocido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El principal sistema de transporte público de la ciudad (autobús) cuenta con 39 unidades. El 100% de ellas se ha adaptado a personas con movilidad reducida (rampas de acceso + asientos adaptados).

En 2018, la estrategia EDUSI_Transforma Castelló, cofinanciada con fondos europeos, ha adaptado 17 paradas de autobús que se suman a las 5 ya adaptadas en 2017. Lo ha hecho a través de la instalación de plataformas versátiles que no sólo mejoran la seguridad de las personas usuarias durante las esperas, sino que facilitan el acceso al autobús.



FIG.5./ **Plataformas de bus accesibles y seguras.**

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ

Accesibilidad a la información y la comunicación

Cuando se vive en la sociedad de la información, no se puede lograr una ciudad accesible sin considerar el acceso a la información local. El Ayuntamiento ha trabajado durante los últimos años para promover la inclusión digital, comenzando por hacer que su página web sea accesible a través de un paquete de soporte de tecnologías de la información (Navegación estándar por teclado, Comandos de voz, Comandos de sonido, Herramientas de compatibilidad de lector de pantalla, Interfaces especializadas: Think to Command and Switch to Command).



FIG.6./Página web accesible del Ayuntamiento Castelló.

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ

Los ciudadanos con problemas de audición pueden seguir los debates del pleno municipal en lenguaje de signos mediante transmisión en directo o pueden usar la web para solicitar información (via Skype, Hangout o similar) por parte de cualquier servicio local.

Educación y cultura para la diversidad

La comunidad educativa de la ciudad está implicada en lograr una educación inclusiva desde todos los puntos de vista (incluido el enfoque de género). Como resultado, se han llevado a cabo proyectos

de coeducación en 4 escuelas y 15 más seguirán el camino en los próximos años. A través de estos proyectos, entre otras mejoras, se logran áreas de juego más inclusivas y accesibles.

Se ha mejorado la accesibilidad de las escuelas e impulsado iniciativas culturales innovadoras, como la "Ruta a las estrellas", para acercar la cultura y la ciencia a las personas con discapacidad visual.

Accesibilidad a instalaciones y servicios públicos

El ocio y el deporte son parte fundamental del desarrollo personal. Y las instalaciones y servicios públicos en este campo deben ser accesibles para cualquier persona interesada.

Se han adaptado centros deportivos públicos (acceso, vestuarios, tribunas) a personas con movilidad reducida y se ha diseñado un programa anual de deporte que permite a la ciudadanía con discapacidad disfrutar de actividades físicas y saludables de forma regular (equitación, natación, Boccia, fútbol o baloncesto, por ejemplo).

Las tres playas de la ciudad se han adaptado para personas con discapacidad.

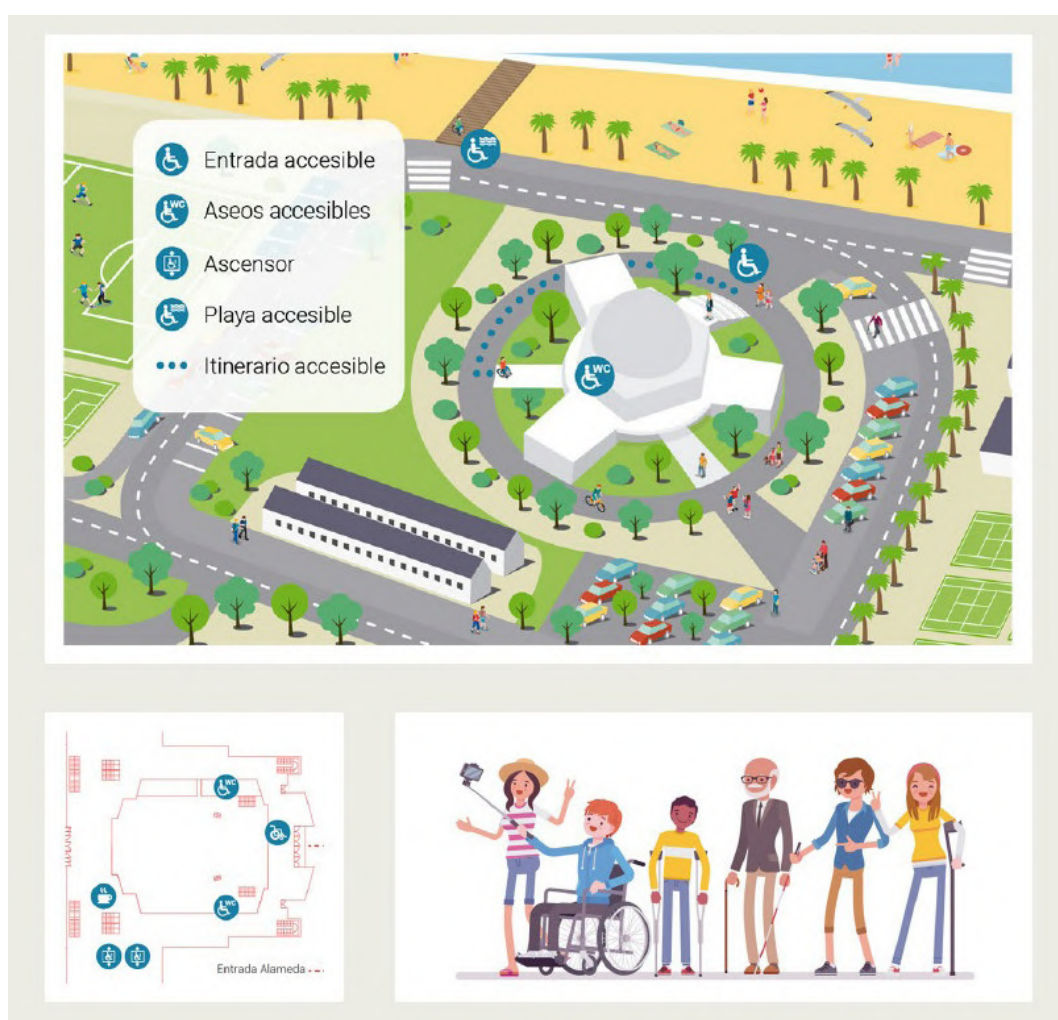


Fig.7./ **Accesibilidad a espacios culturales, deportivos y de ocio.**

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ



FIG.8./ Playas adaptadas con pasarelas accesibles y sillas anfibas .

Fuente: AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ

Una ciudadanía informada e implicada

La información, la sensibilización y la participación son pilares clave para lograr una ciudad inclusiva.

La ciudad ha llevado a cabo varias campañas de sensibilización dirigidas a los niños, los jóvenes, los ancianos y la ciudadanía en general sobre el valor de la diversidad.

5. Conclusiones

Los logros van sumándose. Castelló ha trazado una hoja de ruta en materia de inclusión social y accesibilidad sin retorno. Las primeras etapas de esta senda están ahí. Como dibujadas -y atadas- están las herramientas (documentos estratégicos) para hacerlas posible y darles continuidad.

La capital de la Plana ha de seguir sumando metas para llegar a la cumbre, pero el compromiso sigue firme y con vocación de futuro. La ciudad fija ahora su mirada en la oportunidad que se abre con los fondos europeos del Plan de Resiliencia para seguir impulsando acciones transversales que tomen el relevo en este proceso de transformación del modelo urbano y allanen el camino hacia ese sueño de ciudad para todos, y todas.



FIG.9./ Gala de premios Ciudad Accesible 2020 .

Fuente: COMISIÓN EUROPEA



CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N^o 210, invierno 2021

Págs. 1101-1106

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.12>

CC BY-NC-ND



Plan de accesibilidad de Jerez de los Caballeros (Extremadura)

José Ramón BERGASA-PASCUAL⁽¹⁾

Elena LACILLA-LARRODÉ⁽²⁾

⁽¹⁾ Doctor Arquitecto por la Universidad de Navarra, Master en Urbanismo y Estudios Territoriales por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Técnico Urbanista por el Instituto Nacional de Administración Pública.

⁽²⁾ Profesora Contratada Doctora del Departamento de Teoría, Proyectos y Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

Resumen: El Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros se ha planteado como una herramienta de gestión municipal, que tiene como objetivo servir de guía en las intervenciones que se lleven a cabo en vías y edificios públicos, con el fin de garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos. El Plan pauta dichas intervenciones, cuantificándolas y describiéndolas de forma innovadora para su posterior puesta en marcha, en un ámbito que se ciñe a la delimitación de la muralla y un periodo de desarrollo previsto de 4 años (2018-2022). Ha sido impulsado por la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros, teniendo en consideración una importante participación ciudadana. Tras su aprobación y presentación en enero de 2019, consiguió el premio OTAEX 2019.

Jerez de los Caballeros (Extremadura) Accessibility Plan

Abstract: The Jerez de los Caballeros Accessibility Plan has been conceived as a municipal management tool, which aims to serve as a guide in the interventions to be carried out on public roads and buildings, in order to guarantee the quality and universal accessibility of public spaces. The Plan outlines these interventions, quantifying them and describing them in an innovative way for their subsequent

Esta experiencia forma parte de una investigación sobre un estudio de casos estratégicos en el marco de la Agenda Urbana Española en colaboración entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

Correo electrónico: jbergasa@hotmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2752-6171>

Correo electrónico: miacilla@unav.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1459-962X>

implementation, in a scope that is limited to the boundary of the wall and a planned development period of 4 years (2018-2022). It has been promoted by the Regional Government of Extremadura and the City Council of Jerez de los Caballeros, taking into consideration an important citizen participation. After its approval and presentation in January 2019, it won the OTAEX 2019 award.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE:	Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros
LOCALIZACIÓN:	Recinto amurallado de Jerez de los Caballeros
FUNCIÓN:	Mejorar la calidad de vida de sus habitantes, alcanzar la accesibilidad universal en los espacios urbanizados y poner en valor el Patrimonio Edificado existente. Plan elaborado mediante una metodología propia de análisis y propuesta especialmente exhaustiva y pormenorizada.
PROMOTOR:	Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros
AUTOR/ AUTORES:	2S Arquitectos
FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):	Fecha aprobación y presentación del proyecto: enero de 2019 Periodo previsto de ejecución: 2018-2022
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:	16,70 Ha.
COSTE/PRESUPUESTO:	1.400.000 €
CREDITOS DE LAS IMÁGENES:	Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros y autores del artículo.

1. Contexto

Jerez de los Caballeros es un municipio situado en el extremo sudoccidental de Extremadura que cuenta con una población de 9.367 habitantes (INE-2018). Su perímetro amurallado fue construido por los Templarios en el siglo XIII sobre las murallas árabes y en el lado sur del recinto, sobre una colina, se alza una fortaleza Templaria, donde se encuentra actualmente el Ayuntamiento de la localidad. Su rico patrimonio, en el que destacan sus cuatro torres barrocas, ha recibido la calificación de Conjunto Histórico-Artístico.

Lo que fuera su villa medieval se caracteriza, además, por su orografía escarpada generando un paisaje urbano muy particular. Esta orografía llena de cerros y pequeños valles tiene pendientes, en ocasiones, superiores al 20%. La elevación más significativa en el interior del casco urbano se produce en el Barrio de San Bartolomé y las zonas más bajas se encuentran en el entorno de la Iglesia de San Miguel (ver Fig. 1). Es esta orografía accidentada, y la necesidad de dar una solución que mejorará las condiciones de vida y acceso de todos los habitantes, la que hace de Jerez de los Caballeros una localidad única en cuanto a innovación en materia de accesibilidad.

El primer Plan de accesibilidad del Municipio data de 2007, y su evaluación, tras diez años de vigencia, permitió detectar en él algunas carencias que se pueden resumir de la siguiente forma: (1) abarcaba un ámbito de aplicación demasiado extenso dispersando los objetivos; (2) aplicaba una normativa regional reduciendo los códigos más cercanos; (3) proponía unas medidas demasiado genéricas, con cierta falta de identidad; (4) carecía de una planimetría específica y levantamientos de los puntos estudiados sin definir completamente las actuaciones; y (5) carecía de relevancia suficiente para considerarse una herramienta activa en el municipio en materia de accesibilidad.

Ante estas debilidades, parecía claro, por tanto, que era necesaria una revisión del Plan de Accesibilidad que propiciara las mejoras necesarias y que tuviera en cuenta las especiales características patrimoniales, geográficas, morfológicas, topográficas, urbanas y arquitectónicas del municipio.

En este contexto, la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura impulsó la revisión del Plan, a modo de proyecto piloto, como un estupendo ejemplo de aplicación de la normativa vigente en materia de accesibilidad, en un contexto urbano especialmente rico en patrimonio histórico y arquitectónico.

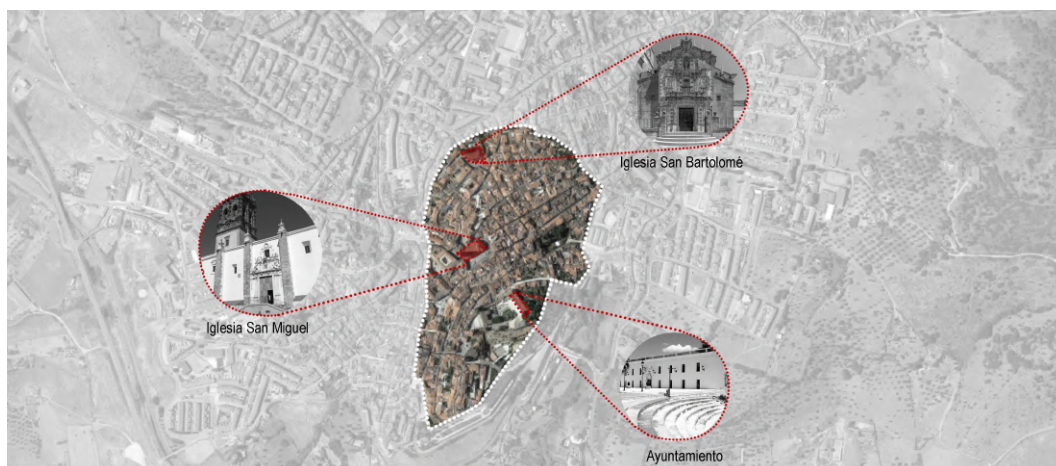


FIG.1./ **Ámbito de aplicación del Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros -recinto amurallado- y ubicación de tres edificios singulares -Ayuntamiento, Iglesia de San Miguel e Iglesia de San Bartolomé.**

Fuente: Elaboración propia

2. Objetivos

Los objetivos del Plan son, principalmente, siete: dos de carácter global y el resto de carácter específico. Como objetivos globales se trata, por un lado, de integrar las medidas de accesibilidad en el potencial del valor patrimonial del municipio, -de esta forma, se ayuda a ver la accesibilidad como una oportunidad para favorecer la convivencia entre estos dos aspectos, ambos de vital importancia-. Y, por otro lado, el objetivo es la democratización de la ciudad, para garantizar el acceso universal de todos los ciudadanos, garantizando una movilidad libre y autónoma -acceder, por tanto, es conocer; y dar acceso es dar conocimiento; y hacerlo posible pasa por estudiar pormenorizadamente cada uno de los casos y espacios que componen el ámbito de intervención-. Por tanto, toda intervención sobre el municipio tiene como material de trabajo ineludible los elementos patrimoniales que conforman su tejido.

Como objetivos específicos, se plantea, en primer lugar, la reducción del ámbito de intervención, con el fin de obtener un plan más realista y asequible que proponga una serie de etapas que se puedan abordar con facilidad. En segundo lugar, la aplicación efectiva y el consiguiente cumplimiento de la normativa general, apostando así por criterios más globales a la hora de intervenir, de tal forma que cualquier usuario pueda recorrer el municipio con los mismos códigos que tendría en cualquier otro lugar del país. Como tercer objetivo, se plantean medidas específicas que otorguen soluciones concretas para reunir y unificar los objetivos del Plan. En cuarto lugar, se plantea la realización pormenorizada de levantamientos y datos planimétricos con el fin de trabajar en detalle la planimetría de las calles, espacios públicos y edificios afectados. Y, por último, se apuesta por la necesaria participación ciudadana desde la conciencia de que se trata de un plan vivo y activo que debe tener en cuenta a todos los ciudadanos y sus circunstancias.

3. Estrategias-metodología

El Plan se centra en cuatro tipos de intervención que se describen a continuación.

En primer lugar, se atiende a los espacios urbanizados, estudiando los flujos de los recorridos más transitados y los tramos más frecuentados por los habitantes y turistas. De dicho análisis se desprende que, teniendo en cuenta los edificios o lugares más importantes y los más utilizados por la población, es posible obtener varios grados de actuación. El primer grado (00), se centra en el acceso al conjunto histórico; el segundo (01), atiende a aquellos espacios en los que no se ha intervenido y en los que quiere alcanzar el cumplimiento de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios

urbanizados (MINISTERIO DE VIVIENDA 2010); el tercero (02), se centra en completar la señalética y los elementos de protección; y por último (03), se trata de atender los recorridos secundarios y que se caracterizan por tener una pendiente superior al 12%.



FIG.2./ **Ámbito de aplicación del Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros -recinto amurallado- y ubicación de los edificios y espacios urbanizados singulares.**

Fuente: Elaboración propia tomando como base el plano del Plan en la página 546

En segundo lugar, se pone en valor la accesibilidad de los edificios públicos (ver FIG. 2). Dentro del ámbito del recinto amurallado hay una serie de edificios de gran interés patrimonial y arquitectónico dedicados a usos públicos, ofreciendo servicios de gran importancia para los ciudadanos. Por ello, se estudian pormenorizadamente, a través de planimetría concreta y un modelo de análisis específico, tanto los edificios como sus entornos y accesos. Algunos de esos edificios son: el Ayuntamiento, el Mercado o las antiguas escuelas.

En tercer lugar, el Plan se centra en el transporte, atendiendo a los aspectos relativos a la movilidad de los usuarios y las infraestructuras ligadas al desplazamiento dentro de la zona amurallada.

Por último, se tienen en cuenta las comunicaciones, estudiando la interacción del usuario con los elementos de la ciudad que aportan información y comprensión del funcionamiento de las instalaciones municipales. En estos casos cobran especial atención la señalética y demarcación de calles, plazas, edificios, sitios web, turismo y señales generales municipales.

4. Desarrollo-implementación-gestión

Para la elaboración del Plan, se parte de la delimitación del ámbito concreto de intervención, de tal forma que su ejecución fuese lo más efectiva posible y facilitase el compromiso del Ayuntamiento al identificar

qué calles, itinerarios y espacios públicos eran los más idóneos para intervenir de cara a una puesta en marcha real de las obras.

Seguidamente, se llevó a cabo el trabajo de campo, mediante la gestión de la información de forma exhaustiva y evaluando en el caso de calles y espacios públicos, sus pendientes y todos los elementos que fueran destacables de cara al cumplimiento de los requerimientos en materia de accesibilidad. Así se registran todos los elementos afectados: vados, escalones, escaleras, rampas, mobiliario urbano, pasos de peatones, morfología de las calles, estado de la pavimentación, Acerados, elementos salientes, aparcamientos, señalización, etc. Para llevar a cabo el análisis, se crea un nuevo modelo de análisis-diagnóstico-propuesta, tipo ficha, que permite chequear todos los aspectos de cada uno de los ámbitos de actuación y exponer, de forma resumida, el contenido propuesto. La ficha varía según los distintos tipos de intervención mencionados anteriormente.

Además, en el estudio pormenorizado del análisis-diagnóstico-propuesta, basado en una metodología propia, el Plan ha incluido una valoración económica exhaustiva de las acciones propuestas según los itinerarios y tramos; así como por edificios. Y también contiene un prontuario, a modo de índice, de todas las actuaciones propuestas, que sirve para organizar y priorizar, asegurando así una gestión eficaz del Plan.

Para ello, se propone un cronograma que desarrolla el conjunto de actuaciones en un período máximo de cuatro años (ver Fig. 3). Como herramienta de gestión municipal, el Plan de Accesibilidad ha de proponer el orden de las acciones y el plazo de ejecución. Así, el orden de las obras se realiza según su urgencia; es decir, se establecen unas fechas límite para realizar las distintas obras dependiendo de su grado de prioridad.

Durante todo el proceso de redacción del Plan, se ha contado con el apoyo de instituciones dedicadas a asesorar en materia de accesibilidad como: OTAEX (Oficina Técnica de Accesibilidad de Extremadura), OACEX (Oficina de Accesibilidad Cognitiva y Lectura Fácil de Extremadura), APAMEX y COCEMFE (Federación de Asociaciones de Personas con Discapacidad Física y Orgánica) y el Servicio de Obras y Proyectos de Patrimonio Histórico Artístico del Gobierno de Extremadura.

Como factor fundamental se ha tenido en cuenta la sensibilización y consulta ciudadana. Para ello se han llevado a cabo diferentes encuentros y talleres con la ciudadanía. Por un lado, el 22 de noviembre y el 13 de diciembre de 2017, se celebraron la I y II Jornada del Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros. En la primera, se presentó el Plan a modo de coloquio y; en la segunda, se impartieron talleres enfocados a la concienciación infantil y la participación ciudadana, incluyendo una exposición de ejemplos de buenas prácticas en materia de accesibilidad, centradas en muestras de actuaciones ya realizadas.

Así, el 12 de enero de 2018, comenzaron las primeras colaboraciones con los colectivos más afectados por las medidas del Plan; como la Asociación de Patrimonio, las fundaciones y los equipos técnicos; los empresarios y promotores privados interesados en implantar medidas para la accesibilidad; o la Oficina de Turismo. Tras esta atención a la ciudadanía se recibieron propuestas que fueron atendidas e incorporadas en la versión definitiva del Plan. Un año más tarde, el 28 de enero de 2019, se presentó oficialmente el Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros.

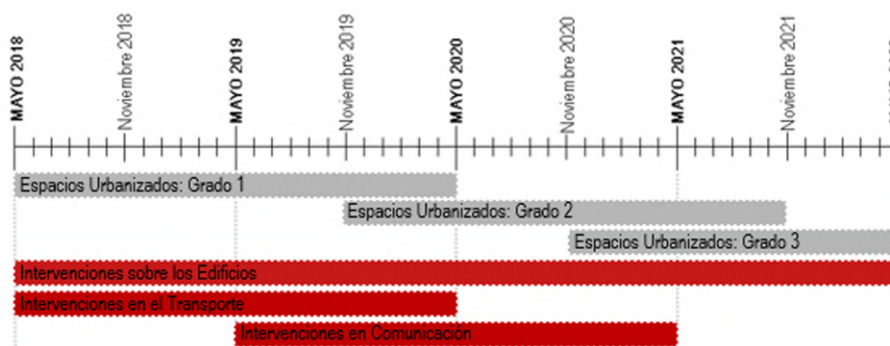


FIG.3./ Plan de etapas.

Fuente: Elaboración propia tomando como base el esquema del Plan en la página 51

El Plan comenzó a ejecutarse en mayo de 2018. Entre dicho mes y mayo de 2020, se han llevado a cabo todas aquellas obras de espacios urbanizados pertenecientes al Grado 01. Entre noviembre de 2019 y noviembre de 2021, se prevé ejecutar las obras pertenecientes al Grado 02 y, entre noviembre de 2020 y mayo de 2022, las del grado 03. Simultáneamente, se realizan intervenciones en los edificios (mayo 2018-mayo 2022), en el transporte (mayo 2018- mayo 2020) y en las comunicaciones (mayo 2019-mayo 2021).

5. Objetivos conseguidos, conclusiones o resultados

El 16 de diciembre de 2019, el Plan de accesibilidad de Jerez de los Caballeros consiguió el premio OTAEX 2019 a la accesibilidad universal en Extremadura, en la categoría de Urbanismo y Medio Ambiente. Estos premios que tienen como objetivo visibilizar proyectos de inclusión y accesibilidad a personas físicas, entidades y organizaciones de la región, reconocieron el valor del Plan por su papel para facilitar la correcta aplicación de la normativa de accesibilidad actual, facilitando el acceso al patrimonio y apoyado en la participación ciudadana.

Entre las lecciones aprendidas, destaca de forma especial, el proceso que se ha llevado a cabo en la redacción del Plan experimental que ha servido de piloto para diseñar una metodología participativa de la ciudadanía que en todo momento mostró su compromiso con la propuesta destacando especialmente la participación de asociaciones del comercio, personas con discapacidad, diputaciones. etc. También, cabe mencionar que en este proyecto se han impartido sesiones de formación en materia de accesibilidad universal, gracias a la implicación de las oficinas técnicas de accesibilidad en colaboración con diversas asociaciones, con una clara intención: sensibilizar en materia de accesibilidad a toda la población en general.

El hecho de pensar en global, significa abarcar todos los puntos de vista, desde la más absoluta diversidad de las personas y usuarios implicados. Así, en el proceso de redacción del Plan, esta multitud de puntos de vista se consigue dando voz a todas las necesidades y sumando las observaciones de todos los usuarios de los espacios y edificios afectados. La participación ciudadana es, por tanto, uno de los aspectos que dotan de calidad al Plan, pues no se puede pensar la ciudad, sin tener en cuenta lo más importante: sus habitantes.

El Plan de Accesibilidad de Jerez de los Caballeros, puede ser considerado en la actualidad, como uno de los pioneros en materia de accesibilidad. Por eso puede servir como guía para otras ciudades que quieran implantar el mismo sistema de accesibilidad orientado a conseguir la inclusión y cohesión social.

6. Bibliografía

2S ARQUITECTOS (2019): Plan de accesibilidad de Jerez de los Caballeros.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010): Documento Básico DB-SUA Seguridad de utilización y accesibilidad Código Técnico de la Edificación. <https://www.codigotecnico.org/pdf/Documentos/SUA/DccSUA.pdf>

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2013): Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Publicado en BOE nº 289 de 3 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12632>

____ (2014): Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal de Extremadura. Publicado en BOE nº 315 de 30 de diciembre de 2014. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-13629-consolidado.pdf>

MINISTERIO DE VIVIENDA (2010); Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. Publicado en BOE nº 61 de 11 de marzo de 2010. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-4057>

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N^o 210, invierno 2021

Págs. 1107-1138

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.13>

CC BY-NC-ND



La normativa de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados: estudio comparado

María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO ⁽¹⁾

M^a Isabel MADURGA-CHORNET ⁽²⁾

⁽¹⁾ Coordinadora en la Unidad para la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

⁽²⁾ Consejera Técnica. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: El art. 9.2 de la Constitución Española establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Asumiendo este deber y en base a las competencias propias de cada escala administrativa (estatal, autonómica y local), existe una extensa y prolija normativa con incidencia en la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados. Este estudio analiza la normativa en la materia en el ámbito autonómico contextualizándola con la normativa estatal.

Palabras Clave: Accesibilidad; Discapacidad; Normativa; Legislación; Exigencias; Espacios Públicos Urbanizados.

Las autoras agradecen los valiosos comentarios y aportaciones realizados por D^a. Ángela DE LA CRUZ MERA, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original, así como por D^a. Francisca PICAZO RUIZ por su labor en la identificación de la normativa tanto vigente como derogada analizada en el artículo.

The accessibility regulations in urbanized public spaces. Comparative study

Abstract: Article. 9.2 of the Spanish Constitution states “[i]t is incumbent upon the public authorities to promote conditions which ensure that the freedom and equality of individuals and of the groups to which they belong may be real and effective, to remove the obstacles which prevent or hinder their full enjoyment, and to facilitate the participation of all citizens in political, economic, cultural and social life”. Assuming this duty and based on the competencies of each administrative scale (state, regional and local), there is an extensive and detailed regulation with an impact on accessibility in urbanized public spaces. This study analyzes the regulations on the matter in the autonomous sphere, contextualizing them with the state regulation.

Keywords: Accessibility; Disability; Regulations; Legislation; Requirements; Urbanized Public Spaces.

1. Introducción

En un país en el que el porcentaje de población con un grado de discapacidad reconocido mayor o igual al 33% es del 6,8%, (IMSERSO, 2020) y donde la población de 65 años o más, que actualmente representa cerca del 20% del total, está previsto que supere el 25% en el año 2035 y el 30% en torno a 2050, (INE, 2020), es evidente que la accesibilidad en numerosos ámbitos y en particular en los espacios públicos urbanizados tiene un impacto muy directo en la vida de muchas personas. Esta realidad actual no le es ajena al legislador que, desde hace ya tiempo, ha ido sentando las bases de todo un cuerpo normativo que es el que actualmente da cobertura a esta casuística particular.

A estos argumentos demográficos y normativos que justifican la oportunidad de este estudio, se pueden añadir otros, como los ético-políticos que defienden la igualdad real de los derechos de todos, o los económicos, que lograrían una mejor asignación de recursos a esta área, (ALONSO, 2007). Pero el objeto de este artículo es mostrar y analizar la situación normativa que sustenta la necesidad de aplicar las condiciones que garanticen la accesibilidad universal de la ciudadanía centrándose específicamente en la normativa de accesibilidad autonómica vigente en los espacios públicos urbanizados en el contexto actual de la normativa estatal.

La limitación de este estudio a la comparación de las normativas de accesibilidad en el espacio público urbanizado, trae causa de la evidente extensión que caracteriza la normativa relacionada con la accesibilidad, que alcanza otros muchos ámbitos como son las edificaciones, los transportes, o las telecomunicaciones y sociedad de la información, entre otros, y cuya

entidad bien podría justificar un estudio comparado particularizado para cada uno. También es extensa la normativa sobre asuntos más específicos todavía, como puede ser la relativa a los perros de asistencia para personas con discapacidad, o a la tarjeta de estacionamiento para las mismas personas, las cuales, a pesar de su indudable incidencia en el espacio público urbanizado, resultan tan particulares, que su análisis podría ser por sí solo de nuevo objeto de sendos estudios comparados.

Por otra parte, la heterogeneidad de las exigencias de accesibilidad en el ámbito de los espacios públicos urbanizados a las que ha dado lugar la numerosa normativa aprobada desde las diferentes escalas administrativas (estatal, autonómica y municipal), hace difícil abordar este asunto en un solo artículo, y por ello este estudio se restringe a su vez, a las normativas autonómicas de accesibilidad en estos espacios (exceptuando las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin llegar a entrar en la normativa de rango municipal. Ello va a permitir obtener una visión integrada de la situación vigente en cada una de las comunidades autónomas (en adelante CC. AA.) en este ámbito concreto, todo ello contextualizado con la normativa estatal de referencia.

Por último, es necesario aclarar a qué se refiere la locución “espacios públicos urbanizados” utilizada por este artículo, pues tal y como se analizará en uno de los apartados, la normativa estatal, autonómica y municipal en esta materia ha empleado muy diversa terminología para referirse, con más o menos precisión, a los espacios que constituyen el objeto de este análisis comparado. Así, algunas normativas se refieren, indistintamente, al entorno urbano, al urbanismo, a los espacios urbanos, a los urbanizados, o a la urbanización, pero, al fin y al cabo, y a los

efectos de este estudio, todos ellos permiten asimilarlos, en mayor o menor medida, al espacio público urbanizado que contempla la normativa estatal. Debido a esta circunstancia, por tanto, y para facilitar la lectura del artículo, y salvo que se esté analizando la terminología empleada de forma particular en cada comunidad autónoma, la referencia a los “espacios públicos urbanizados”, con carácter general, debe entenderse realizada a cualquiera de esos espacios.

2. La legislación estatal y el esquema normativo

Como premisa de partida debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 10.1 de nuestra Carta Magna:

“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

El artículo 14 reza:

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

Por último, el artículo 49, integrado en los principios rectores de la política social y económica, demanda a todos los poderes públicos que realicen una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad¹, pres-tándoles la atención especializada que requieran y amparándoles especialmente en el disfrute de los derechos reconocidos por el completo Título I de la Constitución. En todos ellos se entiende la igualdad como la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que pueda tener causa en la discapacidad, y ello debe ponerse en relación con el sistema de responsabilidad de todos los poderes públicos diseñado por el artículo 9.2, de acuerdo con el cual éstos deben adoptar las medidas de acción positiva que eviten o compensen las desventajas de cualquier persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social del país, pues según este artículo,

“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan

o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Partiendo de esta base, la evolución legislativa marca varios hitos de interés. El primero de ellos es la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), que estando ya derogada, dedicaba una sección de su Título IX a la “Movilidad y barreras arquitectónicas” y, establecía en su artículo 54 que la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines de iguales características (en referencia a que estuvieran destinados a un uso que implicara la concurrencia de público) se efectuaría de forma tal que resultasen accesibles y utilizables a los discapacitados.

Más de veinte años después, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (ampliamente conocida como LIONDAU) estableció en su artículo 10 que:

“El Gobierno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, regulará unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen unos mismos niveles de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad”,

especificando en su disposición final novena la obligación de la aprobación de dichas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

Atendiendo a dicha obligación, en el año 2007 se aprobó el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, el cual, en su disposición final cuarta exigía un Documento técnico que desarrollara las condiciones básicas aprobadas en virtud del mismo.

Cabe hacer un inciso aquí que tuvo lugar en el año 2008 y que supuso un hito fundamental en este recorrido temporal. Se trata de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor precisamente el 3 de mayo de 2008 en nuestro país. La Convención supuso la consagración del enfoque de derechos de

¹ Esta referencia a las “personas con discapacidad” no se corresponde exactamente con el ya obsoleto y superado tenor

literal utilizado aún hoy en la Constitución Española, que aún se refiere a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.

las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos, reconociendo la importancia que, en dichos derechos, tiene la accesibilidad universal.

Con todo ello, el 1 de febrero de 2010, cumpliendo el mandato contenido en la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007 ya citado, se aprobó la Orden VIV/561/2010, de 1 febrero, por la que se desarrolló el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados (en adelante Orden VIV). Se trataba de la primera norma estatal de estas características, que establecía criterios básicos de accesibilidad universal en dichos espacios, resultando de aplicación en toda España. Su finalidad era ofrecer a todas las personas usuarias de los espacios colectivos de las ciudades y a las responsables de su diseño, planificación y construcción, un documento técnico con los requerimientos básicos de accesibilidad que constituyeran el mínimo común denominador para todo el territorio del Estado. Antes de ella existieron normas municipales y autonómicas de accesibilidad y de eliminación de barreras arquitectónicas, pero presentaban un panorama disperso, caracterizado por una fuerte heterogeneidad que, a su vez, propiciaba la aplicación de un concepto parcial y discontinuo de la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados.

Finalmente en el año 2013 se produjeron dos hechos importantes; por un lado, de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la

Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que demandaba un Texto Refundido en el que se regularizaran, aclararan y armonizaran, entre otras, la LISMI y la LIONDAU, surgió el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPDIS). Este texto refundido derogaría ambas normas. Y por otro lado, y en una materia sustancialmente diferente a las anteriores, dando cumplimiento al artículo uno, h) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, se autorizó al Gobierno para aprobar también uno específico en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y numerosos artículos y disposiciones de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Este texto refundido fue el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU).

Finalmente, en el marco de este contexto cronológicamente ordenado el Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana aprueba una nueva orden ministerial, la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados (en adelante,

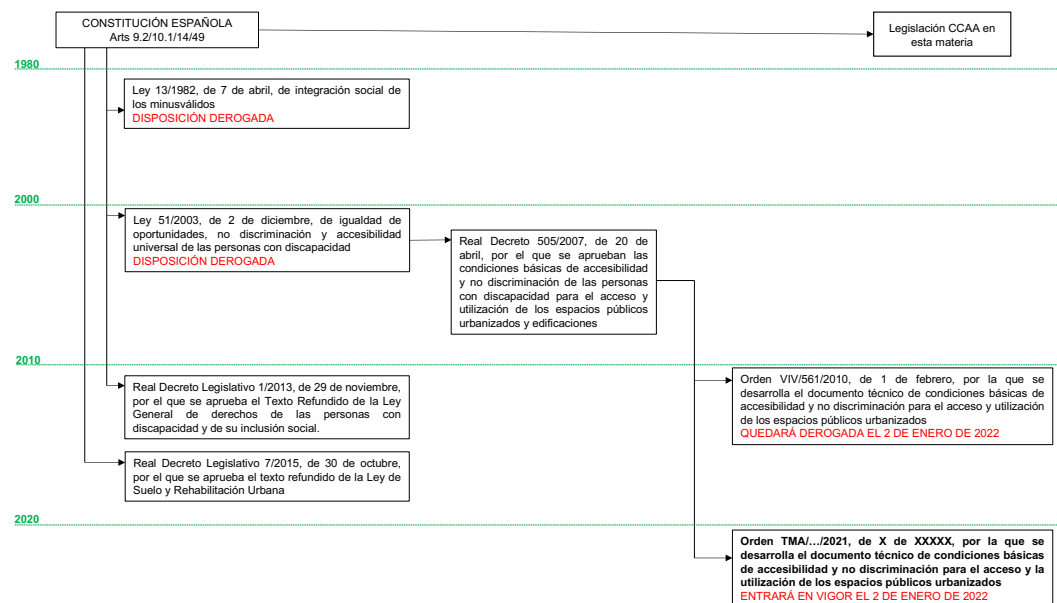


FIG. 1/ Esquema normativo

Fuente: Elaboración propia

Orden TMA). Esta orden, que entrará en vigor el 2 de enero de 2022, deroga íntegramente la Orden VIV y la actualiza, adaptándose también a los cambios normativos producidos, entre otros, por los dos últimos Textos Refundidos anteriormente mencionados (TRLGDPDIS y TRLSyRU).

En la FIG. 1 se esquematiza todo el proceso descrito para su mejor comprensión.

3. La legislación autonómica

Las normativas referidas en el epígrafe anterior se dictaron al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, de acuerdo con el cual al Estado se le reconoce la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Por su parte, el artículo 148 (en diversos apartados), reconoce a las CC. AA. competencias exclusivas en un buen número de materias cuya incidencia en la accesibilidad y no discriminación es evidente. No en vano, las CC. AA. han hecho uso de sus competencias en materias tales como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, o el transporte, para dictar normas

con contenidos directamente relacionados con aquéllas. En este sentido, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la fijación de estas condiciones básicas impone un límite a la diversidad de posiciones jurídicas de las CC. AA. (STC 76/1983 de 5 de agosto), pero también suponen la garantía de una igualdad o uniformidad en los derechos y deberes de los ciudadanos en las “posiciones jurídicas fundamentales” (STC 37/1987, de 26 de marzo), de modo que, respetadas las mismas existe margen de maniobra por parte de las CC. AA.

En el marco normativo autonómico en esta materia, quizá lo más destacable sea la proliferación, durante la década de los 90, de toda una batería de leyes autonómicas que, con sus consiguientes normas de desarrollo de carácter eminentemente técnico, pusieron los cimientos de la estructura normativa en nuestro país, dando lugar a lo que se podría denominar normativa de primera generación. No será hasta pasado el año 2013, en el que se aprueba el TRLGDPDIS, cuando de nuevo se detecta lo que se podría considerar la normativa de segunda generación en esta materia. En el cuadro de la FIG. 2 se presenta la regulación vigente en las CC. AA. sobre la accesibilidad en el espacio público urbanizado, lo que permite identificar ese fenómeno de segunda generación de normativa aprobada con posterioridad al citado texto refundido de 2013.

Marco normativo autonómico vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado

	Ley 4/2017, de 25 septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad.
Andalucía	Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte.
	Orden de 9 de enero de 2012, por la que se aprueban los modelos de fichas y tablas justificativas del Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte, aprobado por el Decreto 293/2009, de 7 de julio, y las instrucciones para su cumplimentación.
Aragón	Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad.
	Decreto 19/1999, de 9 de febrero, por el que se regula la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación.
Asturias, Principado de	Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.
	Decreto 37/2003, de 22 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, en los ámbitos urbanístico y arquitectónico.
Balears, Illes	Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal.
Canarias	Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación.
	Decreto 227/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación.
Cantabria	Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.
	<i>Decreto 61/1990, 6 julio, de evitación y supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas.</i>

Marco normativo autonómico vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado	
	Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
Castilla y León	Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras.
	Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras.
Castilla-La Mancha	Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras.
	Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.
	Decreto 158/1997, de 2 de diciembre, del Código de Accesibilidad.
Cataluña	Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad.
	Decreto 135/1995, de 24 marzo, de Desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, y de aprobación del Código de accesibilidad.
Comunitat Valenciana	Ley 1/1998, de 5 de mayo, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación.
	Decreto 65/2019, de 26 de abril, de regulación de la accesibilidad en la edificación y en los espacios públicos
Extremadura	Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal.
	Decreto 135/2018, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas de accesibilidad universal en la edificación, espacios públicos urbanizados, espacios públicos naturales y el transporte.
Galicia	Ley 10/2014, de 3 de diciembre, de Accesibilidad.
	Decreto 35/2000, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras.
Madrid	Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (modificada por el Decreto 138/1998, de 23 de julio)
	Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.
Murcia, Región de	Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal.
	Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promoción de la accesibilidad general.
	Decreto 39/1987, de 4 de junio sobre supresión de barreras arquitectónicas. Orden de fecha 15 de octubre de 1991 de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente sobre accesibilidad en espacios públicos y edificación.
Navarra, Comunidad Foral de	Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal.
	Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad.
País Vasco	Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.
	Ley 5/1994, de 19 de julio, de supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad.

En "redonda", normativa que contempla aspectos relacionados con la accesibilidad en el espacio público urbanizado, pero no llega a establecer parámetros
 En "**negrita**", normativa que contempla aspectos relacionados con la accesibilidad en el espacio público urbanizado y establece parámetros
 En "**negrita cursiva**", normativa que contempla aspectos relacionados con la accesibilidad en el espacio público urbanizado y establece parámetros, pero está derogada, aunque sus aspectos técnicos se mantienen vigentes de forma transitoria.
 En "**cursiva**", normativa que, aunque no está derogada de forma expresa, sus parámetros no están accesibles y de facto no se aplican (se aplican los estatales)

FIG. 2 / **Marco normativo autonómico vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado**

Fuente: elaboración propia

4. Análisis cronológico de la evolución normativa autonómica en relación con la estatal

El cuadro de la FIG. 3 muestra la evolución de la normativa autonómica en relación con los principales hitos de la normativa estatal, lo que permite hacer un análisis acerca de las respectivas implicaciones.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía												D72												
Aragón										D89							L3		D19				D37	
Asturias, Principado de														L5										
Balears, Illes													L3	D96									D20	
Canarias														L8			D227							
Cantabria																L3								
Castilla y León																		L3			D217			
Castilla La Mancha														L1										
Cataluña																								
Com. Valenciana																								
Extremadura																								
Galicia																								
Madrid, Com. de																								
Murcia, Región de																								
Navarra, Com. Foral de																								
País Vasco																								
Rioja, La																								

	ORDEN TMA										TRLGPCD			ORDEN VIV				
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	
Andalucía					L4					O			D293					
Aragón			L5															
Asturias, Principado de																		
Baleares, Illes					L8							D110						
Canarias																		
Cantabria				L9														
Castilla y León								L2										
Castilla La Mancha							L7											
Cataluña							L13											
Com. Valenciana			D65															
Extremadura				D135														
Galicia							L11											
Madrid, Com. de							L10							D13				
Murcia, Región de					L4													
Navarra, Com. Foral de				L12								L5						
Pais Vasco																		
Rioja, La																		

“**negrita**”, normativa vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado

“**negrita**”, normativa vigente y que regula parámetros técnicos de los elementos en el espacio público urbanizado

“gris”, normativa que, aunque no está derogada de forma expresa, contiene parámetros técnicos, pero éstos no están accesibles y de facto no se aplican (se aplican los estatales)

“rojo”, normativa derogada por completo o al menos en los aspectos que afectan a la accesibilidad en el espacio público urbanizado (como es el caso de la L.8/1997 de Galicia)

“rojo”, normativa derogada pero vigentes los aspectos técnicos de forma transitoria

FIG. 3/ Representación cronológica del marco normativo autonómico en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado

Fuente: AAVV (2007).

Se puede observar que en el periodo comprendido entre 1982 y 2003, correspondiente a las dos leyes estatales, se desarrolló numerosa normativa autonómica en la materia, tanto en forma de leyes como en forma de decretos que fundamentalmente desarrollaban normativa técnica. Esta misma dinámica se puede identificar también en relación con la normativa estatal, cuyo desarrollo, en este caso, se ha producido mediante reales decretos y órdenes ministeriales.

En el periodo comprendido entre 2003 y 2010 (momento en que entra en vigor la Orden VIV) únicamente se aprobaron 3 decretos nuevos (en Andalucía, en Valencia y en Madrid), siendo en realidad el periodo posterior a 2010 el más interesante desde el punto de vista de este estudio. Tras la entrada en vigor del documento técnico que desarrolló las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados desarrollado por la Orden VIV, y hasta el día de hoy, 11 años después, únicamente han entrado en vigor dos decretos autonómicos que desarrollan específicamente parámetros y características técnicas para los elementos que forman parte de los espacios públicos urbanizados; es a la que se refiere este estudio como "normativa técnica"² y que se analiza con más detalle en el párrafo siguiente. No es este el caso de las leyes que, como ya se apuntó en el apartado anterior, tras el TRLGDPDIS del año 2013, se han aprobado generosamente hasta un total de 10 leyes autonómicas.

En cuanto a la normativa de carácter técnico (resaltada sobre el cuadro de la FIG. 3 en color amarillo), hasta el presente año, en un gran número de CC. AA. han convivido normativas previas a 2010, con la normativa básica de carácter estatal aprobada ese mismo año. Es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, País Vasco y Murcia. En este último caso la situación se extiende hasta a tres normativas autonómicas junto a la estatal³. Cabe entender que en todos estos supuestos la regla general de aplicación, dado el carácter básico de la normativa estatal, sería el de la aplicación de la determinación más restrictiva en cada caso y para cada parámetro concreto, entendiendo la restricción siempre a favor de la accesibilidad.

² Este concepto de "normativa técnica" hace referencia a aquella normativa concreta que establece determinaciones, parámetros... en definitiva, características "medibles" o "cuantificables" que permitirán su comparación con la normativa de carácter estatal que desarrolla documentos técnicos.

³ Esto es debido a que una disposición transitoria de su última ley, del año 2017, mantiene la vigencia en los aspectos

Un ejemplo claro de esta regla (sin entrar en particularidades como pudieran ser los posibles estrechamientos permitidos), es el caso de aquellas CC. AA. que exigiendo parámetros para el ancho y alto de paso de lo que se puede considerar un itinerario peatonal accesible, establecen unas medidas inferiores a las básicas estatales de 1,80m de ancho por 2,20m de alto; por ejemplo, Andalucía fija 1,5x2,20m, Asturias 1,5x2,20m, Canarias 1,40x2,10m, o Castilla-La Mancha 1,5x2,10m, entre otras. En todas ellas se entiende que el ancho y alto de paso aplicable en un itinerario peatonal accesible deberá respetar las medidas mínimas y básicas a nivel estatal.

Dos son las CC. AA. que han aprobado decretos técnicos con posterioridad a 2010. Se trata de Valencia y Extremadura. Ambas normativas especifican que los parámetros y diseños desarrollados por las mismas son complementarios de las condiciones básicas estatales o que regulan aquellos aspectos no contemplados en la misma y que se entienden necesarios. El reto por tanto en estos casos es comprobar si la nueva normativa, que entrará en vigor próximamente, permite mantener este concepto de normativa complementaria, o si se produce alguna discrepancia sobre las mismas, en cuyo caso, tal y como ocurre con los casos especificados en el párrafo anterior, se pasaría a la regla común de aplicación de la condición o determinación más restrictiva.

Un último grupo, finalmente incluye a las CC. AA. que, a la luz de la normativa básica estatal del año 2010, han derogado normativa técnica previa a ese año y no han desarrollado hasta la fecha nueva normativa técnica. Es el caso de La Rioja y Navarra, donde la norma estatal convivió con las autonómicas hasta 2013 y 2018 respectivamente, y desde entonces sólo rige la estatal. También Baleares derogó en 2017 su normativa técnica reconociendo expresamente la aplicabilidad de la Orden VIV. Caso aparte es el de Cantabria, donde no habiéndose derogado su normativa técnica, no se encuentran accesibles los anejos específicos de parámetros técnicos, de lo que se deduce que se está aplicando exclusivamente la Orden VIV desde el año 2010. Sea como fuere, la realidad de facto en estos territorios es que la normativa técnica aplicable a día de hoy es únicamente la básica estatal.

de contenido técnico de tres normativas anteriores hasta que no se produzca un desarrollo reglamentario y siempre que no sean contrarios a lo establecido en la ley, dándose esta peculiar circunstancia de convivencia de 4 normativas de carácter técnico (3 autonómicas y una estatal), ya que todas ellas con independencia del rango normativo establecen este tipo de aspectos de contenido técnico.

5. Contenidos principales de las normas autonómicas

Como se ha visto, dentro del marco constitucional, en el que la normativa de la Administración General del Estado reconoce y respeta las competencias autonómicas y locales concurrentes en la misma materia, se han producido diversas respuestas autonómicas para garantizar en sus respectivos territorios la accesibilidad universal reclamada por aquella.

Este análisis se centrará ahora en identificar aquellos aspectos de toda esta normativa autonómica que configuran el ámbito de aplicación en cada caso, así como algunos criterios generales fijados para su aplicación. Y todo ello en relación con la nueva normativa básica estatal. Estos aspectos pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- En cuanto al ámbito de aplicación:
 - A. Terminología para referirse al espacio público urbanizado.
 - B. Consideración de los espacios naturales.
 - C. Deslinde entre edificación y espacios públicos urbanizados.
 - D. Consideración de las playas.
- En cuanto a los criterios generales de aplicación:
 - A. La temporalidad en la utilización de los espacios públicos urbanizados y sus elementos.
 - B. Las situaciones excepcionales que podrían justificar la no aplicación de la normativa.

5.1 Contenidos relacionados con el ámbito de aplicación

a) Terminología empleada para referirse al espacio público urbanizado

De forma consecuente con la terminología empleada en la LIONDAU y en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, tanto en la Orden VIV como en la Orden TMA, se mantuvo la locución “espacios públicos urbanizados” para configurar su ámbito de aplicación.

La Orden VIV los identificó con:

“el conjunto de espacios peatonales y vehiculares de paso o estancia, que forman parte del dominio público, o están destinados al uso público de forma permanente o temporal” (art. 3.1 de la Orden VIV).

Por su parte, la Orden TMA identifica estos espacios en su artículo 3.1 con:

“el conjunto de espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia, no adscritos a una edificación, y que forman parte del dominio público o están destinados al uso público, en el suelo en situación básica de urbanizado de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de suelo”;

además, el apartado 2 de este mismo artículo añade dentro de estos espacios,

“los tramos urbanos de las playas tal y como se definen en la legislación estatal en materia de costas”.

Como se puede observar, uno de los matices que incorpora la nueva Orden respecto de la anterior es que aquélla identifica, de forma explícita, el espacio público urbanizado con el suelo en situación básica de urbanizado definido en la legislación estatal de suelo (con independencia del caso de las playas, cuya inclusión se explica en el apartado 9 de este estudio).

En el caso de la legislación autonómica, hay **7 CC. AA.** (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, País Vasco y La Rioja) en cuyas normas no aparece la locución “espacios públicos urbanizados” de forma literal, lo cual -salvo en el caso de la reciente L.9/2018 de Cantabria, la L.2/2013 de Castilla y León y el D.13/2007 de Madrid, en las que no aparece a pesar de su más o menos reciente aprobación- parece encontrar su explicación en que todas sus normas son anteriores a la LIONDAU. En estas CC. AA. se utiliza muy diversa terminología para referirse al espacio público urbanizado, como, por ejemplo, espacios libres públicos o espacios de uso público en Asturias; espacios libres de edificación de uso público, entorno urbano o espacios urbanos de concurrencia o uso público, entre otras, en Canarias, etc.

Sí aparece la citada locución, al menos en su normativa aprobada con posterioridad a la LIONDAU, en **8 CC. AA.** (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y Navarra), aunque sólo en 3 de ellas llega a definirse. Se trata de las leyes vigentes de Extremadura, Galicia y C. Valenciana. Las dos primeras son del año 2014, y en ellas se define de forma muy similar o igual a como se contiene en la Orden VIV. Por su parte, en la C. Valenciana, el D.65/2019 (artículo 2.3) los define a efectos de la aplicación de esa norma como

“las dotaciones de uso público peatonal (como son los itinerarios peatonales, las áreas de estancia y sus elementos) en las zonas urbanizadas y en las zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana,

según lo establecido en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana”.

Por último, Cataluña y Baleares, en sus leyes de 2014 y 2017 respectivamente, recogen prácticamente la misma definición para lo que denominan “espacios urbanos de uso público” y que resulta

muy similar a la del “espacio público urbanizado” de la Orden VIV. En concreto Cataluña los define en el art. 6.a de la L.13/2014, y Baleares en su art. 1.2.m de la L.8/2017, como el conjunto de espacios que forman parte del dominio público, están destinados al uso público de forma permanente o temporal y tienen la condición de suelo urbano según la vigente normativa urbanística.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Andalucía																						
Aragón																		D19				
Asturias, Principado de														L5								
Baleares, Illes																						
Canarias															L8		D227					
Cantabria										D61												
Castilla y León																					D217	
Castilla La Mancha														L1								
Cataluña																						
Com. Valenciana																						
Extremadura																						
Galicia																						
Madrid, Com. de																						
Murcia, Región de																						
Navarra, Com. Foral de																						
País Vasco																						
Rioja, La																						

	ORDEN TMA										TRLGPCD				ORDEN VIV				LIONDAU	
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
Andalucía					L4								D293							
Aragón			L5																	
Asturias, Principado de																		D37		
Balears, Illes					L8															
Canarias																				
Cantabria				L9																
Castilla y León								L2												
Castilla La Mancha							L7													
Cataluña							L13													
Com. Valenciana																				
Extremadura			D65																	
Galicia																				
Madrid, Com. de															D13					
Murcia, Región de																				
Navarra, Com. Foral de																				
Pais Vasco																				
Rioja, La																				

- En verde oscuro, las normas que emplean los términos “espacios públicos urbanizados” y lo definen
- En verde claro, las normas que emplean los términos “espacios públicos urbanizados”, pero no lo definen
- En naranja, las que utilizan una terminología distinta, pero lo definen de forma muy similar al EPU de la Orden VIV
- En rojo, las normas donde no se emplean los términos “espacios públicos urbanizados”

FIG. 4/ **Análisis esquemático de la terminología empleada para referirse al espacio público urbanizado**

Fuente: Elaboración propia

b) Consideración de los espacios naturales dentro del ámbito de aplicación

La identificación del espacio público urbanizado con el suelo en situación básica de urbanizado no permite interpretar que la nueva normativa básica estatal pueda considerarse directamente aplicable en los espacios o lugares naturales o protegidos. Ello no obsta para que las CC. AA. puedan extender su aplicación en aquéllos, y en el grado que consideren oportuno.

En este sentido, tan solo 4 CC. AA. no hacen referencia alguna a la aplicabilidad de algunas condiciones de accesibilidad en estos espacios: Canarias, Cantabria, País Vasco y La Rioja.

El resto, hacen alguna referencia a este tipo de espacios, al menos en alguna de sus normas. Así, 3 CC. AA. incluyen estos espacios en el ámbito de aplicación de alguna de sus leyes, desarrollando, en mayor o menor medida, parámetros para los mismos en sus decretos. Se trata de **Andalucía, C. Valenciana y Extremadura**, que dedican incluso un capítulo o una sección independiente en dichos decretos para establecer parámetros en estos espacios.

En **Castilla-La Mancha y Cataluña**, aunque en sus decretos se reconocía la posibilidad de establecer soluciones alternativas en determinados itinerarios ubicados en este tipo de espacios y, por tanto, cabría entender que aplicarían los criterios generales en los mismos, se debe tener en cuenta que las dos leyes posteriores que aprueba cada una de ellas parecen derivar el establecimiento de las determinaciones para estos espacios a documentos “ex-profeso”. En el primer caso a programas y actuaciones por parte de las administraciones públicas (art. 43 de la L.7/2014) y en el segundo caso a lo que determinen los planes de accesibilidad (art. 9 de la L.13/2014).

Aragón igualmente contempla los espacios naturales en su ley y remite para su desarrollo a las condiciones que se determinen reglamentariamente, pero al contrario que en los dos casos anteriores, el decreto actualmente vigente, a pesar

de ser anterior en el tiempo a dicha ley y de no llegar a establecer parámetros concretos, resulta coherente pues ya remitía para su desarrollo a los instrumentos de planeamiento.

Baleares y Murcia también incluyen estos espacios en sus leyes, pero no se ha producido un desarrollo reglamentario de las mismas, y en su defecto, como sucede en el caso de Murcia, no se encuentra referencia a estos espacios en los decretos cuyos aspectos técnicos rigen de forma transitoria.

Navarra también incluye estos espacios en su ley, y va algo más allá, pues remite para sus determinaciones a las guías generales de accesibilidad en espacios naturales aprobadas al efecto (algo similar a lo que establecía Cataluña mediante planes de accesibilidad en los espacios naturales).

Asturias, Galicia y Madrid mencionan los espacios naturales en sus decretos a pesar de no estar expresamente contemplados en sus leyes, llegando en la última a reconocer soluciones alternativas en los itinerarios de estos espacios (art. 5 D.13/2007), e incluso a establecer alguna dotación para los mismos (art. 6 D.13/2007), no así en Galicia donde tan sólo se deduce que aplicarían los generales al admitir en los espacios naturales soluciones alternativas para sus itinerarios (art. 16.5 D.35/2000). En Asturias tan sólo los mencionan para condicionar el cumplimiento de su reglamento en estos espacios, a “la normativa específica reguladora de (...) espacios naturales protegidos” (art. 5.3 D.37/2003).

Por último, cabe resaltar también el caso de **Castilla y León**, en donde la referencia a estos espacios se realiza de una forma un tanto velada y es que sólo la ley más reciente de las vigentes en esta comunidad exige el “acceso y disfrute de la naturaleza y educación medioambiental” (art. 45 L.2/2013); el D.217/2001 tampoco resulta mucho más explícito, en la medida en que tan sólo establece que debe garantizarse la accesibilidad, sin que ello afecte al “significado (...) paisajístico y/o de otro tipo análogo...que ...conviene preservar” (art. 16.3).

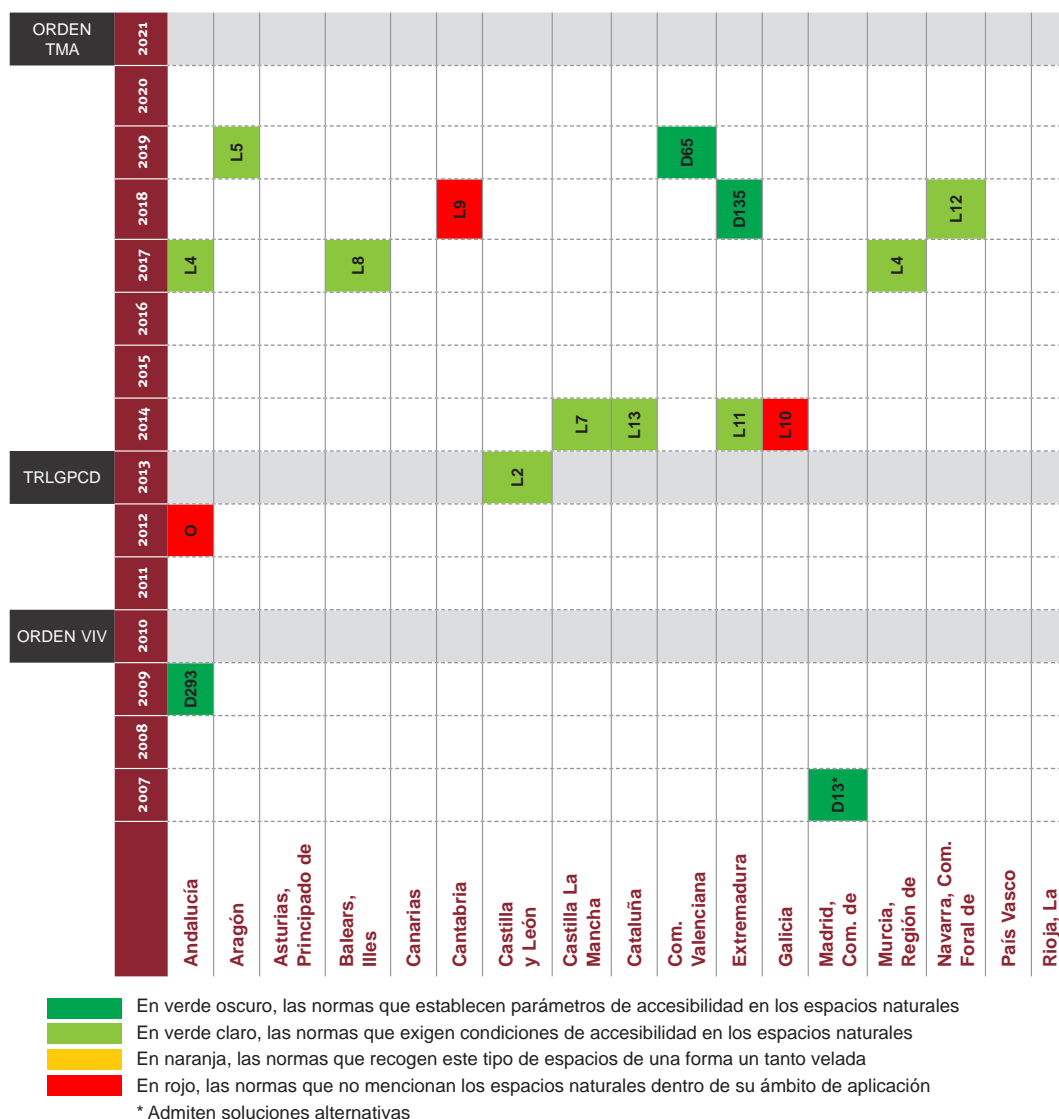


Fig. 5/ Análisis esquemático de consideración de los espacios naturales dentro del ámbito de aplicación

Fuente: Elaboración propia

c) Deslinde de los ámbitos de aplicación de la edificación y de los espacios públicos urbanizados.

Otro de los matices que incorpora la Orden TMA con respecto a la anterior es que ahora se distingue perfectamente lo que son los espacios adscritos a la edificación, de los que no lo están, de manera que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 3, aquélla sólo resulta aplicable a los espacios que no están adscritos a ninguna edificación, siendo el Código Técnico de la Edificación el que contiene la regulación aplicable a aquéllos otros, de conformidad con la Ley

38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), cuyo ámbito de aplicación considera comprendidos en la edificación

“los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio” (artículo 2.3 de la LOE).

Los ámbitos de aplicación de la LOE y de la nueva Orden son, por tanto, complementarios y no se solapan, y su deslinde es relevante porque ello permite establecer exigencias mínimas en el espacio urbano más generosas que en los edificios, donde las limitaciones físicas son evidentes.

Al menos en **8** de las **17 CC. AA.** parece que se logra distinguir, en alguna de sus normas, estos dos ámbitos de aplicación. Son Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Navarra y La Rioja. De ellas, tan sólo **Murcia** hace una referencia explícita a la LOE que permite hacer esta distinción; y lo hace en el art. 23.2 de su L.4/2017, donde exige que:

“[l]a accesibilidad a edificios y espacios públicos urbanizados se garantizará mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y en el resto de normativa aplicable”.

lo que se puede interpretar como una clara separación entre los dos ámbitos, que se refleja a continuación en el art. 24, donde se fijan las “condiciones de accesibilidad en la edificación”, en la que incluyen sus “zonas comunes” (aunque sólo en los “edificios de uso residencial vivienda”), y en el art. 25, donde se establecen las condiciones para los espacios públicos urbanizados. Cabe advertir que, en la normativa anterior de esta comunidad autónoma, (que, como ya se ha apuntado antes, a pesar de estar derogada se encuentra vigente en algún aspecto de forma transitoria) no parece poder deducirse que se hiciera esta diferenciación de ámbitos tan clara.

En **Andalucía**, la L.4/2017 regula en el mismo artículo (art. 46) las condiciones de accesibilidad en los “Espacios públicos urbanizados y edificaciones” sin hacer distinción alguna entre ellos, pero el D.293/2009 dedica una sección del título donde establece condiciones para los edificios para las “Zonas y elementos de urbanización privativos”, refiriéndose ahí a:

“[l]as zonas y elementos de urbanización de utilización colectiva situados en los espacios exteriores privativos de los edificios...”, y a “los itinerarios peatonales o comunicaciones que unan varios edificios ... entre sí”.

lo que permite considerar los espacios libres de las edificaciones como parte de ellas.

Asturias y **Galicia** disponen de una normativa en sintonía, en la medida en que en ambas parecen deslindarse de alguna manera los ámbitos de la edificación y del urbanismo, pudiendo aplicar en cada caso las condiciones de accesibilidad que corresponda. En **Asturias** la L.5/1995 reconoce en sus artículos 17, 18 y 19 los conjuntos de edificios, los espacios exteriores de los edificios y las dependencias de la edificación de uso público, así como las dependencias de uso comunitario en los edificios de uso privado (art. 24), exigiendo en todos los casos condiciones de accesibilidad

para los itinerarios que los unan, y por su parte, el D.37/2003 alude también a los conjuntos de edificios y los espacios exteriores de los edificios de uso público (art. 39) y las dependencias de uso comunitario en los edificios de uso privado (art. 51). En **Galicia** el D.35/2000, por un lado, habla de los espacios de uso comunitario en los edificios (art. 8.4), y por otro, en el capítulo donde se regulan “Disposiciones sobre barreras arquitectónicas de la edificación”, los art. 30 y 39, exigen condiciones para los itinerarios entre edificios de un mismo conjunto, en el caso de los edificios de uso público, así como condiciones para los itinerarios entre la edificación y sus servicios anexos de uso comunitario, en el caso de los edificios de uso privado. La posterior L.10/2014, dentro del capítulo que contiene las disposiciones sobre accesibilidad en la edificación, prevé que:

“[c]uando existan varios edificios integrados en un mismo complejo, estarán comunicados entre sí y con las zonas comunes mediante itinerarios accesibles” (art. 18),

lo que se encuentra alineado con lo desarrollado en su reglamento.

En **Baleares**, en **Navarra** y en **La Rioja**, al tener sólo una norma vigente en esta materia, la situación es más clara. En el caso de **Navarra**, el art. 22 de la L.12/2018, regula los accesos al interior de los edificios de uso público y establece que:

“cuando existan varios edificios integrados en un mismo complejo estarán conectados entre sí y con las zonas comunes mediante itinerarios accesibles”;

así mismo, el art. 28, que regula la accesibilidad en los edificios de titularidad privada de uso residencial, se refiere a

“las zonas comunes exteriores, tales como aparcamientos exteriores propios del edificio, jardines, piscinas, zonas deportivas y espacios análogos”.

de lo que se deduce que se consideran estos espacios como parte de la edificación y, por tanto, pueden aplicarse las condiciones de accesibilidad previstas para la misma. En **La Rioja**, ya el artículo 3 de la L.5/1994, clasifica como barreras arquitectónicas las que pudiera haber en la conexión entre edificios, y además, en el art. 9, al menos para los edificios de uso privado (pues nada se dice al respecto en el art. 7 para los de uso público), se hace referencia a la accesibilidad entre edificaciones o servicios anexos de uso comunitario, de lo que, a pesar de la omisión para los edificios de uso público, se deduce también que esos espacios se consideran como adscritos a la edificación. Algo más particular es el caso de **Baleares**, en donde la L.8/2017 identifica los “Espacios y zonas

de uso comunitario” con los espacios vinculados a las edificaciones al estar a su “servicio” (art. 1.2.I); y en el art. 12 donde se establecen las condiciones de accesibilidad en las edificaciones de nueva construcción identifica, entre otros, los complejos formados por un conjunto de edificios conectados entre sí; sin embargo, cabe advertir que los espacios de titularidad privada, pero de uso público, no adscritos a ninguna edificación, aparentemente quedarían en un limbo, ya que en el espacio de uso público, la citada norma no incluye el de titularidad privada (art. 1.2.m). Esta situación genera una confusión que se refleja de forma manifiesta en el art. 35, donde, en el mismo párrafo, se refiere simultáneamente a la obligación para los propietarios de mantener en estado correcto, tanto los edificios y espacios “de uso privado de titularidad privada”, como los espacios “tanto de uso público como de uso comunitario”.

En **Castilla-La Mancha** se detecta algún intento de separar ambos ámbitos. En concreto se trata del D.158/1997, en el que, aunque, en un primer momento (art. 4) se distinguen las barreras urbanísticas de las arquitectónicas, contemplando entre las primeras aquellas en vías urbanas y espacios libres de uso público, y entre las segundas, aquellas en el acceso o interior de edificios, luego, en el art. 19 y siguientes, se fijan condiciones en los “espacios comunitarios de edificios” (parece que tanto los edificados, como los libres), e incluso remite a las condiciones del art. 14, relativo a itinerarios en el espacio urbano, cuando se refiere a la comunicación entre edificios en “conjuntos de edificios” (art. 20.2). Este intento no parece que encuentre su antecedente en la L.1/1994, pues aunque ésta también disocia las barreras en vías urbanas y espacios libres de uso común, de las barreras en el acceso o interior de edificios (art. 3), luego incluye en los itinerarios peatonales accesibles además de los públicos, los “privados de uso comunitario” (art. 6), de manera que parece que los espacios adscritos a la edificación los considera como urbanizados y no como parte de la edificación. Tampoco parece que la regulación del decreto castellano manchego, encuentre reflejo después en la ley más reciente de dicha comunidad autónoma ya que la L.7/2014 no disocia el entorno urbano de la edificación como tal; tan sólo fija unas medidas para garantizar la accesibilidad “en el entorno y utilización de espacios públicos urbanizados” (art. 62) y luego otras en “la vivienda” (art. 64).

En otras 7 CC. AA., **Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura y País Vasco**, la situación parece abordarse, al menos en alguna de sus normas, de una forma algo confusa, si bien, en las normas más recientes de Cataluña,

Valencia y Extremadura se consigue aclarar esta aparente confusión.

En **Aragón**, la L.5/2019, al igual que la andaluza, regula en el mismo artículo (en este caso en el art. 44) las condiciones de accesibilidad en los “Espacios públicos urbanizados y edificaciones” sin hacer distinción entre ellos. Por su parte, el D.19/1999, parece deslindar claramente la accesibilidad urbanística que se regula en el Título II, de la accesibilidad en la edificación que se regula en el Título III, y en ese sentido, el art. 7 separa el ámbito urbano de la accesibilidad urbanística de la urbanización adscrita a la edificación. Así, define el ámbito urbano como:

“todos los espacios o lugares abiertos de uso público, con independencia de su carácter público o privado, no integrados en la edificación”.

De forma coherente con ello, después, cuando establece las condiciones para edificios públicos reconoce que

“los itinerarios que comuniquen ... todas las dependencias y servicios de estos edificios entre sí y con el exterior” (art. 16.3);

sin embargo, esta norma entra en contradicción, cuando el propio apartado 2.e) del artículo 7 reconoce entre los espacios del ámbito urbano verdaderas construcciones, como son los aparcamientos subterráneos.

En **Cantabria**, el Título III de la L.9/2018 relativo a la accesibilidad universal y vida independiente, regula unas condiciones para el entorno y utilización del espacio público (art. 46) y otras muy generales para los edificios (art. 49). En el apartado 2 del artículo 49 parece querer incluirse en el proyecto de edificación los elementos de urbanización adscritos a ella, pero la realidad es que la redacción literal refiere a “los elementos de edificación incluidos en su ámbito”, lo que no permite una interpretación única del tema.

En **Castilla y León**, tanto la L.3/1998, como el D.217/2001 generan confusión: la L.3/1998 en su artículo 4, que forma parte de los relativos a la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, incluye en las edificaciones sus espacios exteriores, pues se refiere a los “espacios y dependencias de uso público, tanto exteriores como interiores, de los edificios”; sin embargo, en el art. 3 identifica como barreras arquitectónicas “[l]as existentes en la edificación” y como barreras urbanísticas, las existentes “en los espacios libres de uso público y todos los privados de uso colectivo”. Es decir, la urbanización de un edificio de viviendas podría considerarse como parte de la edificación conforme al art. 4, pero sin embargo, tendría barreras urbanísticas

de acuerdo con el art. 3, lo que parece algo contradictorio. Por su parte, el D.217/2001, en el capítulo relativo a la supresión de barreras arquitectónicas (Capítulo I del Título II) aunque parece querer incluir como parte de los edificios “las áreas de uso público, tanto exteriores como interiores” (art. 4), y contempla para los edificios de uso público los itinerarios que unen edificios en los conjuntos de éstos (art. 6.1.b) así como la comunicación entre “todas las áreas y dependencias de uso público del edificio entre sí y con el exterior” (art. 7.2), e incluso se refiere a los “espacios de uso común” de los edificios de uso privado (art. 13), en el capítulo relativo a la supresión de barreras urbanísticas (Capítulo II del Título II) el artículo 16.4 pretende luego

“garantizar la accesibilidad a todas las personas a las vías, espacios públicos y privados de uso comunitario”,

lo que permitiría interpretar que en estos espacios también se están considerando incluidos los elementos de urbanización adscritos a las edificaciones, manteniendo con ello la misma confusión que ya contiene la L.3/1998. Por último, la L.2/2013 en su artículo 55 regula unas “[m]edidas para garantizar la accesibilidad en el entorno”, y en este entorno considera incluidas las edificaciones y la urbanización en general, por lo que la deseada aclaración no se consigue.

En **Cataluña**, el D.135/1995, reconoce por un lado los “espacios de uso comunitario” de los edificios (art 8), sin aclarar si son sólo los edificadas o también los libres; luego, donde se regulan las barreras urbanísticas (Capítulo II), exige itinerarios adaptados (de acuerdo con el Anexo 1, en el que se recogen las normas de accesibilidad urbanística) en los “recorridos de uso público o comunitario” (art. 14.1). Cuando se refiere a las barreras en la edificación (Capítulo III) permite tanto itinerarios adaptados como practicables (según corresponda) en los “conjuntos de edificios” (art. 20.2), y hace referencia en este caso a las condiciones establecidas para los mismos “en el presente Reglamento”, lo que permite interpretar que en estos espacios pueden aplicarse las normas de accesibilidad urbanística del Anexo 1 o las de la edificación establecidas en el Anexo 2. La L.13/2014, parece que aclara la confusión, al distinguir entre “accesibilidad en el territorio” (Capítulo I del Título III) y “accesibilidad en la edificación” (Capítulo II del Título III), reconociendo como parte de la edificación, “los elementos de urbanización interior de la parcela o del solar que estén adscritos al edificio”, lo que no da lugar a dudas. Cabe advertir aquí, que en esta ley, como en la balear, los espacios de titularidad privada pero de uso público no adscritos a ninguna edificación, no estarían contemplados ni en unos ni en otros, ya que en el espacio de uso público no se incluye el de titularidad privada (art. 6.a).

En **Valencia**, la L.1/1998 no resulta clara porque por un lado se refiere a los elementos comunes de los edificios de vivienda (art. 6), sin aclarar si con ellos se refiere sólo a los edificadas o también a los libres; y por otro, establece unas condiciones de accesibilidad en la edificación (Capítulo I del Título II) y otras para el medio urbano (Capítulo II del Título II), pero no se aprecia ninguna referencia a las condiciones que deben aplicarse en el espacio libre adscrito a la edificación. Sin embargo, el D.65/2019, en su art. 2 identifica la edificación con la considerada en la LOE y en el artículo 4.3, distingue perfectamente entre los “elementos exteriores de urbanización dentro de la parcela del edificio” del resto de elementos de urbanización, estableciendo condiciones distintas para los mismos en distintos títulos (el I para edificación y el II para el espacio público urbanizado). Además, el mismo artículo 4.3 tiene la precaución de prever que, en lo no regulado para la edificación en su título (como vados, mobiliario urbano, etc...), se tome como referencia lo establecido en el Título II para los espacios públicos urbanizados. Dicha previsión demuestra una concepción separada de los dos ámbitos.

En **Extremadura**, la L.11/2014, al igual que la valenciana, incluye las “zonas comunes de los edificios”, en el “uso residencial vivienda” (art. 4.1) y tampoco aclara si con ello se refiere sólo a las edificadas o también a las libres; después, aunque se refiere a las condiciones de accesibilidad en la edificación y en el medio urbano en artículos diferenciados (art. 4 y 5 respectivamente), en ninguno recoge cuales se aplicarían en el espacio libre adscrito a la edificación. El D.135/2018, aclara algo esta situación, y en el Título IV relativo a la accesibilidad en la edificación, no sólo reconoce las “zonas comunes de los edificios de uso residencial” (en concreto en el art. 21), sino también, la “accesibilidad en el exterior del edificio”, independientemente de que su uso sea público o residencial (art. 22). Además, en este mismo Título, el art. 31 establece condiciones para los accesos a las piscinas, lo que supone que considera este tipo de espacios como parte de los edificios.

En el **País Vasco**, la L.20/1997, de forma similar a lo que sucede en Extremadura y Valencia, también reconoce los “elementos comunes” de los edificios (art. 4), pero sin aclarar si con ellos se refiere sólo a los edificadas o también a los libres. Coincide con Extremadura en establecer unas condiciones de accesibilidad diferentes para la edificación y para el entorno urbano y los espacios públicos (artículos diferenciados 4 y 3 respectivamente) y tampoco define las condiciones que se aplicarían en aquellos espacios libres que pudieran estar adscritos a una edificación. En este caso el D.68/2000 parece que intenta aclarar algo sin conseguirlo. Así, en el anejo dedicado

a la accesibilidad en los edificios, se refiere a los “anejos de uso comunitario” (Anejo III, art.1), pero se refiere luego indistintamente a los “itinerarios públicos o privados de uso comunitario” (Anejo II, art. 3.2) dentro del anejo dedicado a la accesibilidad en el entorno urbano, dando lugar a la misma confusión que provoca la ley.

Por último, cabe destacar que en sólo 2 CC. AA., o bien es imposible deducir la separación de estos dos ámbitos de acuerdo con sus normas, como

sucede en Madrid, o bien la referencia a elementos de los que se pudiera deducir dicha separación resulta algo anecdótica, como es el caso de Canarias, donde el art. 8.1 de la L.8/1995, en relación con los edificios de uso privado para los que exista obligación de instalar un ascensor, se refiere a unos “servicios anexos de utilización común”, exigiendo su comunicación con un itinerario practicable, lo que parece a toda luz insuficiente para entender un mínimo deslinde.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía																				
Aragón																		D19		
Asturias, Principado de															L5					
Balears, Illes																				
Canarias															L8		D227			
Cantabria										D61										
Castilla y León																		L3		
Castilla La Mancha														L1						
Cataluña																				
Com. Valenciana																				
Extremadura																				
Galicia																				
Madrid, Com. de																				
Murcia, Región de																				
Navarra, Com. Foral de																				
País Vasco																				
Rioja, La																				

d) Consideración de las playas dentro del ámbito de aplicación.

Como se resaltó con anterioridad, una de las cuestiones que aclara la nueva Orden es la relativa a las playas, pues en la anterior Orden, aunque se regulaban, no se encontraban incluidas de forma expresa en su ámbito de aplicación.

Así, el artículo 3.2 de la Orden TMA incluye ya los tramos urbanos de las playas y para su identificación

hace una remisión a la legislación sectorial en materia de costas, pues éstos no se encuentran naturalmente delimitados dentro del suelo en situación básica de urbanizado. De acuerdo con dicha legislación, la Administración competente catalogará los tramos de las playas en naturales y urbanos, teniendo en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada tramo, así como su grado de protección medioambiental (art 67 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Andalucía																					
Aragón																		D19			
Asturias, Principado de															L5						
Baleares, Illes																					
Canarias															L8		D227				
Cantabria										D61											
Castilla y León																					D217
Castilla La Mancha																					
Cataluña																					
Com. Valenciana																					
Extremadura																					
Galicia																					
Madrid, Com. de																					
Murcia, Región de																					
Navarra, Com. Foral de																					
País Vasco																					
Rioja, La																					

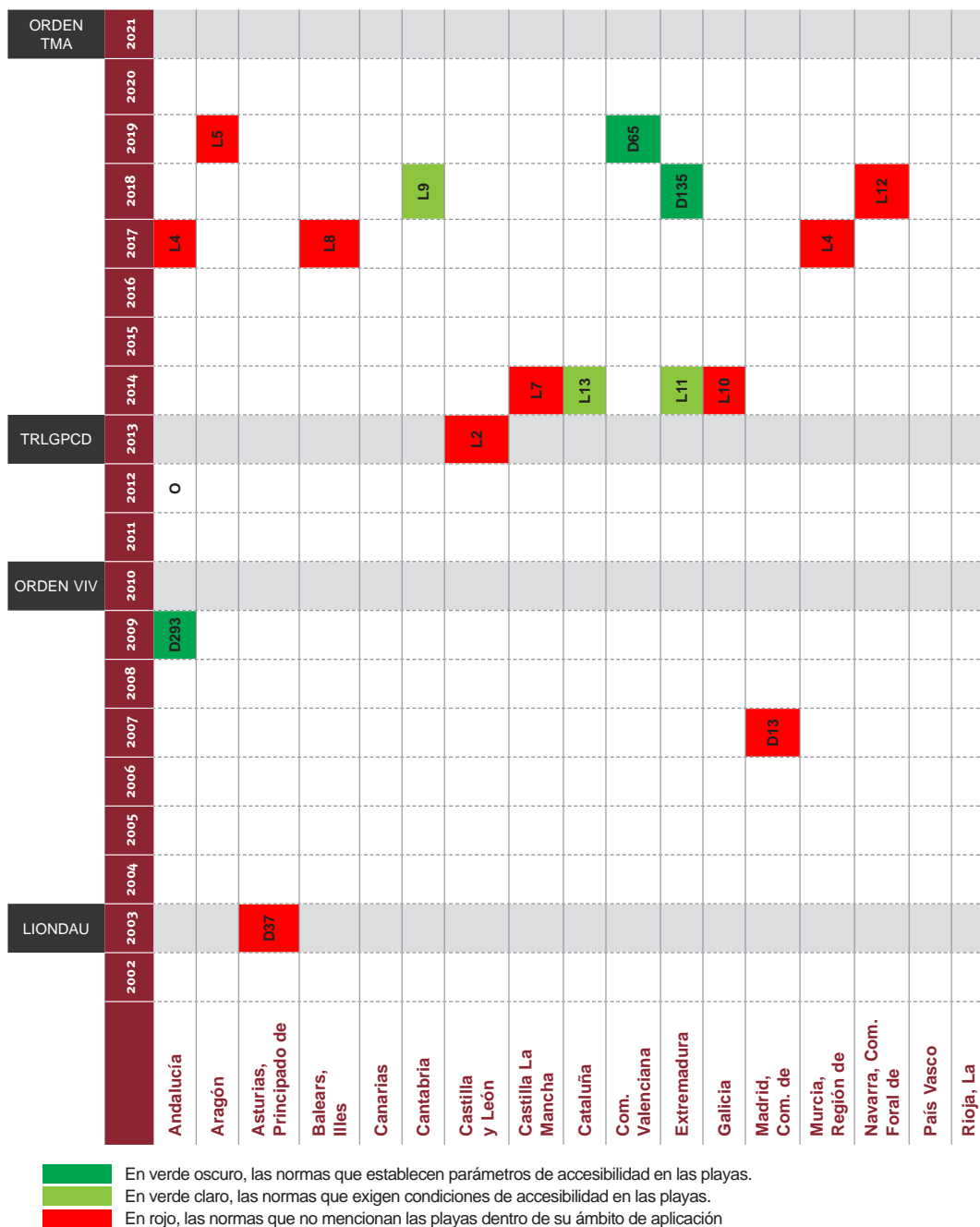


Fig. 7 / Análisis esquemático de la consideración de las playas dentro del ámbito de aplicación

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, al contrario de lo que ocurre en el caso de los espacios naturales, en los que la gran mayoría de las CC. AA. hacen alguna reseña particular, únicamente **5 CC. AA.** referencian en mayor o menor grado y detalle las playas en su normativa. Dos de ellas la referencian únicamente en sus leyes

(Cantabria y Cataluña), y otras dos únicamente en sus decretos de desarrollo a pesar de no estar recogidos en las correspondientes leyes (Andalucía y la Comunidad Valenciana). Es sorprendente que la quinta CC.AA. que se refiere a las playas en su normativa sea **Extremadura**, y además lo hace de la

manera más extensa y global, pese a que carece de litoral. Por una parte, su L.11/2014 contempla las playas fluviales y las incorpora en la definición de espacios públicos naturales contenida en el glosario de conceptos recogidos en el Anexo de la citada ley, y por otra parte, su decreto va mucho más allá diferenciando lo que denomina “playas urbanas y piscinas naturales urbanas” que identifica como una de las áreas de estancia en los espacios públicos urbanizados (art. 40 del D.135/2018), y lo que denomina “playas fluviales y piscinas naturales” manteniéndolas dentro de los espacios públicos naturales tal y como la ley ya estableció (art. 51 del D.135/2018).

Andalucía establece condiciones específicas para lo que denomina “playas accesibles al público en general” (arts. 36-42 del D.293/2009) no estableciendo criterios para dicha determinación.

Cantabria únicamente exige plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad en las playas accesibles (art. 47 de la L.9/2018), no entrando tampoco a determinar qué criterios debe cumplir una playa para considerarla accesible.

Cataluña incluye las playas dentro de los espacios naturales de uso público (art. 6 de la L.13/2014), remitiendo las condiciones establecidas para estos espacios a planes de accesibilidad específicos (art. 9 de la L.13/2014).

La **Comunidad Valenciana** contempla en su decreto las playas, y específicamente, las playas urbanas, a las que establece expresamente el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Orden VIV y, además, las características establecidas en el propio decreto que son complementarias a las establecidas en la Orden VIV (art. 27 del D.65/2019).

5.2 Contenidos relacionados con los criterios generales de aplicación

a) La temporalidad en la utilización de los espacios públicos urbanizados y sus elementos

La Orden VIV, que quedará derogada cuando esta nueva Orden ministerial entre en vigor, contemplaba los espacios destinados al uso público, tanto de forma permanente, como temporal. En cambio, la Orden TMA queda ceñida, básicamente, al carácter permanente de la urbanización, regulando tan sólo los elementos temporales vinculados a actividades comerciales y las obras e intervenciones en los espacios públicos urbanizados, porque a pesar de su aparente temporalidad, parecen concebirse como elementos inherentes a cualquier espacio público urbanizado del territorio nacional, toda vez que son mencionados de forma expresa en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril. Ello

no excluye la posibilidad de que cada comunidad autónoma o ayuntamiento pueda exigir, en el ámbito de sus respectivas competencias, el cumplimiento de esta Orden también en situaciones de temporalidad.

De hecho, y a la vista de la normativa vigente, en la actualidad hay un grupo de **9 CC. AA.** que contemplan este aspecto de la temporalidad con carácter general, al menos en alguna de sus normas. Son Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco.

Dentro de este primer grupo hay 5 comunidades en las que se percibe cierta coherencia entre sus normas. Así, **Andalucía y Aragón** hacen referencia de forma idéntica en sus leyes vigentes a las

“instalaciones temporales de espectáculos (...) y, en general, de cualquier otra actividad de carácter cultural o social” (art. 48 de la L.4/2017 de Andalucía y art. 46 de la L.5/2019 de Aragón),

derivando el establecimiento de sus condiciones de accesibilidad a un desarrollo reglamentario. Los reglamentos vigentes en ambas comunidades son anteriores a las leyes: el reglamento andaluz (D.293/2009), ya incluía, junto a las instalaciones fijas, las de carácter

“eventual o provisional, para el desarrollo de actividades temporales, ocasionales o extraordinarias...”

dentro del ámbito de aplicación (art. 2), recogiendo de forma particular en la Sección 4ª del Título I, normas de accesibilidad para este tipo de instalaciones, que identifica en sus artículos 27 y 28 como “Obras y elementos provisionales” e “Instalaciones, construcciones y dotaciones para actividades temporales, ocasionales o extraordinarias”, entre las que señala las ferias de muestras, mítines, actos conmemorativos, mercadillos..., e incluso alcanza a regular condiciones para las “terrazas de bares e instalaciones similares” (art.50). Por su parte, el decreto aragonés (D.19/1999), resulta menos concreto, pues en el capítulo I del Título II donde regula la accesibilidad urbanística en el ámbito urbano, sólo se identifican los mercadillos y las exposiciones al aire libre como situaciones temporales o provisionales (art. 7), aunque luego, el Anexo II también reconoce los “Obstáculos en la vía pública” y la “Protección y señalización de obras” (apartado 1.1.9), e incluso menciona las terrazas de bares como uno de los elementos de mobiliario urbano (apartado 1.1.8.a).

La normativa **extremeña**, con una fórmula sencilla, parece más ambiciosa en este aspecto, pues la ley contempla condiciones para los “elementos que se ubiquen de manera provisional” en los

espacios dentro de su ámbito de su aplicación (art. 5.5 de la L.11/2014) y el decreto, además de recoger de forma particular condiciones para obras e intervenciones (art. 47 del D.135/2018), y contemplar las cabinas de aseo público temporales como elementos de mobiliario urbano (art. 44.4), exige de forma generalizada “iguales condiciones” para las instalaciones de “carácter eventual o provisional” vinculadas con “actividades temporales, ocasionales o extraordinarias” que para las de carácter permanente (art. 40.1.a) del D.135/2018). Dentro de este grupo también pueden incluirse **Baleares y Navarra**, aunque la coherencia sea debida a que tan sólo tienen una norma vigente. En el caso de la ley balear dedica un artículo con un título ambicioso para regular la “Ocupación provisional de espacios de uso público” (art. 10 de la L.8/2017), y a pesar de que en el mismo tan sólo se mencionan las obras, el citado artículo permitiría el desarrollo de cualquier situación provisional. La reciente Ley Foral de Navarra (L.12/2018), por su parte, reconoce como elementos de urbanización también los que “(...) provisionalmente, se ubiquen en los espacios de uso público...” (art. 17.3), y además hace una referencia expresa a las “obras que interfieran la vía pública (...)” (art. 17.4).

En otras 3 comunidades de este primer grupo que de alguna manera regulan lo temporal, no puede apreciarse una correspondencia clara entre sus normas. Así, la norma más antigua de **Cataluña** sólo recoge algunas normas en relación con la “protección y señalización” de las “obras en la vía pública” (apartado 1.3.3 del Anexo 1 del D.135/1995), mientras que la más reciente ya contempla lo temporal con carácter general, pues dedica un artículo específico para los “elementos provisionales” de todo tipo (art. 11 de la L.13/2014 de Cataluña). Algo similar sucede en **Castilla y León**, donde la L.3/1998 sólo destina un artículo a la “protección y señalización de obras en vías públicas” (art. 18), pero después el D.217/2001, donde regula el mobiliario urbano (art. 17), parece ampliar la regulación a “cualquier elemento de mobiliario urbano” considerando incluso los móviles, pues se refiere a “elementos fijos o móviles, salientes de fachada” (art. 17.2), y a las “cabinas móviles de WC” (art. 17.5), haciendo además referencia expresa a las “terrazas de hostelería” o a los “puestos de venta ambulante” (art. 17.4). Sorprende que, en la ley más reciente de esta comunidad, la L.2/2013, no se haga siquiera referencia a la situación de temporalidad o provisionalidad. Por último, cabe señalar la situación del **País Vasco**, donde su ley obvia por completo esta cuestión (L.20/1997), y es en su decreto de desarrollo en el que se regulan las condiciones de forma general para todo el “mobiliario urbano que se instale de forma eventual o permanente” (art. 4.2.1.1 del Anejo II del D.68/2000), así como para las

“actividades eventuales o permanentes instaladas en los espacios libres de uso público o junto a los itinerarios peatonales, tales como kioscos, puestos de venta o exposición, terrazas en hostelería, u otros similares...” (art. 4.2.1.7 del Anejo II del D.68/2000).

Un caso aparte dentro de este primer grupo es **Murcia**, donde la L.4/2017 vigente contempla

“[l]os elementos que se ubiquen de manera provisional en los espacios públicos urbanizados...” (art. 25.5),

mientras que, en las normas anteriores de esta comunidad autónoma, (que, como ya se ha apuntado antes, a pesar de estar derogadas se encuentran vigentes en algún aspecto de forma transitoria) no se hacía mención a lo temporal, salvo que se considere la pequeña referencia contenida en el art. 10.4 de la L.5/1995, a la obligación de proteger y señalizar

“[t]odo tipo de obra o elemento provisional que implique peligro, obstáculo o limitación de recorrido...”

Aparte de este primer grupo puede identificarse un segundo grupo que reúne las comunidades que tan sólo contemplan lo temporal en la medida en que esté relacionado con las obras en la vía pública o alguna situación asimilable, como **Castilla-La Mancha, Valencia, Madrid y La Rioja**, o bien, no contemplando lo provisional de forma general, mencionan alguna situación particular más aparte de las obras, como es el caso de **Galicia, Asturias o Canarias**. Como veremos a continuación, en todas ellas, salvo en Asturias y Canarias, sus normas guardan correspondencia.

En **Castilla-La Mancha** la única referencia a situaciones de temporalidad es la de las “obras en la vía pública” (art. 62.3 de la L.7/2014, art. 5.3 de la L1/1994 y norma de accesibilidad 1.3.3 del Anexo 1 del D.158/1997). De una forma similar, la L.1/1998 **valenciana** tan sólo regula en su art. 12 unas condiciones generales para la protección y señalamiento de las obras en la vía pública y el D.65/2019 en su art. 33 se refiere a las “obras e intervenciones en la vía pública” aunque tan sólo establece condiciones en ellas mediante una remisión a la Orden VIV. En **Madrid**, tanto la L.8/1993 como el D.13/2007 destinan sendos artículos 15 y 8, respectivamente, para la “[p]rotección y señalización de las obras en la vía pública”, y se concretan las exigencias para las mismas en una norma técnica al efecto (Norma 8). En esta misma línea, la L.5/1994 **riojana**, dentro del artículo donde regula el mobiliario urbano, hace una pequeña mención a la protección y señalización de

“[t]odo tipo de obra o elemento provisional que implique peligro, obstáculo...” (art. 5.3).

Por su parte, **Galicia**, en la L.10/2014 además de dedicar un artículo específico para las “Obras en la

vía pública” (art. 15), exige condiciones de accesibilidad para las cabinas de aseo, sean permanentes o temporales, ubicadas en áreas peatonales (art. 7.2), y para los “Elementos vinculados a actividades comerciales” (art.12) que considera elementos de mobiliario y entre los que incluye las terrazas de bares. Sin embargo, la única referencia a elementos temporales o provisionales que hacía el reglamento gallego aprobado con anterioridad a la ley (D.35/2000) era la relativa a los elementos de “Protección y señalización de obras en la vía

pública” regulados en el artículo 25 y para los que se concreta algún parámetro en el código de accesibilidad contenido en su Anexo I (apartado 1.4.3). La L.5/1995 de Asturias sólo recoge alguna norma en relación con la “protección y señalización de las obras en la vía pública” (art.15), y el decreto que la desarrolla (D.37/2003) además de un artículo específico para este asunto (art. 37), destina otro (el 27) a las “terrazas”, obligando a que las mismas se acoten y señalicen con:

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía																				
Aragón																			D19	
Asturias, Principado de														L5						
Balears, Illes																				
Canarias															L8		D227			
Cantabria										D61										
Castilla y León																		L3		
Castilla La Mancha													L1							
Cataluña															D135			D158		
Com. Valenciana																		L1		
Extremadura																				
Galicia																				D35
Madrid, Com. de																			D138	
Murcia, Región de							D39													L5
Navarra, Com. Foral de																				
País Vasco																				
Rioja, La																				D68

“elementos estables de forma que sean fácilmente detectables por las personas invidentes o con deficiencias visuales”.

La última de este grupo es **Canarias**, donde su ley no hace referencia a la temporalidad (L.8/1995), pero su D.227/1997, posterior a la ley, contempla obras (art. 13) y terrazas (art. 11 y norma U.1.3.12 de su Anexo 1).

En tercer y último lugar, cabe destacar el caso de **Cantabria**, única comunidad autónoma que no hace referencia alguna a los elementos temporales en su ley vigente (L.9/2018).

b) Situaciones excepcionales en las que podría justificarse la no aplicación de la normativa-

Otro de los criterios que indudablemente contribuyen a una efectiva y adecuada aplicación de la normativa técnica es el relativo a la previsión de excepcionalidades. En esta cuestión, el apartado 2 del artículo 2 de la Orden VIV admitía soluciones alternativas en las zonas urbanas consolidadas, cuando no fuera posible el cumplimiento de alguna de las condiciones. Ahora, en la Orden TMA, se contempla que las excepciones puedan deberse a otras circunstancias (condicionantes orográficas o de carácter histórico artístico...), pero siempre que se justifique y se motive adecuadamente y de conformidad con la normativa autonómica y local que exista.

Por tanto, y dada la mayor cercanía a las circunstancias particulares e intrínsecas de sus territorios, se analiza en este apartado si las normativas autonómicas reconocen otras situaciones excepcionales a la vista de su complejidad y variedad.

En este aspecto se pueden distinguir 3 situaciones:

Por un lado, hay **8 CC. AA.** que admiten excepciones en general, al menos en alguna de sus normas. Se trata de **Navarra y Baleares**, donde la excepcionalidad se recoge con carácter general en sus normas vigentes (L.12/2018 de Navarra y L.8/2017 de Baleares); **Aragón, Castilla y León, y Murcia**, en las que la excepción se recoge con carácter general en alguna de sus normas, pero en otras no se recoge de forma expresa, o bien se recoge de alguna forma indirecta; y por último **Andalucía, Cataluña y Galicia**, en las que conviven normas que recogen la excepcionalidad, aparentemente en cualquier situación, junto con normas que, bien estén ya aprobadas, o bien esté previsto aprobar, tasan determinadas situaciones.

En **Navarra** se prevé que:

“[c]uando no sea posible el cumplimiento de alguna de las condiciones de accesibilidad, se motivará este extremo, debiendo adoptarse los correspondientes ajustes razonables”. (art. 14.2 de la L.12/2018);

y en **Baleares** el art. 15 de la L.8/2017 extiende la excepcionalidad a las

“(…) circunstancias específicas que no permitan que un espacio, (...) pueda cumplir completamente la normativa de accesibilidad sin requerir medios técnicos que impliquen una carga desproporcionada”, admitiendo en estos casos “(…) soluciones alternativas que permitan la máxima accesibilidad posible”.

En esta comunidad, los ajustes razonables se contemplan tan solo para adaptar los espacios urbanos de uso público existentes (art. 7 de la L.8/2015).

En **Aragón**, el art. 44.4 de la L.5/2019 permite la excepción

“(…) cuando sea imposible el total cumplimiento de las condiciones de accesibilidad (...)” y “(…) siempre que quede debidamente justificada (...) tal imposibilidad”,

y además, el apartado 5 de ese mismo artículo, exige que en tal caso se mejoren las condiciones de accesibilidad existentes y se ofrezcan soluciones alternativas (entre las que cabrían, en su caso, ayudas técnicas). Sin embargo, del D.19/1999 sólo puede deducirse la posibilidad de incumplir las condiciones de accesibilidad fijadas en el mismo, en la medida en que, en el art. 52 se manda a la administración autonómica que defina en el plazo de un año las ayudas técnicas que permitan eliminar las barreras urbanísticas cuando, por sus características, algo no pueda ser accesible.

En **Castilla y León** es el D. 217/2001 la norma que contempla la posibilidad de excepcionar del cumplimiento de una forma amplia. Por un lado, en el art. 16.3 entiende que debe mantenerse la “configuración esencial” de los elementos, y con ello dice referirse al

“significado histórico, artístico, paisajístico y/o de otro tipo análogo o un uso que por motivos de interés público conviene preservar”.

Por otro, el apartado 4 del mismo artículo, añade que

“cuando por graves dificultades físicas o técnicas no se pueda cumplir con las exigencias de accesibilidad, deberá justificarse”.

Más adelante, el art. 18, relativo a los itinerarios peatonales, permite justificar la imposibilidad de garantizar las características de los mismos y establecer las “medidas alternativas para mejorar la accesibilidad”. Por el contrario, la L.3/1998 resultaba más precisa al prever tan sólo la excepción para no alterar el carácter de

“...monumentos, jardines, conjuntos históricos y zonas arqueológicas o cualquier otra categoría de bien de interés cultural...” (D.A. 2ª).

Por su parte, la L.2/2013 de esta misma comunidad autónoma, recoge la excepcionalidad de una forma menos explícita al contemplar los ajustes razonables “cuando se requieran en un caso particular” y siempre que “no impongan una carga desproporcionada o indebida” para la “adecuación del ambiente físico”, entre otras situaciones (art. 9.1).

En **Murcia** aunque existía una línea de excepcionalidades de forma más o menos extensa en dos de las normas, que, aunque derogadas, se mantienen vigentes de forma transitoria en algún aspecto (D.39/1987⁴ y Orden de 1991⁵), nada se recogía en cuanto a las situaciones de excepcionalidad en la L.5/1995 (también derogada pero vigente de forma transitoria). En cambio, la reciente L.4/2017 ha abierto de nuevo la vía de la excepción pero restringiendo esta posibilidad a los espacios públicos urbanizados existentes en los que el art. 25 permite soluciones alternativas cuando no sea posible garantizar alguna condición de accesibilidad. No obstante, tiene la precaución de advertir que dichas soluciones no podrían menoscabar las condiciones de accesibilidad preexistentes (apartado 2), y señala también de forma particular las actuaciones en

“conjuntos históricos, lugares, zonas o sitios protegidos por su valor histórico o cultural, o por encontrarse afectado por protección ambiental de bienes protegidos o catalogados”,

en las que condiciona su adaptación a la “preservación de los valores objeto de protección” (apartado 3) permitiendo en ellos ajustes razonables y soluciones alternativas de forma justificada.

En **Andalucía**, el art. 46 de la L.4/2017 prevé que

“excepcionalmente (...), cuando sea imposible el total cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, podrán aprobarse los proyectos (...), siempre que quede debidamente justificado en el proyecto y motivado en los informes y resoluciones pertinentes tal imposibilidad”,

mientras que la D.A.1^a de su D.293/2009, anterior a la ley, recoge tan solo una serie de situaciones concretas en las que cabría excepcionar, como son los espacios públicos existentes o cuando haya condicionantes de tipo histórico, artístico, medioambiental o normativo. No obstante, concluye que

“(…) cuando resulte inviable el cumplimiento estricto de determinados preceptos, se deberán mejorar las condiciones de accesibilidad preexistentes”.

Las dos últimas comunidades integradas en este grupo, Cataluña y Galicia, establecen una fórmula de carácter general en sus leyes dejando la fijación de los supuestos concretos a un futuro desarrollo reglamentario, de manera que aun incluyéndolas en este primer grupo se podrían considerar como un paso intermedio entre éste y el segundo grupo que analizaremos más adelante, al quedar directamente vinculadas las excepciones a unos supuestos reglamentarios.

En **Cataluña** se admiten soluciones alternativas cuando no se pueda alcanzar el cumplimiento estricto de la normativa de accesibilidad, pero los supuestos en que pueden aceptarse se derivan al desarrollo reglamentario (art. 65 de la L.13/2014). En estas circunstancias, y en ausencia de un reglamento que desarrolle dicha ley habrá que atenerse a lo establecido en el D.135/1995, en el que tan sólo se prevé la exención del cumplimiento de las condiciones establecidas para los itinerarios adaptados cuando haya alternativas cuyo coste de ejecución no supere en más de un 50% al coste como no adaptado (art. 14.2 y 14.3), y se admiten soluciones alternativas “en cascos urbanos existentes y en lugares naturales protegidos” (art. 14.4). No obstante lo anterior, los art. 1 y 10 del citado decreto contemplan la utilización de ayudas técnicas para suprimir o evitar barreras, sin concretar en qué situaciones.

En **Galicia**, el art. 5 de la L.10/2014 contempla la excepción en zonas urbanas consolidadas de una forma muy general, siempre que se garantice la máxima accesibilidad posible mediante soluciones alternativas. En los mismos términos se recoge la excepcionalidad en la D.A.4^a, aquí sin limitación ninguna sobre el grado de desarrollo urbano, aunque sólo cuando el cumplimiento estricto de la normativa exija medios técnicos y económicos desproporcionados, y derivando los supuestos y limitaciones a un futuro reglamento. De nuevo, como en el caso de Cataluña, a falta del citado reglamento habrá que atenerse al D.35/2000, en el que se recoge alguna excepción. Por ejemplo, el art. 13 del decreto autonómico se refiere a los itinerarios en espacios de uso público existentes y ello, en la medida en que existan dificultades orográficas o porque se encuentren en bienes declarados de

⁴ En la D.A.3^a del D.39/1987 se recoge que “En casos excepcionales, en que resulte de extrema dificultad la adaptación al presente Decreto, deberá justificarse la misma (...) que podrá autorizar otras soluciones.”

⁵ El art. 15 de la orden de 1991 establece que “(...)en casos excepcionales en los que, por causas objetivas, como condicionantes topográficos u otros, la aplicación de todas las

determinaciones de la presente Normativa resulte inviable técnica o económicamente, el mismo Plan Norma o proyecto de urbanización deberá contener las medidas necesarias para garantizar, al menos, un acceso practicable a todos los equipamientos y espacios públicos de utilización general, justificándose en todo caso las soluciones alternativas adoptadas.”

interés cultural, caso en el que no deja de exigirse una mejora de la accesibilidad y la eliminación de las barreras técnicas, ordenándose el uso de ayudas técnicas cuando ello no sea posible. También bajo el art. 16 del mismo decreto cabe rebajar las exigencias de accesibilidad en los itinerarios peatonales en función del coste de ejecución (16.3 y 16.4) y adoptar soluciones alternativas para los itinerarios en lugares naturales protegidos (16.5). En los núcleos rurales también se permite rebajar las exigencias de los itinerarios o adoptar otras soluciones alternativas (art. 16.6).

Por otro lado, estaría el grupo formado por **7 CC. AA.** que acotan, de algún modo, la posibilidad de excepcionar del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, pues señalan las situaciones en la que se podría admitir cierto incumplimiento, al menos en alguna de sus normas.

Tanto en **Canarias** como en **Valencia**, sus leyes prevén excepciones, pero sólo para edificios o inmuebles declarados bienes de interés cultural o de valor histórico artístico (DA. 5ª de la L.8/1995 de Canarias y D.A.5ª de la L.1/1998 de Valencia). Es decir, la excepción para el espacio público urbanizado sólo sería posible si se permite asimilarlo a lo previsto para los inmuebles, lo cual parece posible con base en el D.227/1995 canario, que limitó la excepcionalidad a los cascos antiguos o históricos (art. 15), y en el D.65/2019 valenciano, que establece excepciones sobre los espacios públicos urbanizados existentes, obligando a realizar ajustes razonables para los que establece tolerancias admisibles y contempla la flexibilización de determinados parámetros (art. 24.b).

En **Castilla-La Mancha** la L.1/1994 admite el incumplimiento, en concreto, por condicionantes físicos contemplando el uso de ayudas técnicas para eliminar cualquier tipo de barrera (D.A.8ª), aunque más amplia parece la previsión para las excepciones del artículo 29 de esta ley pues se refiere en general a cualquier tipo de barrera, sin contemplar situaciones concretas. El D.158/1997 resulta más concreto pues sólo permite eximir del cumplimiento de las condiciones que establece para los itinerarios a aquellos que tengan alternativas y si existe justificación económica (art. 14.2 y 14.3) así como “en cascos urbanos de valor histórico-artístico y en lugares naturales protegidos”, (art. 14.4). También se reconocen las ayudas técnicas para suprimir o evitar barreras (art. 1 y 10). Sin embargo, la L.7/2014 sólo contempla el incumplimiento, en la medida en que prevé el uso de “ayudas técnicas o apoyos personales” ante la imposibilidad de eliminar barreras urbanísticas (art. 60), pero no señala situaciones concretas.

Una situación parecida a esta última se produce en **Asturias**, donde el D.37/2003 concreta las

situaciones en las que podría justificarse el incumplimiento; cuando se trate de Conjuntos Históricos etnográficos, industriales o jardines históricos, cuevas, zonas arqueológicas y espacios públicos catalogados, (art. 5), o por motivos orográficos, técnicos o económicos en nueva urbanización (art. 7). Sin embargo, de la L.5/1995 sólo puede deducirse la posibilidad de incumplimiento del art. 33, en el que se manda fomentar

“el uso de las ayudas técnicas (...), por ser elementos que aportan soluciones a situaciones no resueltas mediante otras fórmulas, tales como el acceso a edificios de valor histórico-artístico o en reformas muy costosas no previstas en esta Ley o en sus normas de desarrollo.”

En **Extremadura**, tanto la L.11/2014 como el D.135/2018, admiten soluciones alternativas cuando no sea posible el cumplimiento estricto: la primera lo admite en los espacios públicos urbanizados existentes (art. 5.2) y en conjuntos históricos, lugares, zonas o sitios protegidos por su valor histórico o cultural, o por encontrarse afectado por protección ambiental de bienes protegidos o catalogados (art. 5.3); el segundo sólo se refiere a los “espacios públicos consolidados, cuando no sea posible el cumplimiento”, donde obliga a plantear soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad (art. 1).

Asimismo, en las dos normas vigentes de **Madrid** (L.8/1993 y D.13/1997), se admite un grado de accesibilidad menor, únicamente para los itinerarios peatonales en áreas ya urbanizadas, tanto en las “consolidadas restringidas”⁶ como en áreas histórico-artísticas. Para las primeras se prevé en ambas normas unos parámetros para dichos itinerarios menos exigentes que para el llamado itinerario de grado “adaptado” y al que denomina “practicable”, y para las segundas permite utilizar

“soluciones diferentes a las normalizadas siempre que resulten practicables a cualquier persona.” (art. 5.2.d) de la L.8/1993 y art. 5.1 del D.13/1997).

En el **País Vasco**, el D.68/2000 permite justificar el incumplimiento en obras de reforma, ampliación o modificación en las urbanizaciones por “características orográficas, estructurales o de forma” y cuando las obras de adaptación supongan un “gasto desproporcionado” (art. 3 del Anejo V); en el caso de nueva urbanización, sólo se contempla la excepción para itinerarios peatonales y por razón de la topografía del terreno, adoptándose una solución justificada (art. 3 del Anejo II). Por su parte, nada parece recoger en este aspecto la L.20/1997.

El último grupo estaría constituido por **Cantabria** y **La Rioja**, en las que no se ha podido encontrar ninguna previsión para excepcionar del cumplimiento

de las condiciones de accesibilidad en ninguna de sus normas.

6. Conclusiones

Los espacios públicos urbanizados conforman una parte muy importante de nuestros pueblos y ciudades. En ellos se desarrollan numerosas actividades que forman parte de nuestra vida cotidiana, desde los desplazamientos diarios a los lugares de trabajo o estudio, hasta las actividades de esparcimiento,

ocio y socialización que demanda nuestra cultura y forma de ser. Pero para poder cumplir todas las funciones demandadas, éstos deben permitir su uso por el mayor número de personas posible, en definitiva, deben ser accesibles e inclusivos, garantizando su universalidad.

Para conseguir este objetivo existe una extensa y prolija base normativa que de acuerdo con las respectivas competencias atribuidas a cada uno de los tres escalones de Administración Pública (estatal/autonómico/local), han desarrollado cada una de ellas.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía																		
Aragón																		
Asturias, Principado de															L5			
Balears, Illes																		
Canarias															L8		D227	
Cantabria										D61								
Castilla y León																		L3
Castilla La Mancha																		
Cataluña																		
Com. Valenciana																		
Extremadura																		
Galicia																		
Madrid, Com. de																		
Murcia, Región de																		
Navarra, Com. Foral de																		
Pais Vasco																		
Rioja, La																		

⁶ Las áreas "consolidadas restringidas" según la L.8/1993, llamadas "áreas consolidadas y restringidas" en el D.13/1997, deben definirse justificadamente en una figura de

planeamiento urbanístico o en un Plan Especial de Accesibilidad (art. 5.2.d) de la L.8/1993 y art. 5.2 del D. 13/1997)

La diversidad de esta normativa sólo en el ámbito autonómico es amplia: las 17 CC. AA. disponen de leyes que regulan aspectos en la materia, 15 de ellas además disponen de decretos y 2 de ellas añaden a su regulación órdenes. Por su parte, el Estado acogiéndose también a las competencias que le son propias, proporciona un escalón previo a todas ellas amparado en 2 reales decretos legislativos, un real decreto y una orden ministerial. Parece por tanto que ya solo en estos dos niveles, y sin entrar en el ámbito municipal, la cobertura normativa es amplia y detallada.

Sin embargo, cabe preguntarse si esta amplia y detallada cobertura es efectiva en la práctica, y si resuelve los problemas que se generan en su aplicación. Por ejemplo, ¿podría un técnico externo al ámbito administrativo entender fácilmente qué parámetros o determinaciones debe aplicar a una actuación concreta en relación con un concreto espacio público urbanizado? La respuesta afirmativa a esta pregunta sería sin duda la deseable, pero es fácil intuir tras el análisis contenido en este artículo que no siempre se dará la misma.

Por otra parte, como se ha podido ver a lo largo del estudio pormenorizado de los diferentes ámbitos y criterios generales de aplicación que establecen todas las estructuras normativas de las diferentes CC. AA., existen importantes diferencias entre unas y otras, y en alguno de los aspectos analizados, puede inferirse una extendida indeterminación (como sucede con la delimitación de los ámbitos de la edificación y del

urbanismo), e incluso se han detectado omisiones de manera generalizada (como es el caso de las playas). Una visión clara de esta conclusión nos la muestra la FIG. 10 donde se ha sintetizado el contenido de los apartados 5.1 y 5.2 de este artículo.

7. Bibliografía

ALONSO, F. (2007): Algo más que suprimir barreras: conceptos y argumentos para una accesibilidad universal. *TRANS. Revista de Traductología*, nº 11.

IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) (2020): *Base estatal de datos de personas con valoración del grado de discapacidad. Informe a (31/12/2018)*: <http://www.imserso.es>.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2020): *Proyecciones de población 2020-2070*: <http://www.ine.es>.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2020): *Proyecto de Orden Ministerial por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Memoria de Análisis de Impacto Normativo (Main)*.

MADURGA CHORNET, M.I. & JIMÉNEZ RENEDO, M.C. (2021): Las nuevas exigencias de la Orden Ministerial TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Volumen. LIII, Nº 210

	Terminología (EPU)	Espacios naturales	Ámbitos (LOE-Urbanismo)	Playas	Temporalidad	Excepcionalidades
Andalucía	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Aragón	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Asturias, Principado de	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Baleares, Illes	Amarillo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Canarias	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Cantabria	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Castilla La Mancha	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde
Castilla y León	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Cataluña	Amarillo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Com. Valenciana	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde
Extremadura	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Galicia	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Madrid, Com. de	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde
Murcia, Región de	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Navarra, Com. Foral de	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
País Vasco	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Rioja, La	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde

Nota: El significado de cada color se corresponde con el de cada una de las figuras de los distintos apartados en los que se analiza cada concepto por separado.

FIG. 10/ Análisis esquemático del análisis efectuado en los apartados 5.1 y 5.2 de este artículo

Fuente: Elaboración propia

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N^o 210, invierno 2021

Págs. 1139-1150

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.14>

CC BY-NC-ND



Hacia una normalización del mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística

“Los gobiernos necesitan adoptar iniciativas que aumenten la oferta de viviendas accesibles de forma más permanente, aliviando así las presiones de la demanda. Hay espacio para más inversión pública en vivienda social, sobre todo allí donde el stock de dichas viviendas es reducido”.

Alfred KRAMMER *intervención ante el Comité del Parlamento Europeo sobre Empleo y Asuntos Sociales*, mayo de 2021.

Introducción

Después del descenso en las ventas y en los niveles de construcción residencial producidos en 2020 como consecuencia de los confinamientos derivados de la pandemia provocada por el Covid 19, el mercado de vivienda ha evolucionado en 2021 hacia una situación más equilibrada. En dicha evolución ha resultado determinante el papel desempeñado por una política monetaria muy expansiva, que ha aportado abundante liquidez a las entidades de crédito y que ha permitido una importante recuperación de nuevos créditos destinados a la compra de viviendas.

En este trabajo se comenta en los dos primeros apartados la evolución de la economía mundial y la de España, destacando la mejoría registrada en las previsiones de crecimiento para 2021. En el tercer apartado se analizan los indicadores de precios de la vivienda, que han mostrado una clara aceleración en el segundo trimestre de este ejercicio. En el cuarto apartado se describe la mayor fuerza de la demanda de viviendas en 2021, señalándose el importante aumento del volumen de nuevos créditos destinados a la compra de viviendas, en un contexto de bajos tipos de interés. En el quinto apartado se analiza la evolución de la nueva oferta de viviendas. En el sexto y último apartado se comentan las próximas iniciativas que va a adoptar

el gobierno en materia de política de vivienda, donde destaca el importante esfuerzo previsto en materia de rehabilitación de viviendas.

1. La recuperación económica se fortalece

La economía mundial ha presentado claros indicios de recuperación en 2021, destacando la línea divisoria establecida entre los diferentes países según el grado de implantación del proceso de vacunación anti Covid19. En líneas generales, el proceso de superación de la crisis sanitaria está resultando más rápido que lo previsto en principio, aunque persisten las incertidumbres respecto de la posibilidad de nuevas mutaciones del virus citado.

El consumo de los hogares se ha convertido en un factor de dinamización de las economías de los países más avanzados, ante el proceso de reducción del ahorro acumulado en el periodo de confinamiento obligado por la pandemia. Frente al descenso del -3,2% registrado por el PIB de la economía mundial en 2020, evolución resultante de la fuerte incidencia de la pandemia, el crecimiento del PIB mundial será del 6% en 2021, previéndose una extensión del dinamismo económico en 2022, año para el cual se ha previsto una variación del 4,9% (FMI, 2021).

Las nuevas estimaciones del crecimiento en 2021 revelan un comportamiento más dinámico que el previsto, sobre todo en los países de economías más avanzadas, donde la implantación de la vacuna anti Covid 19 ha sido más intensa y donde el ahorro acumulado en el periodo de confinamiento parece estar gastándose con cierta rapidez. Las previsiones

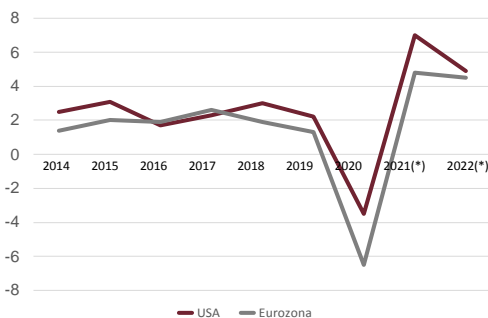


FIG. 1/ Crecimiento Económico, Estados Unidos y Eurozona. Tasas de variación anual, 2014-2022 (previsión).

Fuente: FMI (julio 2021) y COMISIÓN EUROPEA (verano de 2021)

del FMI y de la Comisión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2021) son de un crecimiento de la economía de Estados Unidos del 7% en 2021 y de un 4,8% para la Eurozona y el conjunto de la Unión Europea (FIG. 1).

Existe un riesgo “bajista” derivado de la reaparición de importantes tensiones inflacionistas, más acusadas en Estados Unidos que en la Unión Europea. La recuperación actual de la actividad económica descansa en la práctica de una política monetaria sumamente expansiva, en la que la liquidez aportada por los bancos centrales es abundante y donde los tipos de interés presentan unos niveles muy reducidos.

En el caso de que los aumentos de precios llegasen a alcanzar unos ritmos elevados de forma continuada, podría modificarse el diseño de la política monetaria citada. Dicha variación podría dar lugar a unos tipos de interés más elevados que los actuales, aunque todavía se está lejos de alcanzar dicha situación. Existen, además, indicios de que los niveles de endeudamiento público están alcanzando cifras muy elevadas, aunque exista un escaso debate sobre las consecuencias de dicha situación. Esto es así posiblemente por el hecho de que votantes e inversores tienden a estar más interesados por los problemas que se plantean a corto plazo (G. TETT, 2021).

El aumento del coste de la energía no solo afecta a la inflación en general, de forma directa e indirecta, sino que también afecta a la baja a la renta disponible de los hogares. El mayor precio de la energía diluye parte del efecto dinamizador derivado de la reducción de los mayores niveles de ahorro familiar formados durante la pandemia (FIG. 1 bis).

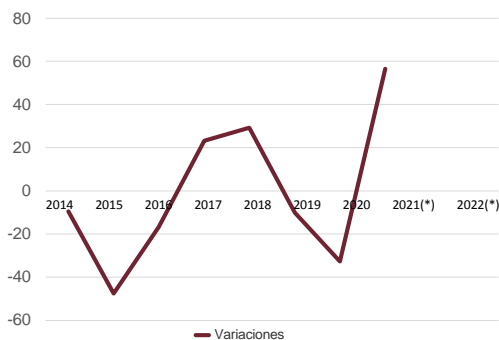


FIG. 1 BIS/ Precio medio del barril de petróleo, 2014-2021. Tasas de variación anual (%).

Fuente: FMI, julio de 2021

La vacunación ha tenido una implantación amplia en la Unión Europea, advirtiéndose en esta área económica un claro dinamismo del consumo de los hogares. En el segundo trimestre de 2021 el PIB de la UE aumentó en un 2,2%, superando así el retroceso del -0,3% correspondiente al primer trimestre del año. Frente a un descenso del PIB de la Unión Europea del 6,5% en 2020, la previsión para 2021 es de un crecimiento del 4,8%.

Se prevé que en el cuarto trimestre de 2021 se alcance en el conjunto de la Eurozona un nivel de actividad equivalente al existente antes de la pandemia, concretamente en el cuarto trimestre de 2019. La inflación también se está dejando sentir en dicha área, aunque con menor intensidad que en Estados Unidos, donde la demanda interna está siendo reforzada por una política fiscal altamente expansiva.

En el resurgir de la inflación en la Unión Europea influye no solo la importante recuperación de la demanda interna, sino también los estrangulamientos aparecidos en las cadenas de producción, que afectan de forma negativa a la actividad industrial. Se consideran transitorios los factores que están detrás de la mayor inflación, aunque habrá que esperar, a efectos de cambios en la política monetaria, a la evolución de los indicadores de precios en la segunda mitad de 2021.

2. Economía española. La recuperación se fortalece en 2021

Desde el segundo trimestre de 2021 la economía española ha presentado unos rasgos claros de recuperación. Después de registrar un descenso del PIB del 0,4% en el primer trimestre del año, dicha magnitud aumentó en un 3,6% en el segundo trimestre. Se ha advertido un importante “tirón” de la demanda interna, dentro de la cual ha destacado el aumento registrado por el consumo de los hogares, que se incrementó en un 6,6% en el segundo trimestre.

Según la Contabilidad Nacional Trimestral de España la inversión en capital fijo descendió ligeramente en el segundo trimestre de 2021, destacando asimismo el mayor aumento de las importaciones frente al de las exportaciones. Dicha evolución menos expansiva del comercio exterior confirma la relevancia de la demanda interna en la recuperación de la economía española en 2021.

Las previsiones de crecimiento para 2021 apuntan hacia un aumento del PIB del 6,2% en 2021 (-10,8% en 2020) (Fig. 2). El aumento previsto de la demanda interna coincide con el del PIB, mientras que la aportación al crecimiento del resto del mundo sería nulo (-2% del PIB en 2020). Si se tiene en cuenta que el aumento del PIB fue del 1% en el primer semestre del año

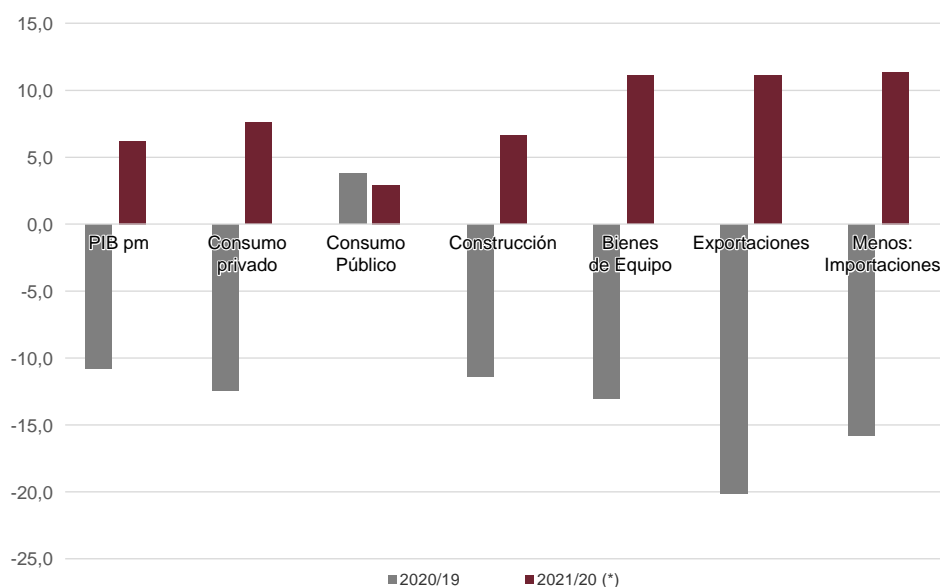


Fig. 2/ España. PIB y componentes de la demanda. Tasas de variación anual, 2020-2021 (%)

Fuente: INE, FUNCAS y COMISIÓN EUROPEA

2021, para conseguir en este ejercicio un crecimiento del 6,2% el ritmo de variación deberá estar próximo al 5% en el segundo semestre del año. Dicha aceleración del crecimiento implica que los diferentes componentes de la inversión en capital fijo han pasado a registrar crecimientos significativos en dicho periodo.

En cuanto a la evolución del empleo, los resultados de la Encuesta de Población Activa del INE reflejaron un aumento intertrimestral de los ocupados del 2,4% en el segundo trimestre de 2021, lo que implicó una variación interanual del 5,7%, correspondiente a un crecimiento del empleo en 1.064.400 ocupados sobre el mismo periodo del año precedente. En dicho trimestre destacaron las variaciones intertrimestrales del empleo en la industria (8,4%) y del 5% del empleo en la construcción. La tasa interanual de variación del empleo en la construcción es la más elevada entre los principales sectores productivos, tanto en la Encuesta de Población Activa como en la afiliación a la Seguridad Social.

La tasa de desempleo, según la misma fuente estadística del INE, se elevó al 15,3% en el segundo trimestre de 2021, correspondiendo los niveles más elevados del desempleo a Canarias (24,7%) y Andalucía (21,6%). Dicha evolución refleja el fuerte impacto negativo, aun no superado, de la pandemia de Covid 19 en las autonomías con mayor peso del turismo en la actividad económica.

La variación interanual del empleo fue el 5,7% en el segundo trimestre según la Encuesta de Población Activa, mientras que la variación de los afiliados a la Seguridad Social ascendió al 3,2% entre agosto de 2021 y el mismo mes del año anterior (FIG. 3). La previsión para 2021 es de un aumento medio del empleo del 4,8% sobre 2020 y de una tasa media de desempleo del 15,6%.

Tras el descenso del 0,5% experimentado por el índice general de precios de consumo en 2020, a lo largo de 2021 se ha observado una moderada pero continua aceleración del crecimiento interanual de dicho indicador. En agosto de 2021 la variación interanual fue del 3,3%, mientras que la inflación subyacente (no incluye ni alimentación ni productos energéticos) creció en dicho mes en un 0,7% (FIG. 4). La previsión de Funcas sobre la tasa de inflación de 2021 es de un 4,5%, frente al 1,2% previsto para la inflación subyacente. El papel de los mayores precios de los productos energéticos en la evolución del IPC es notable, a la vista del aumento anual del 23,5% de dicho grupo de artículos en agosto de 2021.

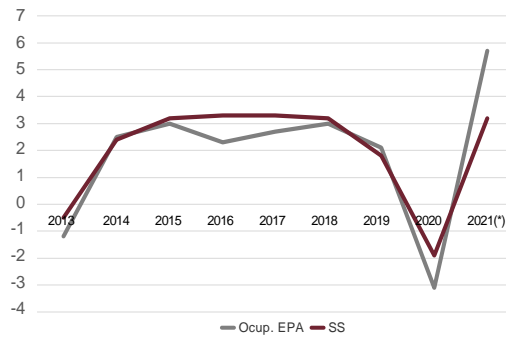


FIG. 3/ Empleo: ocupados según la EPA y afiliados a la Seguridad Social. Tasas de variación anual (datos a fin de año, 2013-2021 (previsión) (%).

Fuente: INE y MINISTERIO DE INCLUSIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

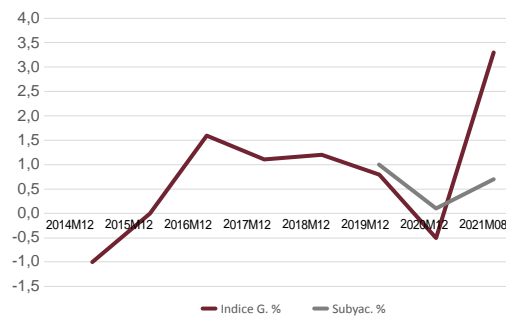


FIG. 4/ Índice de precios de consumo. Tasas interanuales de variación (%). Índice general e inflación subyacente, 2014-2021 (previsión).

Fuente: INE y FUNCAS

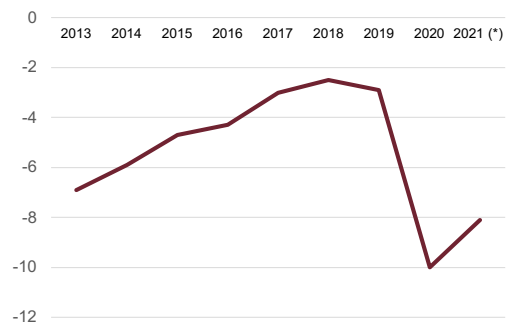


FIG. 5/ Déficits Administraciones Públicas (% PIB), 2013-2021 (previsión).

Fuente: FUNCAS y COMISIÓN EUROPEA

La lucha contra las consecuencias negativas de la pandemia ha dado lugar a niveles de gasto público superiores a los que tendrían lugar en ausencia de dicha perturbación. La previsión de déficit público para 2021 es de un 8% del PIB (FIG. 5), mientras que el nivel de deuda pública oscila en torno al 120% del PIB.

3. Mercado de vivienda (I). Precios de la vivienda y alquileres

Según un análisis sobre el mercado de vivienda en 2020-21 en la Eurozona (MORENO ROMA, 2021) en 2020 los precios de la vivienda en dicha área registraron una aceleración respecto del año precedente, al crecer en un 5,8%, por encima del 4,3% de 2019. Entre las causas de dicha evolución alista en un contexto económico dominado por una acusada recesión destacan, en primer lugar, las moratorias establecidas en los reembolsos de los préstamos hipotecarios, así como las ayudas públicas a las empresas para mantenimiento del empleo. Dichas actuaciones permitieron estabilizar los niveles de renta disponible y redujeron el crecimiento del desempleo.

Un segundo factor fue el mantenimiento de niveles elevados de préstamos hipotecarios para compra de vivienda, evolución facilitada por los reducidos tipos de interés (en diciembre de 2020 el tipo de interés sintético de los préstamos a comprador de vivienda en la Eurozona fue el 1,3%).

En tercer lugar, los confinamientos derivados de la pandemia favorecieron la creación en 2020 de elevados niveles de ahorro familiar. La mayor liquidez generada puede haber facilitado la compra de vivienda, al permitir hacer frente a la parte del precio de la vivienda no cubierta por el préstamo hipotecario. La baja rentabilidad alternativa ha impulsado la compra de vivienda por razones de inversión.

La amplia liquidez existente a nivel mundial, que es consecuencia de las políticas monetarias ultraexpansivas de los bancos centrales, es un quinto factor. Es evidente que las políticas monetarias citadas, que ayudan a los gobiernos a combatir el déficit, tienen efectos secundarios no positivos, como es la elevación de los precios de los activos, entre los cuales la vivienda destaca como un activo sensible a las condiciones monetarias.

Alemania, Francia e Italia explicaron el 73% del mayor aumento de los precios de la vivienda en la Unión Europea y en la Eurozona en 2020.

Destacó también el que los mayores aumentos de los precios de las viviendas no tuvieron lugar en las capitales, sino que se distribuyeron por todo el territorio. Dicha evolución implica la presencia de una cierta sobrevaloración de los precios de la vivienda en las principales capitales. Hubo diferencias importantes en la evolución de los mercados de la vivienda entre los diferentes estados miembros de la Eurozona.

Todo parece indicar que el efecto positivo de la pandemia sobre la demanda de vivienda ha tardado más en advertirse en España que en el resto de países de economía avanzada. A la desaceleración producida en los precios de vivienda en 2020 ha sucedido una clara aceleración en 2021. En el segundo trimestre de 2021 el índice trimestral de precios de vivienda publicado por el INE registró un aumento del 2,4%, superior al 0,5% del primer trimestre.

La variación interanual del índice citado fue del 3,3% en el segundo trimestre de 2021. Dicha variación fue mayor en el caso de las viviendas de nueva construcción, donde alcanza un 5% de crecimiento, mientras que la variación de los precios de las viviendas usadas fue más reducida, el 2,9% (FIG. 6). Por comunidades autónomas, la variación mayor correspondió a Canarias, con el 6,4% de incremento, seguida de Baleares, con el 5,7%. El menor aumento fue el de Extremadura, el 1,7% (FIG. 7). Se advirtieron, pues, aumentos más elevados en las autonomías con mayor peso del turismo, destacando el hecho de que las elevaciones mayores de los precios de venta en dichas zonas turísticas sucedieron en un momento de fuerte recesión en el conjunto de la economía española.

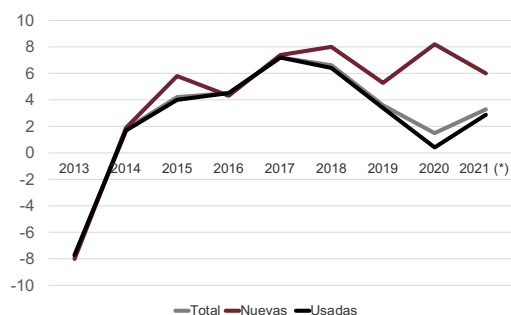


FIG. 6/ Índice de precios de viviendas. Total, viviendas nuevas y viviendas usadas. Tasas de variación anual, 2013-2021 (previsión) (%).

Fuente: INE

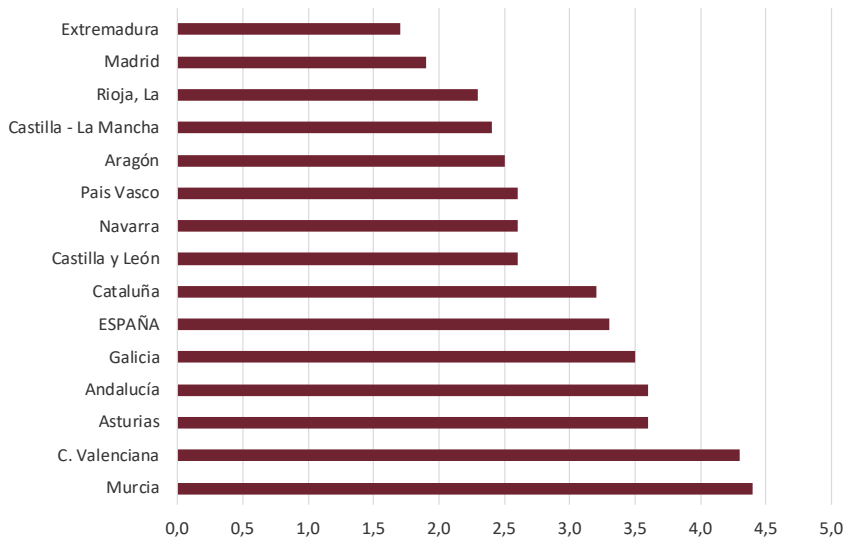


FIG. 7/ IPV. Tasas interanuales de variación de los precios de las viviendas 2021(%), España y Comunidades Autónomas 2º trimestre.

Fuente: INE

La aceleración del crecimiento de los precios de la vivienda en 2021 se ha advertido asimismo en la estadística de precios del portal Idealista.com. Según dicha fuente de datos el precio medio de la vivienda ascendió en agosto de 2021 a 1.825 euros/m², un 5,2% sobre el mismo mes del año anterior y que supera ampliamente al 0,9% de variación registrada en 2020 (FIG. 8). Según la misma fuente estadística, los precios de venta de la vivienda más elevados en agosto de 2021 fueron los de Baleares (3.196 euros/m²) y Comunidad de Madrid (2.943 euros/m²). Los precios más reducidos en dicho mes fueron los de Extremadura (927 euros/m²) y Castilla-La Mancha (866 euros/m²).

Los alquileres, tras descender entre septiembre de 2020 y mayo de 2021, se han mantenido

estabilizados hasta el mes de agosto (FIG. 9). El nivel medio de agosto fue de 10,7 euros/m²-mes. Dicho nivel implicó un descenso del 6,7% respecto del mismo mes de 2020. Cantabria presentó la mayor variación interanual en agosto de 2021 sobre el mismo mes del año anterior (7,0%), mientras que destacaron los descensos experimentados por los alquileres en la Comunidad de Madrid (-8,1%) y Cataluña (-8,2%) (FIG. 10).

El aumento de la oferta de viviendas de alquiler procedentes de viviendas hasta entonces destinadas al alquiler turístico y la menor demanda derivada de la caída del empleo provocaron el retroceso del empleo derivado de la pandemia y los confinamientos. En agosto de 2021 los niveles más elevados de los precios del alquiler fueron los de la Comunidad de Madrid (14,7 euros/m²-mes)

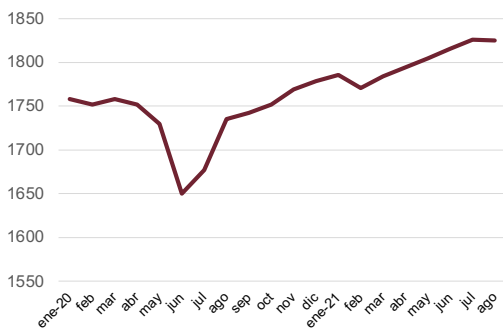


FIG. 8/ Precios de las viviendas (euros/m2), España. Serie mensual, 2020-2021.

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

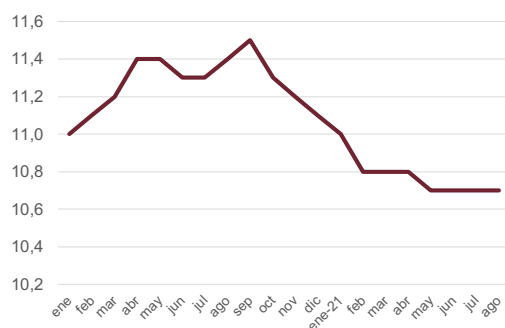


FIG. 9/ Precios del alquiler, euros/m2-mes. Serie mensual, 2020-2021.

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

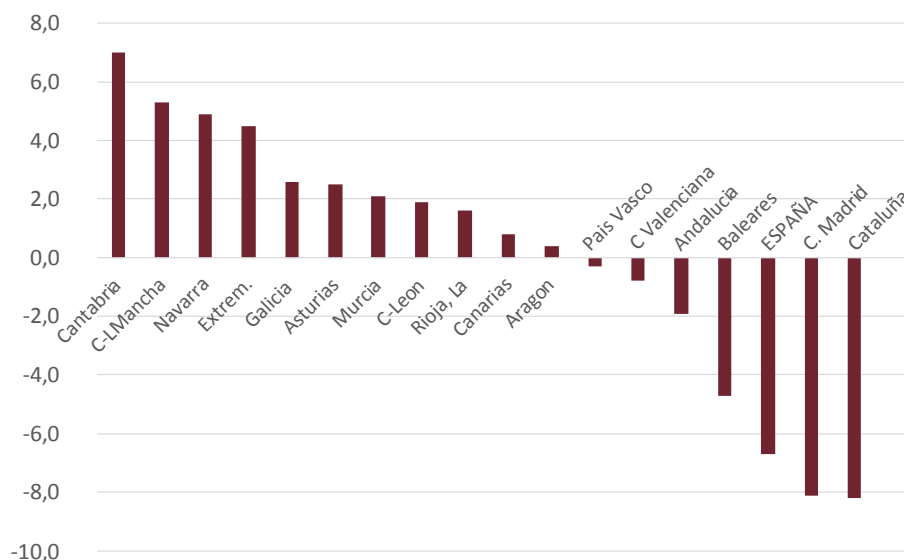


FIG. 10/ Alquileres de viviendas, euros/m²-mes. Tasas de variación interanual, agosto de 2021, por CC. AA. y España (%).

Fuente: INE

y Cataluña (13,4 euros/m²-es). Extremadura presentó los niveles de precios del alquiler más reducidos (8,8 euros/m²-mes).

La recuperación de los niveles salariales en el segundo trimestre de 2021, periodo en el cual la variación interanual fue de un 14,4% en el coste salarial por persona ocupada (excluye las cotizaciones sociales), ha aproximado la evolución salarial a la de los precios y alquileres de las viviendas (Fig. 11).

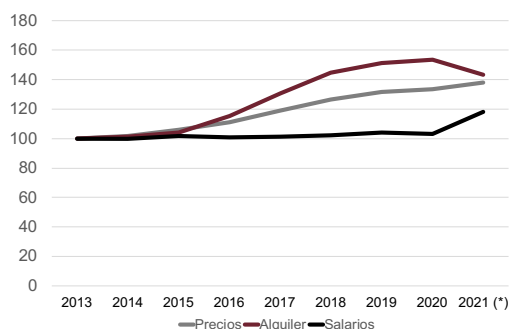


FIG. 11/ Alquileres de las viviendas, precios de las viviendas y salario por persona ocupada, 100= 2013. Datos a fin de año, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE e [Idealista.com](https://www.idealista.com)

En resumen, precios de la vivienda y alquileres han presentado evoluciones un tanto dispares desde el inicio de la pandemia. Los precios de venta han registrado aumentos significativos, derivados de la mayor demanda de vivienda por motivos de inversión. En cambio, los precios de los

alquileres no se han recuperado del descenso derivado del exceso de oferta que se presentó sobre todo en las áreas urbanas, sobre todo en las que habían sido mayores las elevaciones del alquiler en la etapa previa a la pandemia.

4. Mercado de vivienda (II) Demanda y financiación

Resulta sorprendente que una recesión tan acusada como la que provocó la pandemia del Covid 19 en 2020 haya traído consigo una mayor demanda de vivienda y unos precios más elevados en numerosos países desarrollados. Entre los factores explicativos de la mayor "fiebre inmobiliaria" en 2020-21 destacan los relativos a los muy bajos tipos de interés, la proliferación del teletrabajo, el deseo de viviendas de mayor dimensión tras el confinamiento y las importantes ganancias obtenidas con los valores cotizados en bolsa, una parte de cuyas plusvalías se ha derivado hacia la vivienda (R. MIR DE FRANCIA, 2021).

Los inversores institucionales, los fondos de inversión, han adquirido en Europa en torno al 30% de todas las viviendas vendidas en 2020, destacando lo elevado de dichas compras en Alemania e Irlanda. Las mayores adquisiciones de viviendas han tenido lugar en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades, así como en localidades turísticas de la costa o de la montaña. Los mayores precios de venta resultan, en general, más prohibitivos para amplios sectores de la población.

En España ha persistido en 2021 el descenso de los tipos de interés de los préstamos destinados a la compra de viviendas, situándose en el 1,53% el tipo medio de dichos préstamos en el periodo de enero-agosto de 2021 (Fig. 12). El nivel medio del Euribor a doce meses ha sido el -0,491%, situándose el diferencial entre el tipo establecido en dichos préstamos y el citado índice de referencia en 2,02 puntos porcentuales en el periodo citado. El plazo medio de los préstamos en cuestión se sitúa en torno a los 25 años y los préstamos a tipo fijo vienen supusieron el 50,6% de las nuevas operaciones en enero-junio de 2021.

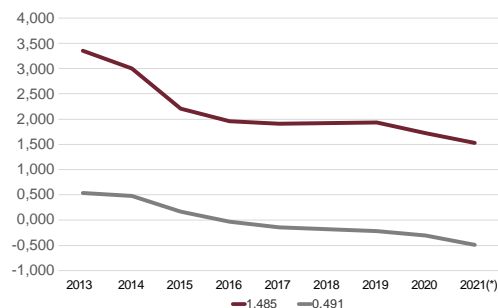


FIG. 12/ Tipos de interés a comprador de vivienda (IRPH) y Euribor a 12 meses. Series de medias anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

Según los datos publicados por el Consejo General del Notariado, en el periodo de enero-julio de 2021 las compras de viviendas aumentaron en un 54,2% sobre el mismo periodo del año precedente y los préstamos destinados a la compra de vivienda aumentaron en un 58,7% (Fig. 13). Destacó la aceleración del aumento de las ventas en el periodo comprendido entre mayo y julio de 2021. La proporción del número de préstamos sobre el número de viviendas vendidas fue el 51,6%.

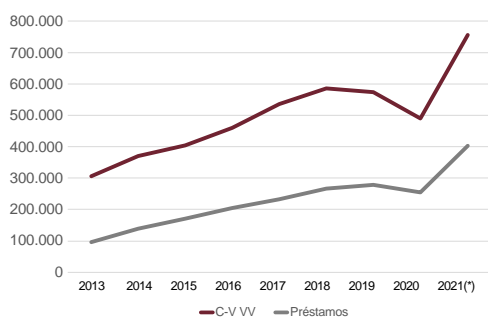


FIG. 13/ Viviendas. Compraventas de viviendas y número de préstamos. Totales anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO

Las compras de viviendas se han visto favorecidas por los bajos tipos de interés y también por una actitud más proactiva por parte de las entidades de

crédito. Resulta también evidente la presencia de los fondos de inversión entre los compradores de viviendas y también entre los promotores de nuevas viviendas.

La información procedente del Banco de España confirma el dato relativo al número de préstamos. Entre enero y julio de 2021 el volumen de nuevos préstamos ha crecido en un 56,5%, destacando el mayor aumento de los préstamos que no proceden de una renegociación, que han aumentado en el mismo periodo de tiempo en un 64,1% (Fig. 14). La cuantía total de los préstamos a comprador prevista para 2021 se aproxima a los 69.000 millones de euros.

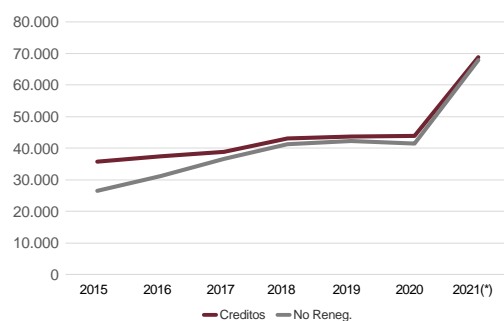


FIG. 14/ Préstamos a comprador de vivienda. Total y operaciones no renegociadas. Totales anuales, 2015-2021 (previsión), millones de euros.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

Los préstamos a comprador de vivienda renegociados descendieron en un 32,7% respecto del año anterior en un 32,7% (Fig. 15), lo que ha supuesto una normalización del mercado de préstamos hipotecarios, que ha sucedido a la difícil situación registrada en 2020 en el periodo de confinamiento.

Las compraventas de viviendas registradas en el periodo enero-julio de 2021 crecieron en un 34,5% respecto del mismo periodo de 2020, según la información aportada por el INE. Las compraventas de viviendas de nueva construcción crecieron en un 43,7%, ampliamente por encima del aumento del

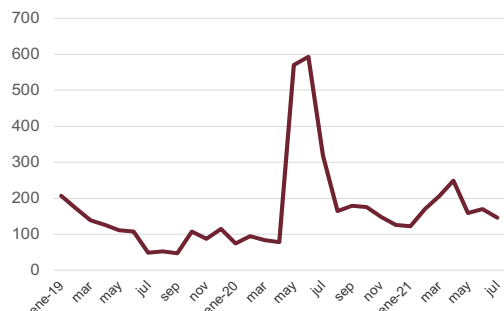


FIG. 15/ Créditos a comprador de vivienda, operaciones renegociadas, millones de euros. Datos mensuales, 2019-2021.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

total de ventas. Las compraventas de viviendas usadas aumentaron en un 32,2% en el mismo periodo de tiempo (FIG. 16). La previsión de ventas de viviendas en 2021 se sitúa en el entorno de las 550.000 vivienda, la cifra más elevada en diez años.

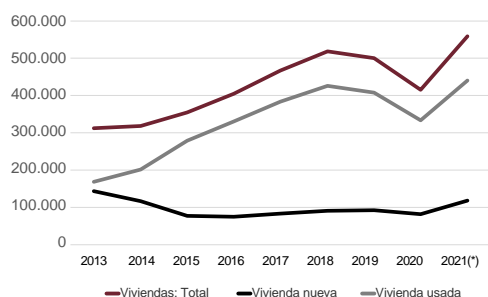


FIG. 16/ Compraventas de viviendas registradas. Totales anuales, nuevas y usadas, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE

Según la estadística registral inmobiliaria las ventas registradas de vivienda aumentaron en un 6,2% en el segundo trimestre de 2021 (FIG. 17). La variación interanual de las ventas registradas fue el 20,6% en el primer semestre de 2021. El rápido crecimiento de los préstamos y de las compraventas de viviendas indica que el efecto estimulante de la pandemia sobre las ventas de viviendas se ha advertido en España sobre todo en 2021, con cierto retraso respecto del resto de países desarrollados de Europa y de Estados Unidos.

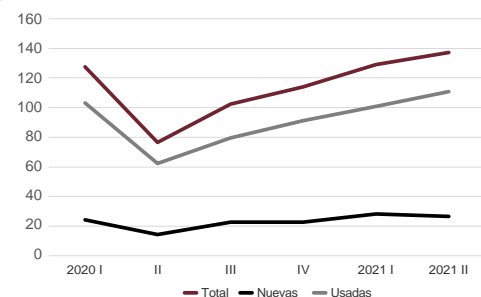


FIG. 17/ Compraventas registradas de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2020-2021. Datos trimestrales, miles de viviendas.

Fuente: ESTADÍSTICA REGISTRAL INMOBILIARIA

5. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

Todo apunta a que la construcción de nuevas viviendas está reaccionando al alza en 2021 ante los importantes aumentos experimentados en este año por las compraventas de viviendas, aumentos comentados en el apartado anterior. En 2020 las viviendas iniciadas retrocedieron en un 19,5%

como consecuencia de las restricciones a la actividad constructora derivadas de los confinamientos sufridos en dicho ejercicio.

En el segundo semestre del pasado año se inició la recuperación citada de la construcción de nuevas viviendas, que ha continuado en 2021 y que ha dado lugar a que en el periodo enero-mayo de 2021 el número de viviendas iniciadas aumentase en un 20,4% sobre el mismo periodo del año precedente. Dicho número de viviendas se estima a partir de los visados de dirección de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos, estimación publicada por el MITMA (FIG. 18). La previsión es que en 2021 se superará ampliamente la cifra de 100.000 viviendas iniciadas.

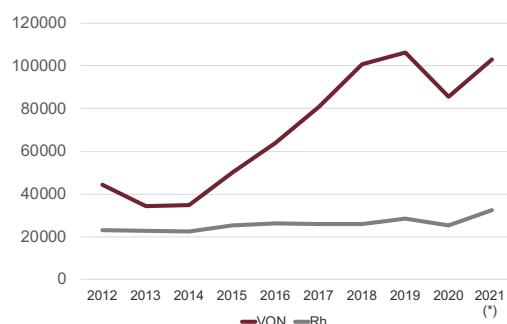


FIG. 18/ Viviendas. Visados de obra nueva y de rehabilitación. Totales anuales, 2012-2021 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

La rehabilitación de viviendas creció en el periodo citado de 2021 en un 28,1%, previéndose para el presente ejercicio un total de rehabilitaciones próximo a las 35.000, cifra que supondría en torno al 29% del total de visados de dirección de obra.

Es de destacar la evolución seguida por los visados de obra nueva en la Comunidad de Madrid, donde se inició la recuperación de la construcción de nuevas viviendas después de la profunda crisis de esta actividad entre 2008 y 2013. En 2016 la proporción de la Comunidad de Madrid dentro de los visados de obra nueva llegó a ser el 25% del total. Después de dicho año la proporción citada ha descendido hasta el 16,7% en la previsión para 2021, en la medida que la recuperación de la construcción residencial se extendió al resto de España. Dicha previsión corresponde a un total anual de visados de obra nueva en Madrid situado en torno a las 18.000 viviendas en 2021. (FIG. 19).

Las viviendas terminadas, estimadas a partir de los certificados de fin de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos, crecieron en el periodo enero-mayo en un 29,9%, aumento superior al del año precedente (8,6%), situándose la previsión en el entorno de las 112.000 viviendas. En el mismo

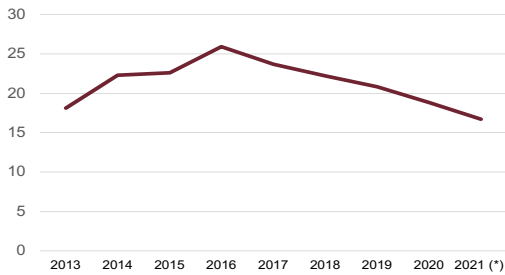


FIG. 19/ **Viviendas iniciadas. Proporción de la Comunidad de Madrid sobre el total de España (%). Series anuales, 2013-2021 (previsión).**

Fuente: MITMA

periodo han crecido asimismo las viviendas terminadas promovidas por cooperativas, que aumentaron en un 26,7%, aproximándose la previsión para 2021 a las 6.000 viviendas (Fig. 20).

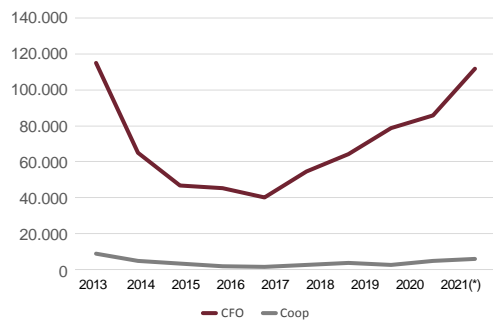


FIG. 20/ **Viviendas terminadas. Total de certificaciones de fin de obra y viviendas promovidas por cooperativas. Totales anuales, 2012-2021 (previsión).**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

La promoción de viviendas sociales se puede estimar a partir de la suma de viviendas terminadas

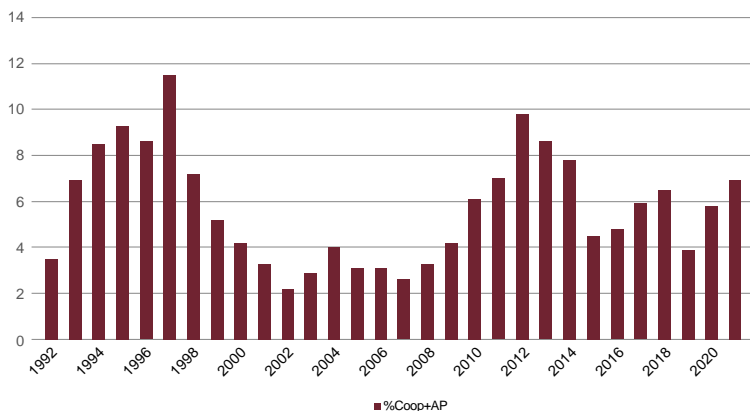


FIG. 21/ **Viviendas Terminadas (CFO). Proporción de cooperativas y de promoción pública sobre el total, 1992-2021 (previsión) (%).**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

por parte de cooperativas y de las viviendas de promoción pública. La previsión para dicho total es de menos de 8.000 viviendas en 2021, lo que supone una proporción del 6,9% respecto del total de viviendas terminadas previsto para este año (Fig. 21). Durante la etapa de auge inmobiliario asociada con el periodo considerado como de "burbuja" (1997-2007), dicha proporción descendió de forma clara, advirtiéndose una recuperación moderada de dicha proporción después de 2013.

En 2021 el total de viviendas terminadas estará próximo al correspondiente a las ventas de viviendas de nueva construcción, tras haber superado a estas últimas entre 2017 y 2020 (Fig. 22). Es posible que en 2021 descienda el total de viviendas de nueva construcción no vendidas, estimado por el MITMA en unas 457.000 viviendas a fines de 2020. El importante aumento del consumo aparente de cemento (13,3% en enero-agosto de 2021 sobre el año anterior) y del empleo en la construcción (3,6% de afiliados a la Seguridad Social en la construcción en agosto de 2021 sobre el mismo mes del año

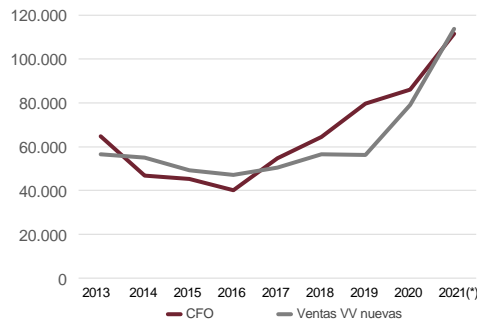


FIG. 22/ **Viviendas terminadas y ventas de viviendas de nueva construcción. Datos anuales, 2013-2021 (previsión).**

Fuente: MITMA

precedente) confirman el mayor ritmo que en 2021 va a alcanzar el total de viviendas iniciadas.

6. Política de vivienda

Las ventas de viviendas de protección oficial (VPO) crecieron en un 25,5% en el periodo enero-julio de 2021 sobre el mismo periodo del año anterior. Las ventas de viviendas protegidas suponen el 8,4% del total de ventas de viviendas y alcanzan un nivel de 50.000 viviendas al año. (Fig. 23). Las calificaciones provisionales de dicho tipo de vivienda descendieron en un 3,8% respecto de 2020 en el primer trimestre de 2021. En el mismo periodo hubo un fuerte repunte de las calificaciones definitivas de viviendas protegidas (Fig. 24).

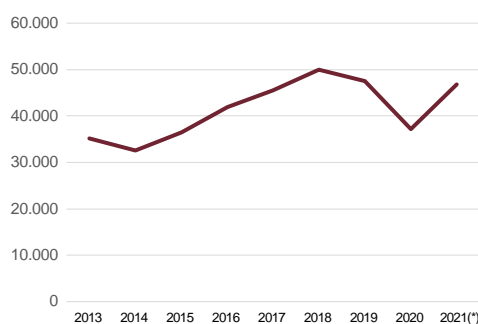


FIG. 23/ Compraventas de VPO. Número de viviendas. Totales anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE

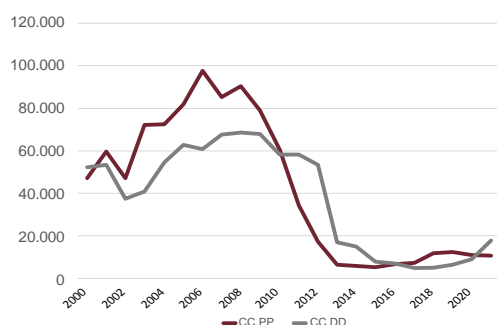


FIG. 24/ Viviendas de protección oficial. Calificaciones provisionales y calificaciones definitivas. Totales anuales, 2000-2021 (previsión).

Fuente: MITMA

Entre 2018 y 2021 ha habido una recuperación de las calificaciones de VPO, cuya participación en el total de viviendas iniciadas y terminadas se ha situado por encima del 10%. Autonomías y ayuntamientos están adoptando una actitud más activista en materia de favorecer la construcción de dichas viviendas. Todavía el nivel alcanzado por las mismas está lejos de satisfacer las necesidades existentes de viviendas de alquiler o precio de venta asequible para numerosos hogares.

Los lanzamientos judiciales se duplicaron en el primer semestre de 2021 respecto del año anterior. El aumento fue ligeramente mayor para los lanzamientos correspondientes a los desahucios por impago del alquiler (Fig. 25). En 2020 hubo un descenso de tales lanzamientos por el menor funcionamiento de los juzgados, circunstancia que está provocando una acumulación de desahucios y lanzamientos en 2021.

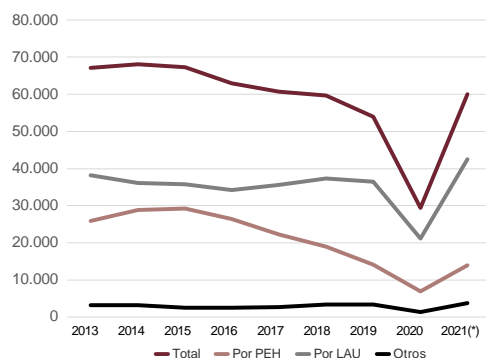


FIG. 25/ Lanzamientos judiciales practicados. Total, por ejecución hipotecaria y por aplicación LAU. Datos anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En septiembre de 2021 ha destacado el dato relativo al fuerte aumento de las inscripciones registradas de procedimientos de ejecución hipotecaria en el segundo trimestre de este ejercicio. Ese aumento ha tenido lugar sin que se hayan registrado aumentos destacables en la morosidad de los préstamos bancarios. A pesar de que el nivel de empleo se ha aproximado en 2021 a los niveles previos a la pandemia, en numerosos hogares se están sufriendo las consecuencias de la recesión que en 2020 provocó la pandemia de Covid 19. En agosto de 2021 el gobierno aprobó un nuevo Real Decreto-Ley que ha mantenido las medidas excepcionales de protección social en el ámbito del arrendamiento de vivienda (J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2021).

En el primer semestre de 2021 el número de inscripciones registrales de procedimientos de ejecución hipotecaria correspondientes a viviendas propiedad de personas físicas aumentaron en un 128,4% respecto del mismo periodo del año precedente. El aumento citado fue superior en el caso de las viviendas destinadas a residencia habitual, el 142,8%. El crecimiento en cuestión fue más acusado en las viviendas usadas (42,9%) que en las viviendas de nueva construcción (-21,7%).

Andalucía, con 1.001 procedimientos y Cataluña, con 851 fueron las autonomías con mayor presencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria en el segundo trimestre de 2021. La iniciación de un procedimiento de ejecución hipotecaria por parte de una entidad de crédito no implica necesariamente

que vaya a producirse un lanzamiento judicial de la persona propietaria de la vivienda. También un procedimiento judicial puede dar lugar a varias certificaciones por ejecución de hipoteca.

La tasa de morosidad bancaria fue el 4,4% en junio de 2021 (4,67% en junio de 2020) para el conjunto de los créditos, mientras que en el caso de los nuevos préstamos a comprador de viviendas la tasa en cuestión fue el 3,2% en marzo de 2021. Durante la crisis de 2008-13 los aumentos de los procedimientos sucedieron en periodos de elevada morosidad bancaria, circunstancia que no se ha producido hasta el primer trimestre de 2021.

Entre 2013 y 2020 el número de procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados, 194.578, superó ampliamente al de lanzamientos judiciales por ejecución hipotecaria (165.778), aunque en el periodo 2017-19 los lanzamientos judiciales citados superaron a los procedimientos iniciados de ejecución hipotecaria.

La recesión derivada de la aplicación del Estado de Alarma en marzo de 2020 implicó un mayor riesgo de lanzamientos judiciales para un número importante de hogares. El gobierno reaccionó estableciendo normas que han suavizado el agravamiento del problema de acceso a la vivienda ocasionado por la crisis del coronavirus. Así, el Real Decreto-Ley 8/2020 (BOE de 18 de marzo), introdujo una medida de protección a los deudores hipotecarios, al permitirles acudir a solicitar una moratoria si los hogares afectados están en situación de vulnerabilidad.

Con el Real Decreto-Ley 11/2020 (BOE de 1 de abril), se pretendió, entre otras cosas, hacer frente a la situación de posible desalojo de su vivienda de los hogares que viven de alquiler. Para aspirar a la ayuda prevista los hogares afectados deberían encontrarse en situación de vulnerabilidad. El Real Decreto-Ley 37/2020 suspendió temporalmente los desahucios. Los Reales Decretos Leyes 8/2021 y 16/2021 han prorrogado las medidas de protección, como es el caso del alquiler de la vivienda.

El último de los dos Reales Decretos Leyes citados, ratificado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2021, extiende hasta el 31 de octubre de 2021 las medidas de protección en situaciones de vulnerabilidad, suspendiéndose los procedimientos y lanzamientos de vivienda. Se amplía la posibilidad de aplicar una prórroga extraordinaria del plazo del a contrato de arrendamiento por un periodo máximo de seis meses.

La estadística de procedimientos iniciados de ejecución hipotecaria refleja las dificultades para hacer frente al pago de las hipotecas. El aumento de tales

procedimientos en 2021 puede indicar menores posibilidades de hacer frente a los pagos derivados de la hipoteca, y ello por las consecuencias negativas derivadas de la pandemia. En todo caso, el aumento de los procedimientos de ejecución hipotecaria provocará aumentos en los lanzamientos judiciales. Esta evolución remite a la conveniencia de corregir la dureza de los que todavía adolece el procedimiento de ejecución hipotecaria que se aplica en España, donde en la práctica no hay una segunda oportunidad para el comprador que no puede hacer frente al pago de la hipoteca por una insolvencia sobrevenida no dolosa.

Desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se ha anunciado que en octubre de 2021 se aprobará por el gobierno un nuevo plan estatal de acceso a la vivienda para el periodo 2022-2025. En este periodo el gobierno movilizará hasta 5.520 millones de euros para destinarlos a la rehabilitación y promoción del alquiler social.

Dentro de dicho total 2.970 millones de euros se destinarán a 510.000 actuaciones de rehabilitación residencial y otros 1.190 millones irán a avales para comunidades de propietarios. El programa para la construcción de 20.000 viviendas de alquiler social en los próximos años recibirá una dotación de 1.000 millones de euros. Habrá dos Reales Decretos Leyes para poner en marcha tales inversiones.

El gobierno de España va a impulsar una Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda, ley que incorporará medidas para favorecer el acceso a la vivienda. Se promoverá la calificación definitiva de la vivienda protegida, incluyendo mayor información y transparencia en las políticas públicas de vivienda, de forma que se conozcan bien los programas que permiten el acceso a una vivienda asequible. Se promoverá el desarrollo de parques públicos de vivienda estables.

7. Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA (2021): *European Economic Forecast, Summer (Interim)*.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2021): *World Economic Outlook Update*, julio 2021.
- MIR DE FRANCIA, Ricardo (2021): "La pandemia dispara los precios de las viviendas en el mundo", *El Periódico*, 17 de agosto
- MORENO ROMA (2021): "Evolución de los precios de la vivienda en la zona del Euro durante la pandemia de Covid-19", *Banco Central Europeo, Boletín Económico*, nº 4/2021-Recuadros
- RODRIGUEZ LÓPEZ, Julio (2021): "Reaparecen las amenazas de desalojo por impago de hipoteca". *El Siglo de Europa*, 17 de septiembre.
- TETT, Gillian (2021): "Global debt is soaring-and we need to talk about it", *The Financial Times*, 16 de septiembre.

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 1151-1166

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.15>

CC BY-NC-ND



Las nuevas exigencias de la Orden Ministerial TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados

M^a Isabel MADURGA-CHORNET ⁽¹⁾

María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO ⁽²⁾

⁽¹⁾ Consejera Técnica. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

⁽²⁾ Coordinadora en la Unidad para la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: El 2 de enero de 2022 entrará en vigor la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Esta Orden deroga íntegramente la anterior Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, del mismo título, que en su momento supuso ya un hito importantísimo al tratarse de la primera norma estatal que establecía criterios básicos de accesibilidad universal en dichos espacios, y que ahora, tras más de una década desde su aprobación ha sido necesaria su actualización. En este artículo se van a analizar las novedades más importantes que supone esta nueva Orden con respecto a la anterior.

Palabras Clave: Accesibilidad; No Discriminación; Discapacidad; Normativa; Legislación; Exigencias; Espacios Públicos Urbanizados.

Las autoras agradecen los valiosos comentarios y aportaciones realizados por D^a Ángela de la Cruz Mera, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original.

The new requirements of the Ministerial Order TMA/851/2021, of July 23, which approves the technical document of basic conditions of accessibility and non-discrimination for access and use of urbanized public spaces

Abstract: January 2, 2022 will come into force the Order TMA/851/2021, of July 23, which developed the technical document of basic conditions of accessibility and non-discrimination for the access and use of urbanized public spaces. The Order will completely repeal the previous Orden VIV/561/2010, of February 1, of the same title which at the time was already a very important milestone as it was the first state regulation that established basic criteria of universal accessibility in that spaces, and now, after more than one decade since its approval, it has been necessary to update it. This article will analyze the most important developments that this new Order supposes with regard to the previous one.

Keywords: Accessibility; Non-discrimination; Disability; Regulations; Legislation; Requirements; Urbanized Public Spaces.

1. Introducción

Las políticas públicas en torno a la accesibilidad han experimentado un notable desarrollo a lo largo de las últimas décadas. Un hito fundamental en este recorrido fue la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad aprobada el 13 de diciembre de 2006, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Convención supuso la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos, reconociendo la importancia que en los mismos tiene la accesibilidad universal.

Nuestro país tampoco ha sido ajeno a este desarrollo. Además de ratificar la Convención Internacional citada el 3 de diciembre de 2007, ya desde mucho antes se habían aprobado Leyes, Reales Decretos y Decretos, Órdenes ministeriales, Ordenanzas municipales..., que bien de manera directa o indirecta, fueron incidiendo positivamente en las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

Entre todas ellas, el 1 de febrero de 2010, cumpliendo el mandato contenido en la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones,

se aprobó la Orden VIV/561/2010, de 1 febrero, por la que se desarrolló el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. Esta aprobación supuso un hito fundamental, ya que precisamente la profusión de normativa existente procedente de diversos niveles y territorios, suponía un panorama disperso, caracterizado por una fuerte heterogeneidad que, a su vez, propiciaba la aplicación de un concepto parcial y discontinuo de la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados.

Esa Orden ministerial fue la primera norma estatal de estas características que establecía criterios básicos de accesibilidad universal en dichos espacios, resultando de aplicación en toda España. Su finalidad era ofrecer a todas las personas usuarias de los espacios colectivos de las ciudades y a las responsables de su diseño, planificación y construcción, un documento técnico con los requerimientos básicos que constituían el mínimo común denominador de la accesibilidad en todo el territorio del Estado.

Sin embargo, una década después de su aprobación, ha sido necesaria su actualización para adaptarla a los cambios normativos sobrevenidos, para introducir modificaciones que mejoren la comprensión de sus preceptos, para armonizarla con el Código Técnico de la Edificación, y para corregir directamente determinados errores.

Por todo ello desde el Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana se ha aprobado la nueva Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, que derogará de manera íntegra la anterior.

Este artículo pretende ayudar a conocer las novedades más relevantes que supone la aprobación de esta nueva Orden con respecto a la anterior.

2. Antecedentes

Como se ha dicho, el 1 de febrero de 2010, cumpliendo el mandato contenido en la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, se aprobó la Orden VIV/561/2010, de 1 febrero, por la que se desarrolló el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. Antes de ella habían existido muchas normas municipales y autonómicas de accesibilidad y de eliminación de barreras arquitectónicas, pero la Orden de 2010 se constituyó en el mínimo común denominador para todo el territorio del Estado.

A lo largo de estos últimos diez años, en los que dicha orden resultó de aplicación, se fue detectando la necesidad de actualizar y revisar sus contenidos. En primer lugar, por los cambios normativos producidos, que son, entre otros:

- El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante RDL 1/2013), y
- El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSyRU), que incorporó las modificaciones introducidas de manera novedosa en el ordenamiento jurídico español por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en relación con la accesibilidad.

También reclamaban esta actualización otros factores importantes, aunque muy diferentes entre sí. Entre ellos:

- La obsolescencia de un régimen de aplicación transitorio cuyos plazos han finalizado ampliamente;
- La necesidad de incluir una serie de modificaciones que mejoraran la comprensión de algunos preceptos o que supusieran un avance técnico sobre los anteriores;
- La conveniencia de proporcionar una mayor precisión en la definición de las condiciones básicas de accesibilidad;
- La existencia de determinados errores en el texto anterior que era preciso corregir; y
- La deseable armonización de esta normativa con el Código Técnico de la Edificación para unificar parámetros en elementos similares, cuando dicha unificación es razonable y recomendable.

3. Principales novedades del documento técnico de 2021, respecto del de 2010.

La estructura de la nueva Orden apenas ha variado con respecto a la anterior. Así, la misma se compone de:

- un artículo único,
- una disposición transitoria,
- una disposición derogatoria,
- dos disposiciones finales y
- un anexo que es realmente el documento técnico que desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Este anexo consta a su vez de:
 - once capítulos,
 - cuarenta y siete artículos y
 - un apéndice.

Como se ha señalado antes, el objetivo esencial de este artículo es poner de relieve los cambios fundamentales que se introducen en esta Orden con la finalidad de solucionar muchos de los problemas detectados en la aplicación de la Orden de 2010.

La siguiente figura (FIG. 1) permite introducirse de manera muy visual y práctica en los principales cambios deducidos directamente de la estructura de sendos documentos técnicos.

CAPÍTULO	ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
I	DISPOSICIONES GENERALES Art. 1 Objeto Art. 2 Ámbito de aplicación	DISPOSICIONES GENERALES Art. 1 Objeto y principios rectores Art. 2 Ámbito y criterios generales de aplicación
II	ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS Y ÁREAS DE USO PEATONAL Art. 3 Los espacios públicos urbanizados Art. 4 Las áreas de uso peatonal	ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS Y ZONAS DE USO PEATONAL Art. 3 Espacios públicos urbanizados Art. 4 Zonas de uso peatonal
III	ITINERARIO PEATONAL ACCESIBLE Art. 5 Condiciones generales del itinerario peatonal accesible	ITINERARIOS PEATONALES Art. 5 Itinerarios peatonales accesibles
IV	ÁREAS DE ESTANCIA Art. 6 Condiciones generales de las áreas de estancia Art. 7 Parques y jardines Art. 8. Sectores de juegos Art. 9 Playas urbanas	ÁREAS DE ESTANCIA Art. 6 Áreas de descanso y áreas con presencia de espectadores Art. 7 Plazas, parques y jardines Art. 8. Sectores de juegos infantiles y de ejercicios Art. 9 Tramos urbanos de las playas
V	ELEMENTOS DE URBANIZACIÓN Art. 10 Condiciones generales de los elementos de urbanización Art. 11 Pavimentos Art. 12 Rejillas, alcorques y tapas de instalación Art. 13 Vados vehiculares Art. 14 Rampas Art. 15 Escaleras Art. 16 Ascensores Art. 17 Tapices rodantes y escaleras mecánicas Art. 18 Vegetación	ELEMENTOS DE URBANIZACIÓN Art. 10 Condiciones generales de los elementos de urbanización Art. 11 Pavimentos Art. 12 Rejillas, tapas de instalación y alcorques Art. 13 Vados vehiculares Art. 14 Rampas Art. 15 Escaleras Art. 16 Ascensores Art. 17 Andenes móviles y escaleras mecánicas Art. 18 Vegetación
VI	CRUCES ENTRE ITINERARIOS PEATONALES E ITINERARIOS VEHICULARES Art. 19 Condiciones generales de los puntos de cruce en el itinerario peatonal Art. 20 Vados peatonales Art. 21 Pasos de peatones Art. 22 Isletas Art. 23 Semáforos	CRUCES ENTRE ITINERARIOS PEATONALES E ITINERARIOS VEHICULARES Art.19 Condiciones generales de los cruces entre itinerarios peatonales e itinerarios vehiculares Art. 20 Vados peatonales Art. 21 Pasos de peatones Art. 22 Isletas de refugio Art. 23 Semáforos
VII	URBANIZACIÓN DE FRENTE DE PARCELA Art. 24 Condiciones generales	URBANIZACIÓN DE FRENTE DE PARCELA Art. 24 Condiciones generales de la urbanización de frentes de parcela
VIII	MOBILIARIO URBANO Art. 25 Condiciones generales de ubicación y diseño Art. 26 Bancos Art. 27 Fuentes de agua potable Art. 28 Papeleras y contenedores para depósito y recogida de residuos Art. 29 Bolardos Art. 30 Elementos de protección al peatón Art. 31 Elementos de señalización e iluminación Art. 32 Otros elementos Art. 33 Elementos vinculados a actividades comerciales Art. 34 Cabinas de aseo público accesibles	MOBILIARIO URBANO Art. 25 Condiciones generales del mobiliario urbano Art. 26 Bancos y mesas de estancia Art. 27 Fuentes de agua potable Art. 28 Papeleras y contenedores para depósito y recogida de residuos Art. 29 Bolardos Art. 30 Elementos de protección peatonal Art. 31 Elementos de señalización e iluminación Art. 32 Otros elementos Art. 33 Elementos vinculados a actividades comerciales Art. 34 Cabinas de aseo, vestuarios y duchas exteriores

CAPÍTULO	ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
IX	ELEMENTOS VINCULADOS AL TRANSPORTE Art. 35 Plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida Art. 36 Paradas y marquesinas de espera del transporte público Art. 37 Entradas y salidas de vehículos Art. 38 Carriles reservados al tránsito de bicicletas	ELEMENTOS VINCULADOS AL TRANSPORTE Art. 35 Plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida Art. 36 Accesos, paradas y marquesinas de espera del transporte público Art. 37 Entradas y salidas de vehículos Art. 38 Espacios reservados al tránsito de bicicletas y vehículos de movilidad personal
X	OBRAS E INTERVENCIONES EN LA VÍA PÚBLICA Art. 39 Condiciones generales de las obras e intervenciones en la vía pública	OBRAS E INTERVENCIONES Art. 39 Condiciones generales de las obras e intervenciones
XI	SEÑALIZACIÓN Y COMUNICACIÓN SENSORIAL Art. 40 Condiciones generales de la señalización y comunicación sensorial Art. 41 Características de la señalización visual y acústica Art. 42 Aplicaciones reguladas de la señalización visual y acústica Art. 43 Aplicaciones del Símbolo Internacional de Accesibilidad Art. 44 Características de la señalización táctil Art. 45 Tipos de pavimento táctil indicador en itinerarios peatonales accesibles Art. 46 Aplicaciones del pavimento táctil indicador Art. 47 Comunicación interactiva	COMUNICACIÓN Y SEÑALIZACIÓN Art. 40 Condiciones generales de la comunicación y señalización Art. 41 Señalización visual y acústica Art. 42 Aplicaciones reguladas de la señalización visual Art. 43 Aplicaciones del Símbolo de accesibilidad para la movilidad Art. 44 Señalización táctil Art. 45 Tipos de pavimento táctil indicador Art. 46 Aplicaciones reguladas del pavimento táctil indicador Art. 47 Comunicación interactiva
APÉNDICE		

FIG. 1: Esquema comparativo del articulado de los documentos técnicos de ambas Órdenes ministeriales (en rojo los cambios).

Fuente: Elaboración propia

Las diferencias, como se puede comprobar, se producen fundamentalmente para distinguir aquellos artículos en los que se recogen condiciones generales comunes a un grupo de elementos, de aquellos que se refieren a condiciones particulares de algún tipo específico de ellos, así como para adaptar algunos términos a la nomenclatura técnica más apropiada, o para hacer una referencia más exacta a lo que se regula en cada precepto.

Antes de pasar a analizar las diferencias fundamentales entre esta Orden y la anterior, y aparte de los matices señalados sobre los títulos de los artículos, cabe destacar un aspecto que rige e impregna todo el texto, ya desde su propio título y que es necesario destacar para comprender el alcance de la misma. Este aspecto (que tenía ya la Orden de 2010) no es otro que su carácter de norma básica estatal.

Tal y como ya indica la propia Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), esta Orden ministerial contiene normas básicas y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1ª de la Constitución, de acuerdo con el

cual al Estado se le reconoce la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. La conexión de este precepto con los derechos, reconocidos por la Constitución también en los artículos 10.1, 14 y 49, es clara. En todos ellos se entiende la igualdad como toda ausencia de discriminación, directa o indirecta, que pueda tener causa en la discapacidad, y ello debe ponerse en relación con el sistema de responsabilidad de todos los poderes públicos diseñado por el artículo 9.2, de acuerdo con el cual éstos deben adoptar las medidas de acción positiva que eviten o compensen las desventajas de cualquier persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social del país.

Por su parte, el artículo 148 (en diversos apartados), reconoce a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en un buen número de materias cuya incidencia en la accesibilidad y no discriminación es evidente. No en vano, las Comunidades

Autónomas han hecho uso de sus competencias en materias tales como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, o el transporte, para dictar normas con contenidos directamente relacionados con aquéllas. Además, debe tenerse en cuenta, que a las Comunidades Autónomas les compete también la tarea de complementar o terminar de delimitar el ámbito normativo de las condiciones básicas que garanticen la igualdad y cuyos límites, tanto para el Estado, como para ellas mismas, ha fijado ya de forma clara la jurisprudencia constitucional.

Alineado con todo ello, el criterio rector en esta actualización de la Orden ministerial no es otro que establecer esas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados con carácter de mínimos. Ello permite, además de asumir el ámbito de responsabilidad propia de la Administración General del Estado, reconocer y respetar las competencias autonómicas y locales concurrentes en la misma materia, además de la gran diversidad de situaciones que caracterizan los espacios públicos urbanizados.

Es cierto que la Orden trata de abarcar, por mor de su mayor eficacia en el reconocimiento de la accesibilidad universal, el mayor espectro posible de soluciones en los casos en los que consta que éstas están funcionando y garantizando unas condiciones de accesibilidad adecuadas. Pero ello no obsta para que, dentro del respeto a aquél mínimo común denominador, se reconozca la posibilidad de dar soluciones alternativas y, por supuesto, más particulares, sin prejuzgar la bondad de unas sobre otras. En este sentido, siempre serán posibles respuestas autonómicas y locales que garanticen en mayor medida la accesibilidad universal reclamada por el Estado.

Entrando en el contenido propiamente dicho, este análisis se centra en los 5 primeros artículos del documento técnico aprobado por la Orden ministerial, donde, por un lado, se sientan las bases para entender el ámbito de aplicación de la Orden, y por otro, se definen los conceptos que permiten identificar aquellas partes del espacio público urbanizado sobre las que, en el resto del articulado, se van fijando después diferentes condiciones de accesibilidad. Es en ellos también, donde se aglutina el grueso de las novedades de la nueva regulación y donde se contemplan y se resuelven aquellos aspectos de la Orden de 2010 que producían mayor dificultad en su aplicación y que pueden esquematizarse de la siguiente manera:

En cuanto a las Disposiciones Generales:

- A. Condiciones en que debía producirse el mantenimiento de los espacios públicos urbanizados.
- B. Aplicación a los espacios públicos urbanizados con carácter temporal.
- C. Situaciones excepcionales en las que podía justificarse la no aplicación de la Orden.

En cuanto a la identificación de los espacios y zonas a las que debía ser de aplicación dicha Orden:

1. Identificación del espacio público urbanizado:
 - A. Deslinde de los ámbitos de aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y de la Orden.
 - B. Playas en las que debía aplicar la Orden.
2. La identificación de las zonas del espacio público urbanizado en las que se exigían las condiciones mínimas de accesibilidad.

Por último, y en cuanto a las determinaciones establecidas en los Itinerarios Peatonales Accesibles:

- A. Términos “colindante o adyacente a la línea de fachada” para describir su ubicación.
- B. Resaltes y escalones admisibles.
- C. Requisitos de iluminación exigibles.
- D. Regulación de las plataformas únicas.
- E. Estrechamientos puntuales en zonas urbanas consolidadas.

La Orden ha abordado todos estos asuntos además de otros más particulares, como la detección del mobiliario urbano, o el uso de pavimento táctil indicador, pero en los siguientes apartados se van a analizar pormenorizadamente los aspectos que se han detallado en el esquema anterior.

4. Disposiciones Generales (art. 1 y 2)

A continuación, se recoge literalmente el artículo 1 y 2 de ambas Órdenes ministeriales, y se resaltan los aspectos que han sido objeto de cambios significativos:

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 1. <i>Objeto.</i></p> <p>1. Este documento técnico desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados tal y como prevé la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.</p> <p>2. Dichas condiciones básicas se derivan de la aplicación de los principios de igualdad de oportunidades, autonomía personal, accesibilidad universal y diseño para todos, tomando en consideración las necesidades de las personas con distintos tipos de discapacidad permanente o temporal, así como las vinculadas al uso de ayudas técnicas y productos de apoyo. De acuerdo con ello, garantizarán a todas las personas un uso no discriminatorio, independiente y seguro de los espacios públicos urbanizados, con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal.</p> <p>3. Los espacios públicos se proyectarán, construirán, restaurarán, mantendrán, utilizarán y reurbanizarán de forma que se cumplan, como mínimo, las condiciones básicas que se establecen en esta Orden, fomentando la aplicación avanzada de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en los espacios públicos urbanizados, al servicio de todas las personas, incluso para aquellas con discapacidad permanente o temporal. En las zonas urbanas consolidadas, cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de dichas condiciones, se plantearán las soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad posible.</p>	<p>Artículo 1. <i>Objeto y principios rectores.</i></p> <p>1. Este documento técnico desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Dichas condiciones básicas derivan de la aplicación de los principios de autonomía individual, no discriminación, accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas, tomando especialmente en consideración las necesidades de las personas con discapacidad, así como las vinculadas al uso de productos y servicios de apoyo.</p> <p>2. Las condiciones básicas referidas en el apartado anterior garantizarán unos espacios públicos urbanizados comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible, en los términos establecidos por este documento técnico y con el fin de hacer efectiva la accesibilidad universal y el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato.</p>
<p>Artículo 2. <i>Ámbito de aplicación.</i></p> <p>1. El ámbito de aplicación de este documento está constituido por todos los espacios públicos urbanizados y los elementos que lo componen situados en el territorio del Estado español. Las condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de espacios públicos urbanizados que contiene la presente Orden se aplican a las áreas de uso peatonal, áreas de estancia, elementos urbanos e itinerarios peatonales comprendidos en espacios públicos urbanizados de acuerdo con lo establecido en los artículos siguientes.</p> <p>2. En las zonas urbanas consolidadas, cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de dichas condiciones, se plantearán las soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad.</p>	<p>Artículo 2. <i>Ámbito y criterios generales de aplicación.</i></p> <p>1. El ámbito de aplicación de este documento técnico está constituido por los espacios públicos urbanizados situados en el territorio del Estado español tal y como se definen en el artículo siguiente. Todas las definiciones recogidas en este documento técnico se entienden referidas únicamente a los efectos de su aplicación.</p> <p>2. Los espacios públicos urbanizados y los elementos que lo componen con carácter permanente, así como los temporales regulados en los artículos 33 y 39, se proyectarán, construirán y renovarán de forma que se cumplan, como mínimo, las condiciones básicas que se establecen en este documento técnico, fomentando la aplicación avanzada de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones al servicio de todas las personas.</p> <p>3. No obstante se podrá exceptuar el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en este documento técnico de manera excepcional y adecuadamente justificada, proponiéndose en todo caso otras soluciones de adecuación efectiva que garanticen la máxima accesibilidad y seguridad posibles y siempre de conformidad con lo dispuesto para tales casos en la normativa autonómica o local, cuando exista.</p>

FIG. 2: Esquema comparativo de los artículos 1 y 2 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

El objeto de ambas Órdenes ministeriales, indudablemente, es establecer unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, y ello bajo una serie de principios. Aunque no existe una diferencia conceptual esencial entre estos primeros artículos, cabe resaltar distinciones importantes:

- Se elimina la cita al Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, pues ya se recoge en varias ocasiones a lo largo de la exposición de motivos que esta Orden trae causa de dicho Real Decreto.
- También se elimina la referencia a la no discriminación “de las personas con discapacidad”, de

conformidad con el concepto de diseño universal del RDL 1/2013 que trata de abarcar a todas las personas, “en la mayor extensión posible”, y en coherencia con el título de la propia Orden y del documento técnico. No obstante lo anterior, dado que, como se ha dicho antes, la Orden trae causa de un Real Decreto que precisamente se refiere de forma expresa a las personas con discapacidad (Real Decreto 505/2007, de 20 de abril), el mismo atiende especialmente las necesidades de estas personas, así como las vinculadas al uso de productos y servicios de apoyo, pues ellas condicionan de forma permanente algunos parámetros de los espacios públicos urbanizados. Cabe advertir aquí que se ha sustituido la referencia a “ayudas técnicas y

productos de apoyo” por “productos y servicios de apoyo” en virtud de la definición de “diseño universal” contenida en el RDL 1/2013¹.

- Los principios que se citan ahora son los de autonomía individual, no discriminación, accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas, adaptándose a la terminología del RDL 1/2013 de forma literal.
- También ha quedado adaptada a la terminología del RDL 1/2013 la descripción de las características que deben garantizarse para los espacios públicos urbanizados, pues en el mismo se define “accesibilidad universal” como la condición que deben cumplir los entornos, entre otros, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.
- Igualmente se han eliminado los términos “permanente y temporal” que se utilizaban para calificar los distintos tipos de discapacidad, porque precisamente el RDL 1/2013 califica la discapacidad como “previsiblemente permanente”.
- Por último, junto al fin último, la anterior Orden que era hacer efectiva la accesibilidad universal y la igualdad de oportunidades - en virtud de la cual los poderes públicos pueden adoptar medidas que equilibren la posición de desventaja de ciertos grupos - la nueva Orden ha añadido la otra dimensión de la igualdad, que es la igualdad de trato, impidiendo con ello cualquier forma de discriminación.

En cuanto al ámbito de aplicación, éste se define en el apartado primero del artículo 2, mediante una remisión al artículo 3 que será objeto de análisis en el siguiente epígrafe, para identificar claramente lo que se consideran “espacios públicos urbanizados”. No obstante, es necesario terminar de analizar el resto de aspectos del artículo 2 que suponen un cambio sustancial con respecto a la anterior Orden y que completan dicho ámbito de aplicación:

- A. Situaciones en las que resulta aplicable la Orden (art. 2.2)
- B. Carácter permanente y no temporal (art.2.2)
- C. Excepcionalidades en la aplicación de la Orden (art. 2.3)

¹ El diseño universal se define en el RDL 1/2013, como “la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas,

A. Situaciones en las que resulta aplicable la Orden

Según el artículo 2.2, la Orden resulta de aplicación a la:

- | | | |
|--|---|--------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - proyección - construcción y - renovación | } | de los espacios públicos urbanizados |
|--|---|--------------------------------------|

Los trabajos de reparación, conservación, mantenimiento, reforma o limpieza entre otros, de los espacios públicos urbanizados no constituyen el objeto de esta Orden por exceder su carácter de condiciones básicas de la accesibilidad. Su regulación (forma, periodicidad...) parece más propia de normas municipales en función de las circunstancias particulares que les afectan.

Ello permite entender que este tipo de trabajos efectuados sobre aquellas actuaciones que se hayan llevado a cabo con base en los criterios de la Orden tras su entrada en vigor, deberán mantener dichas condiciones. Y, por otra parte, los trabajos de este tipo efectuados sobre aquellas actuaciones ejecutadas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma siempre podrán acogerse a las determinaciones establecidas con carácter voluntario.

B. Carácter permanente y no temporal

El segundo elemento que se debe resaltar de la nueva Orden y que se deriva también del eminente carácter de condiciones básicas que tiene la misma, es que la nueva Orden ha quedado ceñida al carácter permanente de la urbanización, entendiéndose que la temporalidad de determinadas instalaciones debe regularse pormenorizadamente mediante ordenanzas o instrumentos similares de las autoridades regionales o locales, en la medida en que la regulación de actividades temporales debe ser mucho más específica y ajustarse a cada caso concreto (no es lo mismo un mercado, que una pista de hielo, o que un concierto o un mitin político). Ello no impide que cada Comunidad Autónoma o Ayuntamiento, en el ámbito de sus competencias, exija el cumplimiento íntegro de esta Orden, también en esas situaciones.

Así, el artículo 2.2 se refiere a los elementos que componen el espacio público urbanizado con carácter permanente. De forma coherente con esto, también el artículo 4, como se verá, define las zonas de uso peatonal, en las que se ubican los itinerarios peatonales y las áreas de estancia, como todo

en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten.”

espacio público urbanizado destinado de forma permanente al tránsito o estancia peatonal.

Por tanto, la Orden no es de aplicación, con carácter general, a situaciones de temporalidad, tanto desde el punto de vista espacial (calles que se peatonalizan en determinados días por un evento puntual), como desde el punto de vista estrictamente temporal (parques infantiles hinchables para horas o días concretos, aseos temporales para actividades particulares, palcos o escenarios para conciertos etc.)

No obstante, y de manera especial se regulan los elementos temporales de los artículos 33 y 39 vinculados a actividades comerciales y las obras e intervenciones en los espacios públicos urbanizados, porque a pesar de su aparente temporalidad, parecen concebirse como elementos inherentes a cualquier espacio público urbanizado del territorio nacional, toda vez que son mencionados de forma expresa en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril.

C. Excepcionalidades en la aplicación de la Orden

Otro aspecto que ha quedado aclarado en la nueva Orden es el de las excepciones, ya que, en la anterior, sólo se previeron para las zonas urbanas consolidadas, y cuando no fuera posible su cumplimiento. Ahora se pretende que las excepciones puedan deberse a otras circunstancias (condicionantes orográficos o de carácter histórico artístico...), pero siempre que se justifique y se motive adecuadamente y de conformidad con la normativa autonómica y local que exista.

Así, en el artículo 2.3 del documento técnico se reconoce la enorme casuística que puede existir en los espacios públicos urbanizados y se deduce que el nuevo régimen de aplicación no puede resultar ajeno, como la propia exposición de motivos ya adelantaba, ni a los espacios públicos urbanizados preexistentes -es decir, cuando hayan sido proyectados, construidos e incluso renovados, antes de que las mencionadas condiciones básicas estén vigentes- ni a los numerosos condicionantes orográficos, histórico-artísticos y culturales, medioambientales o de otras características similares existentes en el país, en los que se deben permitir establecer, razonable y justificadamente, excepciones al cumplimiento de determinados requisitos, siempre que se haga con una motivación adecuada y suficiente y respetando en todo caso lo dispuesto por la normativa autonómica y local, cuando exista. No en vano serán dichas Administraciones las que, por su mayor cercanía a las circunstancias particulares e intrínsecas de sus territorios, podrán abordar las mejores soluciones a la vista de su complejidad y variedad. Todo ello en el bien entendido de que el objetivo último de la norma es hacer efectiva la accesibilidad universal y el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en la mayor medida posible.

5. Espacios públicos urbanizados y zonas de uso peatonal (art. 3 y 4)

A continuación, se recogen literalmente los artículos 3 y 4 de ambas Órdenes ministeriales, y se resaltan los aspectos que han sido objeto de algún cambio importante con respecto a la Orden anterior:

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 3. <i>Los espacios públicos urbanizados.</i></p> <p>1. Los espacios públicos urbanizados comprenden el conjunto de espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia, que forman parte del dominio público, o están destinados al uso público de forma permanente o temporal.</p> <p>2. Los espacios públicos urbanizados nuevos serán diseñados, construidos, mantenidos y gestionados cumpliendo con las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad que se desarrollan en el presente documento técnico.</p>	<p>Artículo 3. <i>Espacios públicos urbanizados.</i></p> <p>1. Los espacios públicos urbanizados comprenden el conjunto de espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia, no adscritos a una edificación, y que forman parte del dominio público o están destinados al uso público, en el suelo en situación básica de urbanizado de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de suelo.</p> <p>2. También se consideran espacios públicos urbanizados los tramos urbanos de las playas tal y como se definen en la legislación estatal en materia de costas.</p>
<p>Artículo 4. <i>Las áreas de uso peatonal.</i></p> <p>1. Todo espacio público urbanizado destinado al tránsito o estancia peatonal se denomina área de uso peatonal. Deberá asegurar un uso no discriminatorio y contar con las siguientes características:</p> <p>a) No existirán resaltes ni escalones aislados en ninguno de sus puntos.</p> <p>b) En todo su desarrollo poseerá una altura libre de paso no inferior a 2,20 m.</p> <p>c) La pavimentación reunirá las características de diseño e instalación definidas en el artículo 11.</p> <p>2. Se denomina itinerario peatonal a la parte del área de uso peatonal destinada específicamente al tránsito de personas, incluyendo las zonas compartidas de forma permanente o temporal, entre éstas y los vehículos.</p>	<p>Artículo 4. <i>Zonas de uso peatonal.</i></p> <p>Se denomina:</p> <p>a) Zona de uso peatonal: todo espacio público urbanizado destinado de forma permanente al tránsito o estancia peatonal.</p> <p>b) Itinerario peatonal: la parte de la zona de uso peatonal destinada específicamente al tránsito de personas, incluyendo las zonas compartidas entre éstas y los vehículos.</p> <p>c) Área de estancia: la parte de la zona de uso peatonal, de perímetro abierto o cerrado, donde se desarrollan actividades de esparcimiento, juegos, actividades comerciales, paseo, deporte, descanso y otras de similares características, en las que las personas permanecen durante un tiempo determinado.</p>

FIG. 3: Esquema comparativo de los artículos 3 y 4 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

Una de las cuestiones más controvertidas que se produjeron durante la aplicación de la Orden VIV 561/2010, de 1 de febrero, fue la relativa a la identificación, por un lado, del propio espacio público urbanizado, y por otro, de las áreas en las que debían establecerse unas condiciones básicas de accesibilidad (pues hay zonas en las que evidentemente no tiene sentido exigir alguna en concreto, como ocurre, por ejemplo, en una pista de skate).

5.1 El espacio público urbanizado

Tal y como se desprende del artículo 3.1, los “espacios públicos urbanizados” son fundamentalmente las partes del suelo en situación básica de urbanizado (de acuerdo al TRLSyRU) en las que se cumplen, de forma simultánea, todas y cada una de las siguientes condiciones:

1. Espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia
2. Espacios no adscritos a la edificación
3. Espacio de dominio público o destinado a un uso público

Lo que sería el espacio público urbanizado podría esquematizarse, por tanto, como se ve en la Fig. 4.

Como se puede observar, tanto esta Orden como la anterior se refiere a los “espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia”, de manera que aquellos espacios peatonales o vehiculares ocupados por instalaciones como antenas o casetas de transformación... o espacios como medianas que sólo tengan acceso para el mantenimiento puntual, no podían ni pueden ahora considerarse “de paso o estancia”, debiendo entenderse, por tanto, excluidos del ámbito de aplicación, en cualquier caso. También ambas Órdenes ministeriales resultan de aplicación a los espacios públicos urbanizados “que forman parte del dominio público o están destinados al uso público”.

En esos aspectos, por tanto, no hay ninguna novedad. Sin embargo, como ya se anticipó al introducir este análisis, ahora se identifica, de forma general, el espacio público urbanizado con el suelo en situación básica de urbanizado, para adaptarse a la terminología de la legislación estatal de suelo más reciente. En este sentido, queda incluido dentro del espacio público urbanizado el suelo de los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, de acuerdo con el TRLSyRU.

Asimismo, se ha deslindado claramente el ámbito de aplicación de esta Orden con el de la normativa de edificación evitando el solapamiento, y en la medida en que los tramos urbanos de las playas no siempre se encuentran delimitados dentro de este suelo en situación básica de urbanizado, el apartado 2 del artículo 3 los incluye de forma expresa, tal y como se explica en el apartado b de este mismo epígrafe.

A continuación, se aclaran estas 2 últimas novedades:

A. Espacios no adscritos a la edificación

La Orden distingue perfectamente lo que son los espacios adscritos a la edificación, de los que no lo están, de manera que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 3, aquella sólo resulta aplicable a los espacios que no están adscritos a ninguna edificación, siendo el Código Técnico de la Edificación, el que contiene la regulación aplicable a aquéllos otros, de conformidad con la (LOE), cuyo ámbito de aplicación considera comprendidos en la edificación “los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio” (artículo 2.3 de la LOE).

De forma coherente con la LOE, el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, en su Disposición final tercera, ordena de manera expresa que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de los edificios se incorporen en el CTE, dejando el desarrollo de las mismas en los espacios públicos urbanizados a esta Orden (Disposición final cuarta).



FIG. 4: Esquema de los espacios públicos urbanizados a efectos de la Orden TMA/851/2021

Fuente: Aceplan para MITMA

Los ámbitos de aplicación de la LOE y de la nueva Orden son, por tanto, complementarios y no se solapan.

B. Tramos urbanos de las playas

Como se resaltó antes, una de las cuestiones que se ha solucionado con la nueva Orden es la relativa a las playas, pues en la anterior Orden, aunque se regulaban, no se encontraban incluidas de forma expresa en su ámbito de aplicación.

Así, el artículo 3.2 de la nueva Orden incluye ya los tramos urbanos de playas en el ámbito de aplicación de la Orden, y para su identificación hace una remisión a la legislación sectorial en materia de costas, pues éstos no se encuentran habitualmente delimitados dentro del suelo en situación básica de urbanizado. De acuerdo con dicha legislación, la Administración competente catalogará los tramos de las playas en naturales y urbanos, teniendo en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada tramo, así como su grado de protección medioambiental (art 67 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas).

5.2 Organización del espacio público urbanizado

Otro escollo que supuso la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, fue el establecimiento en el artículo 4 de unas condiciones generales para todas las zonas de uso peatonal que exigían la inexistencia de resaltes ni escalones aislados en ninguno de sus puntos, una altura libre de paso superior o igual a 2,20m y pavimento. Además, también en el artículo 4, se reconocían las áreas de estancia como las destinadas a cualquier actividad (para

jugar, paseo, deporte...), siendo de aplicación en todas ellas esas condiciones de resaltes, altura y pavimento. La aplicación de este artículo de forma literal hubiera impedido "de facto" la existencia, por ejemplo, de pistas de skate, de zonas ajardinadas o de escaleras en ningún punto de las zonas de uso peatonal.

Ahora el artículo 4 recoge las partes que integran las zonas de uso peatonal sin especificar condiciones que puedan impedir la aplicación efectiva de la Orden. Esta modificación afecta a la totalidad del capítulo IV que se refiere a las Áreas de Estancia, en las cuales la exigencia de parámetros relacionados con accesibilidad ha quedado restringida a 4 tipos de áreas de estancia:

- de descanso y con presencia de espectadores,
- plazas parques y jardines,
- sectores de juego y de ejercicios y
- tramos urbanos de playas

Esta novedad se ha tratado de reflejar en las figuras 5 y 6, en las que, a modo de esquema, se representa la organización del espacio público urbanizado en la anterior Orden y en la nueva, respectivamente. Aparentemente no hay grandes cambios, pero si se analiza en profundidad, se puede comprobar el problema que suponía en la Orden de 2010 al establecer exigencias para todo el espacio de uso peatonal, o la falta de concreción en la identificación de las áreas de estancia, en las que era necesario establecer unas condiciones básicas de accesibilidad.

Con la nueva estructura se ha dotado a la propuesta de la necesaria coherencia y se ha hecho posible su aplicación, que antes, *stricto sensu*, era imposible. Esta nueva organización del espacio público urbanizado se mantiene muy presente a lo largo de toda la Orden, pues permite localizar cada elemento que se regula en cada artículo.

ESPACIO PÚBLICO URBANIZADO (EPU)							
ZONAS DE USO VEHICULAR (ZUV)	ÁREAS DE USO PEATONAL (AUP) * SIN RESALTES NI ESCALONES AISLADOS EN NINGUNO DE SUS PUNTOS * ALTURA LIBRE DE PASO ≥ 2,20M * PAVIMENTO DEL ART. 11						
	ITINERARIOS PEATONALES (IP)		ÁREAS DE ESTANCIA (AE) (= "donde se desarrollan una o varias actividades"; o sea TODO)				
	ITINERARIO PEATONAL ACCESIBLE (IPA)	OTROS IP	CONDICIONES GENERALES	PARQUES Y JARDINES	SECTORES DE JUEGOS	PLAYAS URBANAS	OTRAS
-	(Art. 5)	-	(Art.6)	(Art.7)	(Art.8)	(Art.9)	-

Fig. 5: Esquema organizativo del espacio público urbanizado en la ORDEN VIV/561/2010: las condiciones generales aplicables a cualquier área de uso peatonal, en su sentido estricto, impedirían construir espacios como pistas de skate, de vóley playa o parterres ajardinados.

Fuente: elaboración propia

ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS (EPU)									
ZONAS DE USO VEHICULAR (ZUV)	ZONAS DE USO PEATONAL (ZUP)								
	ITINERARIOS PEATONALES (IP)		ÁREAS DE ESTANCIA (AE)					RESTO DE ZUP	
	ITINERARIO PEATONAL ACCESIBLE (IPA)	OTROS IP	ÁREAS DE DESCANSO Y ÁREAS CON PRESENCIA DE ESPECTADORES	PLAZAS PARQUES Y JARDINES (EXCEPTO ÁREAS AJARDINADAS)	SECTORES DE JUEGOS INFANTILES Y DE EJERCICIOS	TRAMOS URBANOS DE LAS PLAYAS	OTRAS		
-	(Art. 5)	-	(Art.6)	(Art.7)	(Art.8)	(Art.9)	-	-	
	<ul style="list-style-type: none"> * A>1,80m * H>2,20m * SIN ESCALONES AISLADOS * PTE TRANS 2% * PTE LONG 6% 		<ul style="list-style-type: none"> * H>2,20m * SIN ESCALONES AISLADOS 	<ul style="list-style-type: none"> * H>2,20m * SIN ESCALONES AISLADOS 	<ul style="list-style-type: none"> * Ø 1,5m JUNTO A ELEM. DE JUEGO Y DE EJERCICIO ACCESIBLES 	<ul style="list-style-type: none"> * ACERAS COLINDANTES=IPAs * PTOs ACCESIBLES 			
			Acc. desde IPA	Acc. desde IPA	Acc. desde IPA	Acc. desde IPA			
				<ul style="list-style-type: none"> * CONEXIÓN CON IPA DE INSTALACIONES Y AREAS DE DESCANSO A LO LARGO DEL IPA C/ 50m * INFORMACIÓN (sólo en IPA de parques y jardines) 			<ul style="list-style-type: none"> * CONEXIÓN CON IP DEL PTO ACCESIBLE CON RESTO DE INSTALACIONES 		
	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11)	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11) en escaleras alternativa de IPA	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11)	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11)		PAVIMENTO "IPA" (Art. 11) en determinadas situaciones			

FIG. 6: Esquema organizativo del espacio público urbanizado en la ORDEN TMA/851/2021: el nuevo esquema organizativo del espacio público urbanizado supera la restricción anterior, permitiendo la construcción de espacios para situaciones particulares como pistas de skate, de vóley playa o zonas ajardinadas.

Fuente: elaboración propia

6. Itinerarios peatonales (art. 5)

Tanto en la Orden de 2021 como en la de 2010 los itinerarios peatonales contemplados en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, se denominan itinerarios peatonales accesibles (IPA), lo que permite distinguirlos de los itinerarios que eventualmente puedan no serlo, así como de los elementos complementarios a aquellos y de los que garantizan su continuidad, ya que resulta necesario establecer igualmente determinadas condiciones básicas

de accesibilidad para todos ellos, tal y como el propio Real Decreto también reconoce al referirse a los puntos de cruce o las propias escaleras entre otros.

En cuanto a la definición de los IPA, no hay apenas diferencias entre ambas Órdenes ministeriales, y es que básicamente lo que se persigue es que todos los itinerarios sean accesibles, y sólo cuando no todos puedan serlo, se permite que se habiliten las medidas necesarias para que el recorrido del IPA

ORDEN VIV/561/2010

Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.

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

ORDEN TMA/851/2021

Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.

1. Se consideran itinerarios peatonales accesibles aquellos que garantizan el uso y la circulación de forma segura, cómoda, autónoma y continua de todas las personas. Siempre que exista más de un itinerario posible entre dos puntos, y en la eventualidad de que no todos puedan ser accesibles, se habilitarán las medidas necesarias para que el recorrido del itinerario peatonal accesible no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor afluencia de personas.

FIG. 7: Esquema comparativo del artículo 5.1 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

ORDEN VIV/561/2010

Artículo 5. *Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.*

1. [...]
2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Discurrirá siempre de manera colindante o adyacente a la línea de fachada o elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel del suelo.

ORDEN TMA/851/2021

Artículo 5. *Itinerarios peatonales accesibles.*

1. [...]
2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Discurrirá de manera colindante a la línea de fachada o referencia edificada a nivel del suelo. No obstante, cuando las características y el uso del espacio recomienden otra disposición del itinerario peatonal accesible o cuando éste carezca de dicha línea de fachada o referencia edificada, se facilitará la orientación y el encaminamiento mediante una franja-guía longitudinal, tal y como se especifica en los artículos 45 y 46.

Fig. 8: Esquema comparativo de parte del artículo 5.2 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor afluencia de personas:

Sin embargo, la nueva Orden ha matizado y corregido algunos aspectos de este artículo por diversos motivos. Los matices versan sobre los siguientes 5 aspectos vinculados con el IPA que, como ya se adelantó, producían dificultades en la aplicación:

1. Términos “colindante”, “adyacente” y “referencia edificada”
2. Resaltes y escalones aislados
3. Iluminación
4. Plataformas únicas
5. Estrechamientos puntuales

A. Términos “colindante”, “adyacente” y “referencia edificada”

El empleo en la Orden de 2010 de la locución “colindante o adyacente” dio lugar a interpretaciones contrarias al espíritu de la misma.

La Orden de 2010 con esos términos buscaba, en esencia, que las personas con discapacidad visual pudieran orientarse dentro del itinerario peatonal accesible y estableció, como fácilmente se deduce de su mera lectura literal, dos conceptos diferenciados tanto en relación a la ubicación del IPA, como a la referencia para de dicha ubicación:

- En cuanto a la ubicación, empleaba los términos “colindante”, es decir, “que colinda”² (del verbo colindar que se define como “[d]icho de dos o más fincas o terrenos: Lindar entre sí.”³); y “adyacente”, es decir, que está “[s]ituado en la intermediación o proximidad de

algo.”⁴; siendo ambos términos, por tanto, diferentes entre sí.

- En cuanto a la referencia para dicha ubicación, empleaba los términos “línea de fachada” o “elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel de suelo”, de nuevo diferentes entre sí.

Con todo ello se pretendía responder a la gran variedad de situaciones que pueden llegar a darse en relación con la ubicación más apropiada para un itinerario peatonal accesible, persiguiendo siempre el objetivo de que las personas con discapacidad visual puedan orientarse correctamente.

Pues bien, con la redacción de la nueva Orden se acota de manera clara y explícita lo que ya pretendía la anterior Orden VIV/561/2010, y es que cuando la situación recomiende una disposición del IPA no colindante a una línea de fachada o a una referencia edificada válida a nivel de suelo para la correcta orientación de las personas con discapacidad visual, (por ej. para evitar largos recorridos en barrios de bloque aislado, o para que el IPA discurra por las áreas de mayor afluencia de personas en zonas de plataforma única, en bulevares, o por la vocación turística o de ocio de algunas calles de nuestras ciudades...), se deberá facilitar dicha orientación mediante las soluciones de pavimento táctil previstas al efecto en los artículos 45 y 46.

De esta manera, se impide la extremadamente rígida y estricta interpretación de que el itinerario peatonal accesible debe discurrir única y exclusivamente de manera limítrofe a la línea de fachada que permitió la redacción anterior, pues con ella se cerraba cualquier otra posible solución en el contexto global que supone toda la Orden ministerial,

² Aceptación 1 del término “colindante” en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

³ Aceptación única del término “colindar” en el Diccionario de

la lengua española de la Real Academia Española.

⁴ Aceptación 1 del término “adyacente” del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.</p> <p>...</p> <p>2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>d) No presentará escalones aislados ni resaltes.</p> <p>[...]</p> <p>f) Su pavimentación reunirá las características definidas en el artículo 11.</p>	<p>Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.</p> <p>...</p> <p>2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>d) No presentará escalones aislados.</p> <p>e) Su pavimentación reunirá las características definidas en el artículo 11.</p>

Fig. 9: Esquema comparativo de parte del artículo 5.2 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

con sus completos contenidos y de acuerdo con sus principios rectores. Valga mencionar precisamente, y como ejemplo, los artículos 45 y 46, en los que, tanto en la anterior Orden como en la nueva, se da precisamente cobertura a situaciones en las que el itinerario peatonal accesible requería de señalización mediante franjas de encaminamiento. De hecho, estas franjas son las empleadas cuando dicho itinerario carece de línea de fachada o referencia edificada; en los cruces o puntos de decisión, en los que está señalizado por aquellas franjas; o cuando el mismo está situado en zonas abiertas, entre otros supuestos. A su vez, tampoco cabe identificar el elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel de suelo exclusivamente con el concepto de fachada, resultando posible utilizar otras referencias edificadas que resultan perfectamente válidas para el fin último que se persigue en este caso, que como se ha indicado antes, no es otro que la orientación de las personas con discapacidad visual.

En definitiva, con la nueva Orden, siempre que se garantice la uniformidad que persigue la normativa básica estatal, se permite un cierto margen de diseño para que las Administraciones competentes en materia de urbanismo puedan hallar las soluciones que se consideren más apropiadas y pertinentes en relación con cada caso concreto.

B. Resaltes y escalones aislados

En la Orden de 2010 se producía una contradicción, en cuanto a que, por un lado, se exigía que el IPA no tuviera resaltes, y por otro se admitía que el pavimento táctil ubicado dentro del mismo, tuviera resaltes de hasta 4 o 5 mm (artículo 45 de la Orden de 2010). Además, exigir un “resalte cero” parece negar la realidad inherente a las obras de ejecución de la actividad urbanizadora.

Para dar coherencia al articulado, la nueva Orden ha asumido la existencia de resaltes dentro del IPA, como consecuencia de los que se producen, sea por la colocación del pavimento táctil, sea por los “pequeños defectos” de la ejecución de las obras. Dichos resaltes, no obstante, quedan limitados a 4

mm, pues el pavimento del itinerario peatonal accesible debe cumplir las condiciones del artículo 11, el cual, exige que “su colocación y mantenimiento asegurará su continuidad y la inexistencia de resaltes de altura superior a 4 mm”, de manera que, con la nueva redacción, no se permiten resaltes en el itinerario peatonal accesible y se considera resalte todo lo que supere 4 mm de altura. Dicha medida de 4 mm ha quedado armonizada a lo largo de toda la Orden: artículo 11 (pavimentos), art 20 (vados peatonales), y art 45 (tipos de pavimento táctil indicador).

Por otra parte, tal y como se recogía ya en la Orden de 2010, no se permiten escalones aislados dentro del IPA (apartado 2.d) y no cabe interpretar otra cosa por los siguientes motivos:

- El apartado 4 de este artículo obliga a mantener la continuidad dentro del IPA y a salvar los desniveles mediante vados vehiculares, rampas o ascensores, no permitiéndose las escaleras.
- Las escaleras se definen en el artículo 15 como elementos complementarios al IPA, no pudiéndose considerar como parte del mismo (art. 15.1).
- Sólo se concibe como escalera a partir de 3 peldaños (art. 15.2), por lo que escalones aislados se entiende que son menos de 3 peldaños (1 o 2).

De lo expuesto anteriormente se deduce que no cabe permitir ningún tipo de escalón dentro del IPA.

C. Iluminación

La Orden de 2010 estableció un nivel mínimo de iluminación en todo el desarrollo del IPA de “20 luxes, proyectada de forma homogénea, evitándose el deslumbramiento”.

Esta exigencia pretendía garantizar la seguridad de los peatones, como el componente más valorado de su bienestar (seguridad frente a posibles agresiones y también por motivos de accesibilidad), en la medida en que una deficiente iluminación puede agravar la deambulación de personas de edad avanzada y con problemas visuales asociados,

ORDEN VIV/561/2010

Artículo 5. **Condiciones generales** del itinerario peatonal accesible.

[...]

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

[...]

i) En todo su desarrollo dispondrá de un **nivel mínimo de iluminación de 20 luxes**, proyectada de forma homogénea, evitándose el deslumbramiento.

ORDEN TMA/851/2021

Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.

[...]

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

[...]

h) En todo su desarrollo se ajustarán los **niveles de iluminación del recorrido a los especificados en el Real Decreto 1890/2008**, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07.

FIG. 10: **Esquema comparativo de parte del artículo 5.2 de los dos documentos técnicos.**

Fuente: Elaboración propia

mermando su percepción del espacio y, en concreto, la presencia de desniveles.

No obstante, este requisito no parecía encontrarse en consonancia con las distintas normativas nacionales o europeas, ni con las recomendaciones de organismos internacionales como la CIE (*International Commission on Illumination*), que son las referencias a nivel mundial para el diseño de las instalaciones de iluminación. Incluso entraba en contradicción con otros criterios de iluminación exterior contemplados en diversa normativa sectorial, como la de eficiencia energética aplicables al alumbrado exterior o la que protege la calidad astronómica de diversos observatorios. Esta situación y la prevalencia de la Orden de accesibilidad sobre las otras no parecía sostenerse desde el propio principio de jerarquía normativa, según el cual, “carecen de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior”, ni desde los principios de temporalidad (una norma posterior deroga la anterior) o especialidad (la norma especial prevalece sobre la general), que lo complementan.

Además, entre otros problemas, se advirtió que la exigencia de un nivel de iluminación mayor en las aceras que el exigido por la correspondiente normativa específica en la calzada, generaba una falta de uniformidad que impedía una adecuada percepción de la vía en su conjunto, lo cual afecta sin duda a la accesibilidad, e impide que los usuarios se puedan desplazar y orientar de forma segura.

En consecuencia, esta nueva Orden remite a la normativa específica de iluminación.

El reto, en la práctica, será compatibilizar, por tanto, unos valores mínimos por razones de accesibilidad y seguridad de uso, con aquellas que tienen por objeto la protección de la calidad del cielo, el uso racional de la energía o la protección del paisaje y fauna nocturna.

D. Plataformas únicas

Las zonas que no cuentan con diferenciación de cota para el tránsito de peatones y vehículos, conviviendo en ellas ambos usos, se han denominado en esta Orden “zonas de plataforma única”. No se debe olvidar que esta situación también concurre cuando los vehículos son bicicletas o cualquier otro vehículo de movilidad personal, pero cuando estos dos últimos tengan un espacio reservado específico para su uso regirá lo establecido en el artículo 38.

Por su naturaleza, en estas zonas confluyen competencias del ámbito de la accesibilidad con las de tráfico, transporte público, movilidad... Además, hay una gran variedad de posibilidades dada la gran diversidad de situaciones (prioridad peatonal/vehicular; anchos; con mucho tráfico o de tráfico restringido...).

En relación con estas zonas la Orden anterior recogió la obligación de hacer plataforma única cuando el ancho o la morfología de la vía impidieran la separación entre los itinerarios vehicular y peatonal a distintos niveles, pero parece que esto no siempre resulta lo más seguro y que depende mucho del uso que se permita en cada situación. Por ejemplo, en calles relativamente estrechas con mucho tráfico, poner vehículos y peatones al mismo nivel, no parece a veces recomendable; sin embargo, dicha solución puede ser ideal en calles con un ancho suficiente, pero que tienen poco tráfico y prioridad peatonal.

Es cierto que el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, recogía que “En los casos en los que la intervención del punto anterior no sea posible [itinerarios continuos, sin escalones sueltos...], se ejecutaría una solución con plataforma única, pero no decía en qué situaciones concretas (¿hasta un ancho de vía “X”?; ¿cuándo la prioridad fuera peatonal?...), lo que ha permitido a la nueva Orden plantear otra regulación, entendiendo que una norma técnica de accesibilidad no constituye el instrumento jurídico adecuado para establecer derechos y obligaciones de los usuarios de las vías públicas.

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.</p> <p>[...]</p> <p>3. Cuando el ancho o la morfología de la vía impidan la separación entre los itinerarios vehicular y peatonal a distintos niveles se adoptará una solución de plataforma única de uso mixto.</p> <p>4. En las plataformas únicas de uso mixto, la acera y la calzada estarán a un mismo nivel, teniendo prioridad el tránsito peatonal. Quedará perfectamente diferenciada en el pavimento la zona preferente de peatones, por la que discurre el itinerario peatonal accesible, así como la señalización vertical de aviso a los vehículos.</p>	<p>Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.</p> <p>[...]</p> <p>3. En las zonas de plataforma única, donde el itinerario peatonal accesible y la calzada estén a un mismo nivel, el diseño se ajustará al uso previsto y se incorporará la señalización e información que corresponda para garantizar la seguridad de las personas usuarias de la vía. En cualquier caso, se cumplirán el resto de condiciones establecidas en este artículo.</p>

FIG. 11: Esquema comparativo de parte del artículo 5 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.</p> <p>[...]</p> <p>6. Excepcionalmente, en las zonas urbanas consolidadas, y en las condiciones previstas por la normativa autonómica, se permitirán estrechamientos puntuales, siempre que la anchura libre de paso resultante no sea inferior a 1,50 m.</p>	<p>Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.</p> <p>[...]</p>

FIG. 12: Esquema comparativo de parte del artículo 5 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

La nueva Orden se limita a regular únicamente aquello para lo que existe base jurídica, que básicamente es lo siguiente:

- Adoptar el término “zonas de plataforma única” para las áreas en las que se produce esta situación, eliminando la referencia al “uso mixto”, y
- Restringir la regulación de la Orden a aquello que afecte al IPA dentro de estas zonas, pues el objeto de la Orden no justifica regular más allá.

E. Estrechamientos puntuales del IPA en zonas urbanas consolidadas

La limitación del ancho libre de paso del IPA a 1,5m en las zonas urbanas consolidadas que se preveía en la Orden de 2010 con carácter excepcional, ya no se recoge en la nueva Orden, pues el incumplimiento de cualquier requisito debe justificarse en la excepcionalidad de cada situación concreta y por tanto no parece

adecuado fijar límites en estas situaciones, pues la solución dependerá de cada circunstancia.

7. Bibliografía

- ORDEN VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. *Boletín Oficial del Estado*, 61, de 11 de marzo de 2021, 24563 a 24591. Recuperado de : <https://www.boe.es/eli/es/o/2010/02/01/viv561>
- ORDEN TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. *Boletín Oficial del Estado*, 187, de 6 de agosto de 2021, 96522 a 96548. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/07/23/tma851>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2021): *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es> [17/03/2021]

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 1167-1168

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.16>

CC BY-NC-ND



Información sobre Tesis doctorales

Doctoral thesis information

Título:

Clasificación y modelado de entornos urbanos a partir de nubes de puntos para el diagnóstico de la accesibilidad física y el cálculo de rutas para peatones

Autor: Jesús BALADO-FRÍAS

jbalado@uvigo.es

<https://orcid.org/0000-0002-3758-3102>

Secretaria: María Flor ÁLVAREZ TABOADA

Vocales: José Alberto GONÇALVES

Identificador DOI:

<http://hdl.handle.net/11093/1243>

Enlace a documento de la Tesis completo en repositorio de la Universidad o Ficha Teseo:

<http://www.investigacion.biblioteca.uvigo.es/xmlui/handle/11093/1243>

Resumen:

La movilidad en entornos urbanos aún supone un reto para la sociedad en la actualidad, a pesar de los grandes avances que se han realizado en los últimos años para mejorar la accesibilidad física. La complejidad de los elementos que componen el suelo urbano, sumada a necesidades específicas de los diversos perfiles motrices, hacen que algunas personas no puedan alcanzar sus destinos siguiendo una ruta directa y de forma fácil. Las personas con movilidad reducida son especialmente vulnerables a este problema, sus limitaciones a la hora de transitar por el suelo urbano los convierte en un colectivo en riesgo de exclusión social.

Una de las principales carencias en movilidad urbana para peatones puede verse en la ausencia de una herramienta efectiva capaz de generar rutas seguras y acordes con el perfil motriz de cada peatón. La información disponible sobre los elementos del suelo urbano, o su estado, es inexistente o está desactualizada. La tecnología LiDAR permite adquirir las zonas urbanas de una forma rápida y precisa, almacenando su geometría en nubes de puntos que después pueden ser procesadas. No obstante,

Universidad de lectura:

Universidade de Vigo

Departamento:

Departamento de Enxeñaría dos Recursos Naturais e Medio Ambiente

Programa de doctorado:

Xeotecnoloxías Aplicadas á Construción, Enerxía e Industria

Centro de lectura de la tesis: Escola de Enxeñaría de Minas e Enerxía

Fecha de lectura:

23.04.2019

Calificación:

Sobresaliente Cum Laude

Mención Europeo / Mención Internacional:

Mención internacional

Director/es de la Tesis y filiación:

LUCÍA DÍAZ VILARIÑO y PEDRO ARIAS SÁNCHEZ

Tribunal y filiación de los miembros:

Presidente: ANTONIO FERNÁNDEZ ÁLVAREZ

las nubes de puntos son una fuente de información desordenada, con información redundante, oclusiones, donde la densidad de puntos no es uniforme y que, en la mayoría de los casos, tiene tal cantidad de información que las hace de difícil manejo y visualización.

En esta tesis se presentan metodologías de procesamiento automático de nubes de puntos para interpretar el entorno urbano construido, centrándose especialmente en los elementos terrestres que conforman el espacio navegable. El objetivo principal es la generación de modelos urbanos para calcular rutas realistas para peatones de acuerdo con sus habilidades motoras. La información geométrica contenida en las nubes de puntos las hace una fuente de información óptima para este trabajo, a pesar de las limitaciones descritas en el párrafo anterior. Las nubes de puntos han sido clasificadas, en primer lugar, con el nivel de detalle más bajo posible para la detección de áreas urbanas

mediante técnicas de inteligencia artificial y, en segundo lugar, con un alto nivel de detalle para la detección de elementos de suelo mediante información geométrica y topológica. El modelado ha tenido en cuenta los objetos dinámicos en la escena, corregido oclusiones y distribuido los nodos sobre el espacio del suelo, teniendo en cuenta la normativa de accesibilidad internacional ISO-21.542 y el entorno construido.

Los métodos diseñados han sido probados en nubes de puntos de las ciudades de Vigo y Ávila, obteniendo resultados que contribuyen a la solución del problema planteado. Los modelos generados han permitido la aplicación directa de el algoritmo Dijkstra. Las rutas generadas son seguras y coherentes con los elementos de suelo clasificados y los perfiles motrices, tienen en cuenta objetos estáticos, pero no dinámicos, y aseguran una superficie libre de paso mínima para que las personas se desplacen cómodamente.

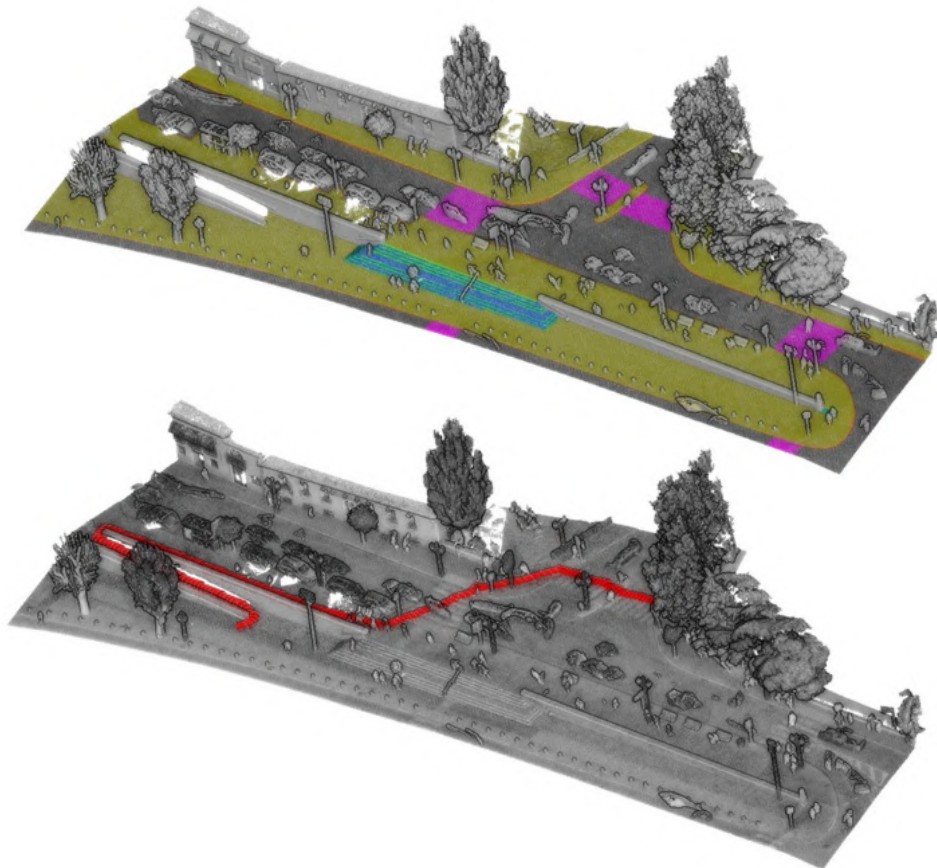


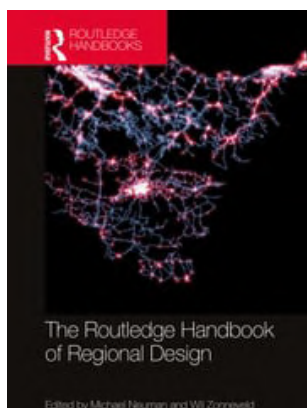
Fig.: Nube de puntos con suelo clasificado y ruta generada para silla de ruedas.

Fuente: Elaboración propia (tesis BALADO-FRIAS, 2019)

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomentogob.es/WebOpaInternet/abnetclexe/>



The Routledge Handbook of Regional Design/ Manual Routledge de Ordenación Territorial

Editado por Michael NEUMAN, Wil ZONNEVELD

Publicado en abril de 2021 por la editorial Routledge
- 484 Páginas, 121 páginas con ilustraciones en B/N
- Inglés

Precio: Edición en papel: £152.00. eBook: £31.99
ISBN 9780367258665

El Routledge Handbook of Regional Design (Manual Routledge de Ordenación Territorial) explora las prácticas recientes de investigación, las políticas y los ejemplos que resaltan los aspectos críticos de la elaboración, planificación y diseño de estrategias para las regiones contemporáneas, incluidas las regiones urbanas, las biorregiones, las regiones de deltas fluviales y sus híbridos.

A medida que la urbanización y la globalización aceleradas se combinan con otras fuerzas, como la demanda de rendimiento creciente por el capital inversor, las migraciones y la innovación, se van generando ciudades que se expanden en territorios cada vez más grandes. Además, estas regiones policéntricas se están aglomerando entre sí para crear nuevas megarregiones. Los procesos y dinámicas territoriales que engendran estas novedosas formaciones regionales producen numerosos y significativos efectos -tanto positivos como negativos, que exigen nuevos modos y herramientas de diseño y de gestión para que los espacios urbanos, la vida, la economía y el bienestar de sus habitantes puedan prosperar de forma sostenible en el futuro.

Este libro presenta numerosos estudios de casos internacionales realizados por destacados académicos y profesionales de todo el mundo, con lo cual constituye un recurso importante no solo para estudiantes, investigadores y profesionales de la planificación urbana, sino también para los encargados de formular políticas públicas, promotores, arquitectos, ingenieros y cualquier persona interesada en los problemas del urbanismo y la ordenación territorial.

Índice de contenidos:

- Presentación. (Gary Hack)

Parte I: Fundamentos y prácticas intelectuales

- Introducción. El resurgimiento del diseño regional (Michael Neuman y Wil Zonneveld)
- Capítulo 1. El surgimiento del diseño regional: recuperación de una gran tradición de arquitectura paisajista y urbanismo. (Michael Neuman)
- Capítulo 2. Historia y tradiciones europeas: revisando la perspectiva del desarrollo espacial europeo. (Andreas Faludi).
- Capítulo 3. Los fundamentos ecológicos del diseño regional. (Frederick Steiner).
- Capítulo 4. Teoría del diseño regional contemporáneo. (Verena Balz).

Parte II: Estudios de caso de la región de la ciudad.

- Capítulo 5. Políticas y estrategias urbanas para un desarrollo regional equilibrado en Corea. (Wang Geun Lee).
- Capítulo 6. La megalópolis lineal de Japón: el ferrocarril de alta velocidad Shinkansen como la columna vertebral de una megalópolis de 60 años de evolución. (Hitomi Nakanishi y Fumitaka Kurauchi).
- Capítulo 7. Las “regiones metropolitanas europeas” de Alemania. (Stephanie Dühr).
- Capítulo 8. ¿Puede seguir prosperando la megalópolis? Un perfil de la megaregión del noreste de EE. UU. Y sus perspectivas. (Robert Yaro).
- Capítulo 9. La mega-región del triángulo urbano de Texas. (Michael Neuman).
- Capítulo 10. Diseño de la región metropolitana de Nueva York. (Tom Wright).
- Capítulo 11. El sistema metropolitano de Santiago de Chile: tensiones y contradicciones transformadoras que configuran la ordenación del territorio. (Roberto Moris y Bill Siembieda).
- Capítulo 12. Nairobi. (Garth Myers).
- Capítulo 13. Diseño y gobernanza para la región de la ciudad de Barcelona. (Antonio Font).
- Capítulo 14. Planificación regional y diseño regional en el Gran París. (Anna Geppert y Xavier Desjardins).
- Capítulo 15. Sydney: Evolución hacia una región metropolitana de tres ciudades y más allá. (Rob Freestone y Simon Pinnegar).
- Capítulo 16. ¿Quién diseñó Los Ángeles? Naturaleza, Beneficio, Política, Personas. (Tridib Banerjee).

Parte III: Estudios de caso de diseño hidráulico, ecológico y biorregional.

- Capítulo 17. La metrópoli delta holandesa. (Lianne van Duinen).
- Capítulo 18. El diseño regional de infraestructura verde en el delta del Río de las Perlas. (Lei Qu y Dongjn Qi).
- Capítulo 19. Diseño regional entrando en el mar. (Sue Kidd y David Shaw).
- Capítulo 20. Diseño biorregional: la ciencia del diseño del futuro. (Plinio Fisk).

Parte IV: Educación, gestión y gobernanza

- Capítulo 21. Pedagogías interdisciplinarias para los desafíos del desarrollo regional: el reacoplamiento de la planificación, el diseño y las ciencias sociales. (Lukas Gilliard, Remon Rooij, Nadia Alaily-Mattar, Wil Zonneveld y Alan Thierstein).
- Capítulo 22. Imaginando la región. (Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas).
- Capítulo 23. Mapeo de regiones. (Wil Zonneveld).
- Capítulo 24. La ecología compleja de la ciudad-región. (Willem Salet).
- Capítulo 25. Los futuros del diseño regional. (Michael Neuman y Wil Zonneveld).

Epílogo. (Catherine L. Ross).

Michael NEUMAN es profesor de Urbanismo Sostenible en la Universidad de Westminster (Londres) y director de la consultoría privada Michael Neuman. Es autor de numerosos libros, artículos, capítulos, informes y planes, que se han traducido a diez idiomas y premiados en varias ocasiones. Su investigación y práctica profesional abarcan el urbanismo, la planificación, el diseño, la ingeniería, la sostenibilidad, la gobernanza y las infraestructuras urbanas. Ha asesorado a alcaldes de Europa, Estados Unidos y Australia, a la Asociación de Plan Regional de Nueva York, al Plan Metropolitano de Barcelona y a otros gobiernos y clientes privados de todo el mundo.

Wil ZONNEVELD es profesor titular de Planificación Urbana y Regional en el Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Medio Ambiente Construido, TU Delft. El tema de su tesis doctoral de 1991 fue la conceptualización del espacio y el territorio en la planificación regional y nacional holandesa. Ha abordado muchas veces este tema desde entonces, ampliando los análisis para incluir las escalas transnacional y europea, con un fuerte énfasis en la visualización y en las conexiones con la capacidad de gobernanza multinivel.

Eduardo De SANTIAGO RODRÍGUEZ
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



The Songyang Story: Architectural Acupuncture as Driver for Rural Revitalisation in China.

Projects by **Xu Tiantian, DnA_Beijing.** / **La historia de Songyang: La acupuntura arquitectónica como vector de la revitalización rural en China.**

Proyectos de **Xu Tiantian, DnA_Beijing.**

Editorial Park Books. Editado por Kristin FEIREISS & Hans-Jürgen COMMERELL. Con textos de Eduard KÖGEL, Saskia SASSEN, Remy SIETCHIPING, Martino STIERLI, Wang JUN y XU TIANIAN.

Primera edición 2020; Tapa dura; 272 páginas, 139 en color y 72 en blanco y negro, con ilustraciones y planos; 29.5 x 29.5 cm, 38,00€

ISBN 978-3-03860-186-9

<https://www.park-books.com/index.php?pd=pb&lang=en&page=books&book=1152>

Este libro sobre la región china de Songyang, en la provincia de Zhejiang, presenta el concepto de acupuntura arquitectónica de la arquitecta Xu Tiantian -fundadora y directora del estudio Design and Architecture (DnA) con sede en Beijing- y analiza la influencia de la arquitectura en la identidad cultural y en la renovación económica de la China rural en los albores del siglo XXI.

En este ámbito territorial de Songyang, el gobierno regional puso en marcha en 2014 un programa de desarrollo y revitalización -articulado en gran medida por el trabajo de la arquitecta Xu Tiantian - que representa un enfoque ejemplar e innovador en la forma de afrontar los procesos de despoblación y emigración que sufren las zonas rurales, así como la consiguiente pérdida de identidad cultural que las aqueja. El programa se ha llevado a cabo a través de una cuidada implementación de proyectos arquitectónicos de pequeña escala y bajo coste, para diferentes usos y funciones, que permiten reactivar las zonas rurales y aumentar su atractivo, así como de una serie de nuevas conexiones estratégicas, todo ello agrupado bajo el concepto de “acupuntura arquitectónica” como herramienta de revitalización.

Los principios, métodos y estrategias de diseño analizados y documentados en este libro pretenden servir de inspiración y ejemplo para similares programas en otros países de mundo. Para ello, diversos autores internacionales provenientes de distintos campos han sido invitados a viajar a esta región y examinar el fenómeno de Songyang desde su perspectiva disciplinar propia, demostrando la amplitud y variedad de sus implicaciones sociales, económicas, ecológicas y culturales.

El libro está magníficamente ilustrado, y presenta una veintena de proyectos arquitectónicos de nueva planta o de rehabilitación de edificaciones existentes para diversos usos y funciones:

Reseñas y Libros

vivienda social, espacios para actividades productivas, infraestructuras turísticas, centros educativos o espacios para la creación cultural, etc. Junto a las ilustraciones se publican también los ensayos de los distintos expertos internacionales invitados a conocer el programa (Eduard Kögel, Saskia Sassen, Remy Sietchiping, Martino Stierli, y Wang Jun), que examinan las implicaciones sociales, políticas y económicas de la planificación sostenible, la acupuntura arquitectónica y la acción colectiva en esta provincia china.

Kristin FEIREISS es escritora, editora y fundadora del Aedes Architecture Forum en Berlín.

Hans-JÜRGEN COMMERELL es fotógrafo de arquitectura y codirector del Aedes Architecture Forum.

Xu TIANIAN es arquitecta con su propio estudio de arquitectura DnA_Design and Architecture en Formada en la Havard Graduate School of Design y también en la Tsinghua University de Pekín, ha trabajado para Rem Koolhaas y ha sido galardonada con diversos premios como el WA China Architecture Award de 2006 y 2008, el Architectural League New York's Young Architects Award de 2008, el Architectural Record's Design Vanguard Award de 2009, o el Moira Gemmill Prize for Emerging Architecture de 2019. En los últimos años ha participado en la revitalización de las zonas rurales de las provincias de Songyang y Zhejiang. Su concepto de acupuntura arquitectónica propone un enfoque holístico hacia la revitalización social y económica de la China rural y por ello ha sido seleccionado por UN-Hábitat como caso de estudio de práctica inspiradora en las relaciones urbano-rurales.

Eduardo De SANTIAGO RODRÍGUEZ
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad

Antonio FORTES MARTÍN
Editorial Iustel Portal Derecho S. A, 2021; 21,5 x14 cm; 331 pp.; rústica; 25,00 €; Castellano; ISBN: 9788498904093962021

Una nueva forma de movilidad urbana, más sostenible y saludable, ha traído consigo un cambio en los desplazamientos de los ciudadanos que pasan a estar basados en la sostenibilidad, la accesibilidad, la seguridad y la eficiencia. Este escenario da lugar a conceptos, realidades y situaciones nuevas que hasta tiempo reciente no encontraban reflejo en el ordenamiento jurídico y que han obligado a una reacción de conjunto del y desde el Derecho administrativo. Este trabajo recrea la respuesta que el Derecho administrativo ofrece para la formalización y sistematización jurídicas del fenómeno de la movilidad sostenible en el marco del llamado derecho a la ciudad. La asimilación jurídica de la movilidad sostenible, como una realidad «administrativizada», se postula en este estudio en un doble plano, a saber, la conformación de un eventual Derecho de la movilidad sostenible y el reconocimiento de un emergente derecho a la movilidad sostenible.

Este trabajo representa una investigación de conjunto con activación de todos los resortes jurídico-administrativos propios de nuestra disciplina de cara a la cabal categorización, no sólo conceptual, sino también jurídica, de la movilidad sostenible como imparable y desbordante realidad urbana

Índice de contenidos:

Primera parte: el derecho de la movilidad sostenible

- El porqué de un estudio “de Derecho” y sobre “el derecho” a la movilidad sostenible
- El marco jurídico europeo y constitucional de la movilidad sostenible.
- La organización administrativa de la movilidad sostenible
- Los presupuestos normativos para la conformación jurídica
- La movilidad sostenible como sistema sostenible: la planificación de la movilidad sostenible
- El Derecho de la movilidad sostenible: ¿nuevo ordenamiento o compendio (des) ordenado de normas?

Segunda parte: la movilidad sostenible como derecho

- I Movilidad sostenible y derecho a la ciudad
- II La movilidad sostenible *ex parte civium*; la conformación de un nuevo estatus ciudadano en los desplazamientos sostenibles por la ciudad
- III El derecho a la movilidad sostenible como nuevo derecho emergente (o de la emergencia de un nuevo derecho subjetivo, ciudadano, social y urbano)

Conclusiones finales

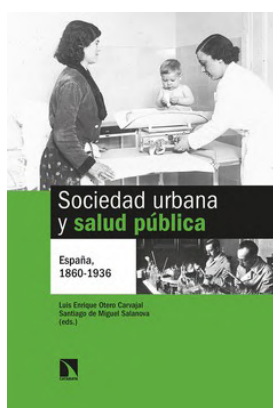
Bibliografía citada

Antonio FORTES MARTÍN es Doctor en Derecho Universidad Carlos III de Madrid y en la actualidad Profesor Titular de Derecho Administrativo en la misma Universidad.

Ha formado parte de varios proyectos de investigación, colabora en diversas Redes internacionales y sociedades científicas y es evaluador externo de proyectos de investigación y de varias Revistas jurídicas.

Autor de numerosas publicaciones como monografías, libros, capítulos de libros en obras colectivas y artículos de revistas científicas sobre Derecho del medio ambiente y Derecho del transporte.

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Sociedad urbana y salud pública. España, 1860-1936

Luis Enrique OTERO CARVAJAL & Santiago DE MIGUEL SALANOVA (eds.)

Luis Enrique OTERO CARVAJAL, Josep BERNABEU-MESTRE, María TORMO-SANTAMARÍA, Eva María TRESCASTRO-LÓPEZ, Esteban RODRÍGUEZ-OCAÑA, Francisco MUÑOZ PRADAS, Yolanda Piedad CASADO RUIZ, Bárbara Revuelta EUGERCIOS, Diego RAMIRO FARIÑAS, Stanislao MAZZONI, María Isabel PORRAS GALLO, José María LÓPEZ SÁNCHEZ, Ricardo CAMPOS, Rafael HUERTAS, María Eugenia GALIANA-SÁNCHEZ,

Reseñas y Libros

Ferrán SABATÉ I CASELLAS, Joana María PUJADAS-MORA, Pere SALAS-VIVES, Santiago DE MIGUEL SALANOVA, Ximo GUILLEM-LLOBAT, Enrique PERDIGUERO-GIL, Ainhoa CAMPOS POSADA, Anton ERKOREKA, Mikel ERKOREKA, Manuel GONZÁLEZ PORTILLA, Josu HERNANDO PÉREZ, José URRUTIKOETXEA LIZARRAGA y Alejandro ROMÁN ANTEQUERA

Ed Los Libros de la Catarata 2021; 24 x 16 cm; 352 pp.; rústica; 20,00 €; EAN: 978841352271; ISBN: 978-84-1352-271-5

Durante el último tercio del siglo XIX el crecimiento de la población urbana en España sufrió una intensa aceleración, que tuvo como consecuencia el que los límites de las ciudades se vieran cada vez más desbordados, y el hacinamiento se convirtió en un creciente problema social y sanitario. En los barrios populares, la precariedad del trabajo, la mala alimentación, la suciedad y la falta de higiene dieron lugar a altas tasas de mortalidad, y se puso entonces de manifiesto la necesidad de afrontar problemas vinculados a las deficientes infraestructuras urbanas y la organización socioespacial. Abastecimiento y tratamiento de aguas, eliminación de basuras, alumbrado o movilidad adquirieron nuevas dimensiones que tuvieron que solventarse por los poderes públicos y el sector privado. Con sus aceleraciones e interrupciones, la España del primer tercio del siglo XX fue un periodo en el que se buscó la implementación de un nuevo modelo de salud pública.

Este libro tiene por objetivo, a lo largo de sus distintos capítulos, elaborados por reconocidos especialistas en la materia, profundizar en el estudio de las transformaciones sociales de la España urbana en el periodo que va desde finales del siglo XIX hasta el estallido de la Guerra Civil, prestando especial atención a innovaciones tales como la mejora de los sistemas higiénico-sanitarios, la configuración de la psiquiatría como disciplina, la profesionalización de la enfermería, o la creación de controles de calidad de los alimentos, las cuales redundaron en la reducción de las tasas de mortalidad y consecuentemente en la elevación de la esperanza de vida de la población española.

Índice de contenidos:

Introducción. Luis Enrique OTERO CARVAJAL (ed) y Santiago DE MIGUEL SALANOVA

- Capítulo 1. Expansión urbana y salud pública en España (1860-1936).
Luis Enrique OTERO CARVAJAL
- Capítulo 2. Nutrición y salud pública en España en el primer tercio del siglo XX.
Josep BERNABEU-MESTRE, María TORMO-SANTAMARÍA y Eva María TRESCASTRO-LÓPEZ
- Capítulo 3. La salud infantil como objetivo en España (1900-1936).
Esteban RODRÍGUEZ-OCAÑA
- Capítulo 4. Las gotas de leche en España (1903-1934): la difusión de una innovación sanitaria.
Francisco MUÑOZ PRADAS
- Capítulo 5. ¿Medicalización de la maternidad? Pacientes y usos de la casa de la maternidad de Madrid a principios del siglo XX.
Yolanda Piedad CASADO RUIZ, Bárbara Revuelta EUGERCIOS,
Diego RAMIRO FARIÑAS y Stanislao MAZZONI.
- Capítulo 6. La construcción de un marco para luchar contra las enfermedades infecciosas en la España del primer tercio del siglo XX y su transformación por la pandemia de la gripe de 1918-1919.
María Isabel PORRAS GALLO
- Capítulo 7. El Instituto Nacional de higiene de Alfonso XIII: los inicios de la salud pública en España.
José María LÓPEZ SÁNCHEZ
- Capítulo 8. Psiquiatría, modernización y ciudadanía en España (1900-1936).
Ricardo CAMPOS y Rafael HUERTAS
- Capítulo 9. Enfermería y salud pública en España en el primer tercio del siglo XX.
María Eugenia GALIANA-SÁNCHEZ

- Capítulo 10. El modelo novecentista de salud pública en Cataluña en el primer cuarto del siglo XX.
Ferrán SABATÉ I CASELLAS
- Capítulo 11. La gestión municipal de la sanidad e higiene pública en las Islas Baleares (1900-1936).
Joana María PUJADAS-MORA y Pere SALAS-VIVES
- Capítulo 12. En tiempos de alarma, en tiempos de prevención. La desinfección como arma de combate contra las enfermedades en la España urbana del primer tercio del siglo XX a través de los casos de Madrid y Bilbao.
Santiago DE MIGUEL SALANOVA
- Capítulo 13. El control de la calidad de los alimentos en el País Valenciano: entre los intereses comerciales y la salud pública.
Ximo GUILLEM-LLOBAT y Enrique PERDIGUERO-GIL
- Capítulo 14. Pan para hoy...y para mañana. Retos.Progresos y problemas del abastecimiento de Madrid en el primer tercio del siglo XX.
Ainhoa CAMPOS POSADA
- Capítulo 15. El papel de las haciendas locales en el progreso de la salud pública: el caso del Ayuntamiento de Bilbao (1890-1936).
Anton ERKOREKA y Mikel ERKOREKA
- Capítulo 16. Urbanización y mortalidad en Bizkaia (1875-1930).
Manuel GONZÁLEZ PORTILLA, Josu HERNANDO PÉREZ y José URRUTIKOETXEA LIZARRAGA
- Capítulo 17. La lucha contra la mortalidad en la bahía de Cádiz (1850-1940) en perspectiva comparada: el Puerto de Santa maría y Rota.
Alejandro ROMÁN ANTEQUERA

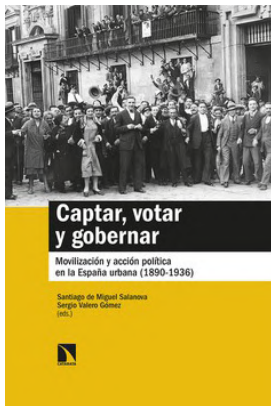
Resúmenes

Sobre los autores y autoras

Luis Enrique OTERO CARVAJAL es Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad Complutense de Madrid, ha sido decano de la Facultad de Geografía e Historia de la misma universidad (2010-2018) y es director del Grupo de Investigación Complutense Espacio, Sociedad y Cultura en la edad contemporánea. Profesor visitante de la Universidad de Puerto Rico (2007), ha dirigido más de 20 tesis doctorales y es autor de numerosos libros, artículos científicos y capítulos de libros.

Santiago DE MIGUEL SALANOVA es Investigador del Programa de Captación de Talento de la Comunidad de Madrid en la Universidad Complutense de Madrid, ha sido profesor de Historia Contemporánea de la Universidad París IV-Sorbona, doctor en Historia por la UCM, miembro del Grupo de Investigación Complutense Espacio, Sociedad y Cultura en la edad contemporánea y ganador del premio de la Asociación de Historia Social (noviembre de 2016). Investiga sobre la historia urbana, historia social, historia del trabajo e historia de la movilización política y electoral en el Madrid de la Restauración, siendo autor de varias publicaciones.

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Captar, votar y gobernar Movilización y acción política en la España urbana (1890-1936)

Santiago DE MIGUEL SALANOVA, Sergio VALERO GÓMEZ
(eds.)

Ed Los Libros de la Catarata 2021; 24 x 16 cm; 288
pp.; rústica; 18,00 €; EAN: 9788413522739; ISBN:
978-84-1352-273-9

Durante los últimos años del siglo XIX y el primer tercio del XX tuvieron lugar en España importantes cambios en cuanto a la manera de concebir la política. El sufragio universal masculino impuso nuevas dinámicas en el desarrollo de las elecciones municipales y en las experiencias de gestión y administración, y el poder local asistió a un proceso de resignificación con respecto a lo que había representado en tiempos anteriores. Las nuevas realidades que se fueron imponiendo hasta el estallido de la Guerra Civil en algunos ámbitos urbanos españoles convirtieron en inaplazable la actualización de la actividad municipal decimonónica. Desde principios del siglo XX, la gestión municipal comenzó a consagrarse a la problemática urbana y a tratar la ciudad como un cuerpo o espacio eminentemente social, con el objetivo de responder de una manera más efectiva a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes y a los intereses que estos manifestaron. Esta obra colectiva, realiza, a través de los estudios que lo integran, un detallado análisis de todas estas transformaciones en ciudades como Madrid, Bilbao o Valencia, prestando especial atención a las formaciones liberal-republicanas y obreras como protagonistas fundamentales de la movilización social en los núcleos urbanos, así como a las convergencias entre republicanos y socialistas, y su necesidad de coalición en los comicios.

Índice de contenidos

- Introducción, por Santiago DE MIGUEL SALANOVA y Sergio VALERO GÓMEZ
- Capítulo 1. Oviedo y Gijón: dos modelos de acción municipal en el republicanismo de la restauración.
Sergio SÁNCHEZ COLLANTES
- Capítulo 2. Guerra cultural en la periferia: política, religión y espacio público en los suburbios de Madrid (1880-1900).
Carlos HERNÁNDEZ QUERO
- Capítulo 3. La taberna: sociabilidad socialista en el Bilbao de finales del siglo XIX.
Sara HIDALGO GARCÍA DE ORELLÁN
- Capítulo 4. Republicanos en invierno, monárquicos en verano: política local republicana en Donostia-San Sebastián (1885-1931)
Unai BELAUSTEGI
- Capítulo 5. Dúctiles y benévolo: acción electoral municipal, estrategias de movilización y políticas de alianza del liberalismo dinástico en Guadalajara (1889-1902)
Javier SAN ANDRÉS CORRAL
- Capítulo 6. Identidades y lenguajes republicanos: Castelló de la Plana (1891-1910)
Ferrán ARCHILÉS CARDONA

- Capítulo 7. Republicanos en las urnas: Cataluña, baluarte del republicanismo en tiempos de Alfonso XIII (1902-1923)
Gemma RUBÍ
- Capítulo 8. Creando ciudadanos conscientes y laboriosos: estrategias, societarismo opositor y sociabilidad en Granada (1903-1918)
Álvaro LÓPEZ OSUNA
- Capítulo 9. El nacimiento de una nueva cultura política: la conjunción republicano-socialista en Bizkaia (1909-1919)
Jon PENCHE
- Capítulo 10. Convergencias socialistas en Madrid y Bilbao: el PSOE y el proceso de creación de un modelo de política municipal compartido en el espacio urbano (1891-1923)
Santiago DE MIGUEL SALANOVA
- Capítulo 11. Elecciones y política municipal en la restauración: la democracia republicana en acción en Madrid
Óscar ANCHORENA MORALES
- Capítulo 12. Laicismo y educación: la gestión de republicanos y socialistas en el Ayuntamiento de Zaragoza (1904-1936)
Héctor VICENTE SÁNCHEZ
- Capítulo 13. La construcción del pragmatismo: presencia electoral y estrategia socialista en la Valencia de entreguerras (1918-1936)
Sergio VALERO GÓMEZ
- Capítulo 14. La derecha regional valenciana ante las urnas: estrategias electorales modernas y límites de un argumentario conservador (1931-1936)
Javier ESTEVE MARTÍ

Sobre los autores y autoras

Santiago DE MIGUEL SALANOVA es Investigador del Programa de Captación de Talento de la Comunidad de Madrid en la Universidad Complutense de Madrid, ha sido profesor de Historia Contemporánea de la Universidad París IV-Sorbona, doctor en Historia por la UCM, miembro del Grupo de Investigación Complutense Espacio, Sociedad y Cultura en la edad contemporánea y ganador del premio de la Asociación de Historia Social (noviembre de 2016). Investiga sobre la historia urbana, historia social, historia del trabajo e historia de la movilización política y electoral en el Madrid de la Restauración, siendo autor de numerosas publicaciones.

Sergio VALERO GÓMEZ es Profesor contratado doctor del Departamento de Historia Moderna y Contemporánea de la Universitat de València. Ha realizado estancias de investigación en la London School of Economics and Political Science o el Instituto Portugués de Relações Internacionais (IPRI), de la Universidade Nova de Lisboa.

Su investigación se ha centrado en el socialismo español y valenciano durante la década de 1930, especialmente sobre sus conflictos internos, sus relaciones con la democracia y sus acciones educativas. Es autor de numerosas publicaciones, artículos en revistas científicas y capítulos de libro y, además, editor de varias obras colectivas.

Varios autores que se pueden consultar en la página de la editorial Los libros de la Catarata:

https://www.catarata.org/libro/captar-votar-y-gobernar_125114/

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



(In)justicias urbanas, ciudades (in)justas **Políticas urbanas, mercantilización y turistificación en ciudades de América Latina y España**

Manuel DE LA CALLE VAQUERO, Víctor DELGADILLO, Guillermo JAJAMOVICH, Thiago ALLIS, María VELASCO, Marc PRADEL (Coords)

Fernando DÍAZ ORUETA, Rosa DE LA FUENTE, María VELASCO, Marc PRADEL MIQUEL, Pilar VEGA PINDADO, Paula VERA, Carolina GONZÁLEZ REDONDO, João ALCANTARA DE FREITAS, Camilo MORENO, Víctor DELGADILLO, Myriam Johanna HINOJOSA BARAHONA, Clara MEDINA-GARCÍA, Pieter RONDELEZ, Guillermo JAJAMOVICH, Luis Vladimír MORALES POZO, Manuel DE LA CALLE VAQUERO, Elena FERREIRO CALZADA, Ana Carolina PADUA MACHADO, Thiago ALLIS, Mercedes GONZÁLEZ BRACCO, Alejandro MANTECÓN, Antonio CANTÓ-GÓMEZ y Raquel HUETE

Ed Los Libros de la Catarata 2021; 24 x 16 cm; 304 pp.; rústica; 19,00 €; EAN: 9788413522319; ISBN: 978-84-1352-231-9

Las ciudades son productos históricos y sociales que se han ido construyendo a lo largo de los siglos con el objetivo de vivir mejor. Sin embargo, las desigualdades y la injusticia social han estado presentes en ellas desde sus inicios. En la actualidad, el periodo de crisis por el que atravesamos pone de manifiesto, más que nunca, la necesidad de preguntarnos su futuro y la importancia de tener presentes las dimensiones ecológica y social. Las ideas de ciudad justa y derecho a la ciudad están relacionadas con la necesidad de acabar con estas desigualdades y construir entornos urbanos más habitables, sostenibles y diversos, en los que se dé un reparto equitativo del espacio y los recursos. Ahora más que nunca hace falta plantearse las preguntas: ¿qué modelo de ciudad queremos? ¿Cuáles son las políticas públicas que se pueden poner en marcha para lograr ciudades más justas? ¿Es posible alcanzar el cambio en el marco del actual sistema capitalista?

Índice de contenidos

- Introducción. Ciudades (in)justas. Políticas urbanas, mercantilización y turistificación en ciudades de América Latina y España
Manuel DE LA CALLE VAQUERO, Víctor DELGADILLO, Guillermo JAJAMOVICH, Thiago ALLIS, María VELASCO y Marc PRADEL (Coords.)
- Primera parte. Ciudades (in)justas, políticas públicas y gobiernos locales
- Capítulo 1. Ciudad justa, municipalismo y transición ecosocial: el Gobierno de Zaragoza en común
Fernando DÍAZ ORUETA
- Capítulo 2. Ciudad justa y nuevo municipalismo: las políticas urbanas de Madrid en el periodo 2015-2019
Rosa DE LA FUENTE y María VELASCO
- Capítulo 3. Justicia social, cohesión social y participación ciudadana. El caso de Barcelona
Marc PRADEL MIQUEL
- Capítulo 4. Políticas de movilidad para una ciudad justa: Madrid a examen
Pilar VEGA PINDADO
- Capítulo 5. Imaginario urbano de la dignidad: transformación barrial, derechos y sensibilidades
Paula VERA
- Capítulo 6. Las condiciones locales de la movilidad de políticas urbanas. Los distritos económicos del sur de la ciudad de Buenos Aires (2008-2019)
Carolina GONZÁLEZ REDONDO

- Capítulo 7. Por ciudades menos inteligentes e mais justas
João ALCANTARA DE FREITAS
- Segunda parte. Mercantilización de la ciudad
- Capítulo 8. El regreso a la ciudad central: medio siglo de disputas entre las políticas públicas de (re)desarrollo y conservación del patrimonio urbano en Bogotá
Camilo MORENO
- Capítulo 9. (Re)producción del espacio urbano en Ciudad de México, 2010-2020: financiarización y construcción de la ciudad injusta
Víctor DELGADILLO
- Capítulo 10. Las contradicciones existentes entre el discurso y lo real: políticas habitacionales del Ecuador del 'buen vivir' (2007-2017)
Myriam Johanna HINOJOSA BARAHONA
- Capítulo 11. Operación Chamartín: confrontación municipalista a 20 años de especulación neoliberal
Clara MEDINA-GARCÍA y Pieter RONDELEZ
- Capítulo 12. Tensiones entre ciudad y puerto: reflexiones a partir de puerto madero y la circulación de grandes proyectos urbanos
Guillermo JAJAMOVICH
- Capítulo 13. Las plataformas gubernamentales de Quito: entre la centralidad y la periferia
Luis Vladimir MORALES POZO
- Tercera parte. Turistificación y conflictos urbanos
- Capítulo 14. Madrid, del crecimiento a la contención turística (1997-2019). Reflexión a partir de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística
Manuel DE LA CALLE VAQUERO y Elena FERREIRO CALZADA
- Capítulo 15. Cidade justa, mobilidades e turismo. Reflexões a partir do Parque Minhocão (São Paulo/Brasil)
Ana Carolina PADUA MACHADO y Thiago ALLIS
- Capítulo 16. El espacio turístico disputado: disciplinamiento sentimental y denuncias farsescas en el barrio de la Boca (Buenos Aires)
Mercedes GONZÁLEZ BRACCO
- Capítulo 17. Conflicto social y transformación del espacio público en Alicante. Crisis de legitimidad en una ciudad turística mediterránea
Alejandro MANTECÓN, Antonio CANTÓ-GÓMEZ y Raquel HUETE

Manuel DE LA CALLE VAQUERO es Doctor en Geografía y profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid. Su investigación se centra en los fenómenos de turistificación y sobrecarga turística en los espacios urbanos, en especial aquellos de carácter patrimonial.

Victor DELGADILLO es Doctor en Urbanismo, maestro en Planificación Urbana y arquitecto. Profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel 2 (SNI Conacyt). Desarrolla su investigación en materia de patrimonio urbano, centros históricos latinoamericanos, derecho a la ciudad, gentrificación y urbanismo neoliberal.

Guillermo JAJAMOVICH es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Sus investigaciones articulan el abordaje de grandes proyectos urbanos, circulación de políticas urbanas y discusiones sobre ciudades justas. Coordina actualmente el grupo de trabajo Clacso: "Circulación de conocimientos y políticas urbanas".

Thiago ALLIS es Doctor en Arquitectura y Urbanismo y profesor en la Escola de Artes, Ciências e Humanidades, de la Universidade de São Paulo (EACH-USP), institución desde la que coordina el

Reseñas y Libros

grupo de investigación “Turismo y movilidades”. Centra su labor investigadora en temas de turismo, ciudades y movilidades.

Maria VELASCO es Doctora en Ciencias Políticas y profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Su investigación se centra en políticas públicas, con especial atención a la política turística, urbana y cultural.

Marc PRADEL es Profesor lector Serra Hünter en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Investiga cuestiones de desarrollo económico, ciudadanía y gobernanza en las ciudades del sur de Europa.

Varios autores que se pueden consultar en la página de la editorial Los libros de la Catarata:

https://www.catarata.org/libro/in-justicias-urbanas-ciudades-in-justas_119451/

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA

Acuse de recibo

Todas las publicaciones recibidas están catalogadas y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpacinternet/abnetcl.exe/O7014/ID6c8c3045?ACC=101>

1. Ciencias Regionales, Geografía

Documents d'Anàlisi Geogràfica: 66/3, setembre-desembre 2020 y 67/1, 67/2 enero-agosto 2021 Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona.

2. Economía urbana y regional

CT Catastro: 97 diciembre 2019 Dirección General del Ministerio de Hacienda.

Economistas: 170 octubre 2020, 171, 172-173 2021 Colegio de Economistas Madrid

3. Medio ambiente

Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural. Uso sostenible del patrimonio natural: 25/2020 Fundación Santander.

4. Sociología urbana y regional

Revista de Ciencias Sociales, 165 (III), 2019. Universidad de Costa Rica

5. Urbanismo

La revue. Urbanisme. Hors-série n° 70, 2019, 71, 2020, 419, 420 y 421, 2021. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, République Française

Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 342, 343, 344, 345, 346, 347 /2021 RDU Revistas Especializadas, S.L. Madrid

Revista de rehabilitación, reformas y eficiencia energética. NERR news. N° 24/2021. ANERR (Asociación Nacional de Empresas de Rehabilitación y Reforma).

Urbanisme, ville/société/cultures: 419/2020, 420, 421/2020 SARL Publications d'architecture et d'urbanisme, París.

6. Varios

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: 24 (2020) “Universidad y Derecho. Las reformas pendientes del modelo universitario” Julia Ortega Bernardo& Antonio Perdices Huetos. Universidad Autónoma Madrid

Revista Universitaria: 157. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

Índices de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales

Vol. LIII Año 2021

Números 207 a 210 y Monográfico 2021(cuarta época)

1. **Índice cronológico:** con los 80 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su orden de inserción en la Revista, incorporando:
 - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la quinta época (desde 2010)
 - el título del trabajo
 - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
 - el n.º de CYTET
 - su paginación dentro del volumen (año)
 - Descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente índice de materias.
2. **Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
3. **Índice de materias/Palabras Clave:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

El Secretario de la Revista CyTET
Madrid, diciembre de 2021

1. Índice cronológico de números y artículos

Nº 207, VOL LIII. Primavera 2021

• ESTUDIOS

- | | |
|--|---|
| <p>637 «Ley del Suelo de 2015: Urbanismo sostenible y acceso a la vivienda»
Ildefonso ORTEGA MORENO
207: 1-5. Palabras Clave: Suelo. Urbanismo sostenible. Vivienda.</p> | <p>640 «Movilidad, migraciones y nomadismo. El urbanita y los espacios de ambivalencia y mediación en la ciudad del siglo XXI»
Angelique TRACHANA & Rubén Arturo CACSIRE GRIMALDOS
207: 48-65. Palabras Clave: Nómada; Urbanita; Mediación; Instituyente; Ciudad fragmentada.</p> |
| <p>638 «Infraestructura verde y Ordenación del Territorio en España»
Berezi ELORRIETE SANZ & Jorge OLCINA CANTOS
207: 6-23. Palabras Clave: Ordenación del Territorio; Infraestructura verde; Comunidades Autónomas; Planificación sostenible.</p> | <p>641 «¿Es recuperable la ciudad como espacio para la infancia? Aproximación teórica desde la perspectiva del urbanismo social, participativo y sostenible»
Juan SEVILLA ÁLVAREZ & Diego CORROCHANO FERNÁNDEZ & Alejandro GÓMEZ GONÇALVES & Héctor RATO MARTÍN
207: 66-77. Palabras Clave: Ciudad; Urbanismo; Infancia; Tonucci; UNICEF.</p> |
| <p>639 «Evaluación de la efectividad en la regeneración urbana de nuestras ciudades. Lecciones aprendidas»
Eduardo RUBIO HUERTAS & José</p> | |

642 «Sprawl logístico en la mega-región urbana de Madrid: el espacio de la distribución entre la dispersión y la centralidad»
Darío RIVERA BLASCO & Javier Ruiz SÁNCHEZ
207: 78-95. Palabras Clave: Planeamiento Urbano; Logística; Madrid; Nuevas regiones metropolitanas; Sprawl.

643 «Propuesta metodológica para el estudio de las vías pecuarias desde el paisaje. Aplicación al Cordel de Gambogaz (Sevilla)»
Carmen VENEGAS MORENO & Irena GARCÍA VÁZQUEZ & Jesús RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ & Ana CORONADO SÁNCHEZ & Juan José DOMÍNGUEZ VELA & Belén PEDREGAL MATEOS
207: 96-119. Palabras Clave: Paisaje en movimiento; Vías pecuarias; Caracterización paisajística; Propuesta metodológica.

644 «Ciudad informal, territorialidades de producción social del espacio urbano en asentamientos humanos (Armenia - Quindío (Colombia))»
Yonier CASTAÑEDA PÉREZ & Ana Catalina HERNÁNDEZ RAMÍREZ
207: 120-141. Palabras Clave: Ciudad informal; Producción social del espacio; Segregación socio-espacial urbana; Derecho al territorio.

645 «La Russell Sage Foundation y Forest Hills Gardens: un laboratorio urbanístico en Nueva York entre el determinismo social y la estandarización de la vivienda»
María Cristina GARCÍA GONZÁLEZ & Salvador GUERRERO LÓPEZ
207: 142-153. Palabras Clave: Russell Sage; Nueva York; Unidad vecinal; Determinismo social; Vivienda.

646 «Los orígenes de la utilización del urbanismo en la competencia entre ciudades. El caso de Houston»
Carlos GARCÍA VÁZQUEZ
207: 154-169. Palabras Clave: Competencia entre ciudades; Houston; Sunbelt; Urbanismo débil.

• EXPERIENCIAS

647 «El Corredor biótico del Río. Medellín, Colombia»
Luca BULLARO
207: 1170-181.

• ESTUDIOS COMPARADOS

648 «La protección, gestión y mejora del paisaje en España. Estudio comparado»
Rafael MATA OLMO & Daniel FERRER JIMÉNEZ
207: 182-189.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

649 «2020 Un ejercicio difícil para el mercado de vivienda»
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
207: 190-215.

• DOCUMENTACIÓN

650 «Información sobre Tesis doctorales»
207: 216-229.

651 «El PGOU de Valladolid 2020, en el lado oscuro de la calle»
Manuel SARAVIA MADRIGAL
207: 216-257. Palabras Clave: Planeamiento urbanístico; Plan General de Ordenación Urbana; Valladolid; Estrategia ciudad; Urbanismo.

• LIBROS Y REVISTAS

652 «Recensiones y reseñas de libros recibidos»
207: 258- 261

• LISTADO DE EVALUADORES 2020

207: 262- 276

Nº 208, VOL LIII. verano 2021

• ESTUDIOS/ARTICLES

653 «La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral»
Felipe FERNÁNDEZ GARCÍA & David OLAY VARILLAS
208: 285-310 Palabras Clave: Planificación estratégica. Planificación territorial. Planificación sectorial

654 «Urbanismo transformacional y Plan General Estructural. Reflexiones para un debate disciplinar»
Pedro GÓRGOLAS-MARTÍN
208: 311-330 Palabras Clave: Obsolescencia urbanística; Burbuja inmobiliaria; Urbanismo transformacional; Plan general estructural.

- 655 «Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca: Estrategias y retos de una cooperación transfronteriza histórica»
Lorenzo LÓPEZ TRIGAL & Noemí LÓPEZ FERNÁNDEZ
208: 331-352 Palabras Clave: Cuenca hidrográfica; Eurociudad; Eurorregión; Sistema territorial y urbano; Cooperación transfronteriza.
- 656 «Transformación territorial y transporte de mercancías en la Región Metropolitana de Madrid: hacia nuevas estrategias de sostenibilidad.»
Alexandra DELGADO JIMÉNEZ
208: 353-370 Palabras Clave: Región Metropolitana de Madrid; Transformación territorial; Transporte de mercancías; Estrategias de sostenibilidad
- 657 «Territorios en disputa: un estudio de caso en la España vaciada»
Enrique Javier DIEZ GUTIÉRREZ & María José RODRÍGUEZ REJAS
208: 371-390 Palabras Clave: Despoblación, Geografía del poder, Desplazamiento, Desarrollo rural.
- 658 «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
208: 391-404 Palabras Clave: Despoblación, Territorios rurales, Empleo, Desarrollo local.
- 659 «Análisis de las tipologías urbano-turísticas en San Javier (Murcia). Incidencia de la urbanización extensiva y adaptación a la sequía»
Ana Isabel GALÁN ROMERO & Álvaro FRANCISCO MOROTE SEGUIDO
208: 405-420 Palabras Clave: Tipologías urbanas; Recursos hídricos, Sequía, San Javier.
- 660 «El Foyer de La Philharmonie De Berlín. Un lugar entre cultura y barbarie»
Carlos BARBERÁ PASTOR
208: 421-436 Palabras Clave: Cielo sobre Berlín, Hans Scharoun, Peter Handke, Philharmonie de Berlín, Potsdamer Platz, Wim Wenders.
- 661 «La conformación de Corredores de Expansión Urbana: el caso de una ciudad media de América Latina»
Estefanía SZUPIANY
208: 437-462 Palabras Clave: Expansión Urbana; Infraestructura de transportes; Carretera; Espacio Urbano; Latinoamérica.
- 662 «Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina.»
Valeria PÉREZ & Julieta FREDIANI & Daniela CORTIZO
208: 463-480 Palabras Clave: Precio del suelo; Acceso a la tierra; Mercado de suelo; Valorización diferencial del territorio.
- 663 «Configuración territorial y complejos turísticos en el noreste de Brasil.»
Alexandre QUEIROZ PEREIRA & Nayrison de Jesus PRADO DA SILVA & Luis Alberto SALINA ARREORTUA
208: 481-502 Palabras Clave: Configuración territorial, Complejos turísticos, Proyectos inmobiliarios, Nordeste de Brasil.
- 664 «Grandes proyectos urbanos y conflictos socio ambientales en San Carlos Bariloche, Argentina»
Tomás GUEVARA & Pablo MARIGO & Eugenia CAVANAGH
208: 503-518 Palabras Clave: Ciudades turísticas; Grandes Proyectos Urbanos; Conflictos socio-ambientales; Naturaleza
- EXPERIENCIAS
- 665 «Empoderamiento ciudadano basado en conocimiento. La experiencia en San Roque, Molina de Segura»
Jaume BLANCAFORT & Patricia REUS
208: 519-526 Palabras Clave:
- 666 «Ensanche urbano Bellavista, Ancud, Chile 2019/20»
Consultora CEPA
208: 527-534 Palabras Clave:
- ESTUDIO COMPARADO
- 667 «Los faros españoles: evolución legislativa y régimen de utilización»
Ángel MENÉNDEZ REXACH
208: 535-552 Palabras Clave: Faros; Puertos; Dominio público portuario; Señales marítimas.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

- 668** «Pandemia y Mercado de Vivienda»
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
208: 553-566 Palabras Clave: Pandemia, Mercado de Vivienda

• DOCUMENTACIÓN

- 669** «La nueva Carta de Leipzig 2020: activando el poder transformador de las ciudades europeas»
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ
208: 567-582 Palabras Clave: Desarrollo Urbano Sostenible, Europa, Política de Cohesión, Agenda Urbana Europea
- 670** «Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial»
Joaquín FARINÓS DASÍ
208: 583-594 Palabras Clave: Evolución de la Agenda Territorial Europea, Planificación Territorial Estratégica Integrada, Cohesión Territorial, Plan de recuperación para Europa, Estrategias de Especialización Inteligente

• RESEÑAS Y LIBROS

- 671** «Información sobre Tesis doctorales»
208: 595-598
- 672** «Recensiones y reseñas de libros recibidos»
208: 599-608

Nº 209, VOL LIII. otoño 2021

• ESTUDIOS/ARTICLES

- 673** «Pokémon Go: la experiencia del espacio urbano aumentado»
Aida NAVARRO-REDÓN
209: 621-632 Palabras clave: Pokémon; Videjuego; Espacio virtual; Diseño espacial; Espacio urbano.
- 674** «La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva»
Eusebio MEDINA-GARCÍA
209: 633-646 Palabras clave: Cooperación transfronteriza; Cooperación institucional; España; Portugal; INTERREG.
- 675** «El planeamiento paisajístico territorialista: análisis del grado de adaptación de la metodología analítica para la proyección

identitaria del territorio»

Rebeca MERINO-DEL RÍO
209: 647-666 Palabras claves: Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana; Piano Paessagistico Territoriale della Regione Puglia; Metodología analítica; Adaptación; Plan paisajístico.

- 676** «La rehabilitación de los centros históricos: criterios de análisis para una intervención inclusiva en Galicia»
Maricarmen TAPIA-GÓMEZ
209: 667-684 Palabras clave: Centro Histórico; Rehabilitación urbana; Revitalización, Patrimonio cultural

- 677** «La "metropolitanización" del turismo: el caso del Área Metropolitana de Barcelona»
Montserrat CRESPI-VALLBONA.
209: 685-700 Palabras clave: Área Metropolitana de Barcelona (AMB); Turismo sostenible; Plan estratégico; Vivienda turística.

- 678** «El impacto de las infraestructuras de movilidad vertical en la calidad de vida de las personas mayores: Pamplona como estudio de caso»
Carolina MONTORO-GURICH & Camila MORENO-TAPIA
209: 701-720 Palabras clave: Población mayor 64 años; Ciudades amigables; Infraestructuras de movilidad urbana vertical (IMUV); Calidad de vida.

- 679** «Vías y entrevías: atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona»
Juan Manuel ZAGUIRRE-FERNÁNDEZ
209: 721-740 Palabras clave: Vías y Entrevías; Infraestructuras, Forma general de ciudad; Industrialización, Tarragona.

- 680** «Diseñando una herramienta integral para mejorar la eficiencia de las Políticas de Vivienda Social: el caso Sant Eloi en Barcelona»
Giovanni Patrocínio GUIDA-PIQUERAS & Montserrat PAREJA-EASTAWAY & Montserrat SIMÓ-SOLSONA
209: 741-758 Palabras Clave: Vivienda Social; Tercer Sector; Políticas Públicas de Vivienda; Tipologías de Vulnerabilidad; Herramienta Integral.

- 681 «Procesos de regeneración urbana en asentamientos humanos informales en América Latina»
Alfredo Joaquín GÓMEZ-VILLANUEVA & Golda ROLONG-OJITO & Kevin Rafael THERÁN-NIETO
 209: 759-776 Palabras clave: Sustentabilidad; Exclusión urbana; Marginalidad; Renovación del territorio.
- 682 «Libertad, seguridad y exclusión: la experiencia de los barrios cerrados en Honduras»
Oscar URTECHO-OSORTO & Miguel LANDA-BLANCO & Gabriela María VÁSQUEZ-GONZÁLEZ & Daniela María VÁSQUEZ-GONZÁLEZ
 209: 777-790 Palabras clave: Barrios cerrados; Seguridad pública; Percepción de seguridad; Criminalidad; Convivencia.
- 683 «Alternativas del desarrollo urbano en el contexto del cambio climático: el caso de la Microrregión del Gran La Plata, Buenos Aires, Argentina»
Rocío RODRIGUEZ-TARUCCI & Olga RAVELLA
 209: 791-804 Palabras clave: Planificación urbana; Derecho a la ciudad; Transformaciones urbanas; Desigualdad social
- 684 «Higienismo, desarrollismo y naturaleza: lógicas de transformación entre humedales y ciudad en el Puerto de Tampico, México (1923-1964)»
Reina LOREDO-CANSINO & Miguel Ángel BARTORILA
 209: 805-820 Palabras clave: Humedal; Artificialización; Higienismo; Desarrollismo; Planificación.
- 685 «Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de Villa Gesell (Argentina) en 2018»
Julián STRAMIGOLI
 209: 821-832 Palabras clave: Participación ciudadana; Políticas públicas; Gobernanza; Descentralización; Desarrollo urbano.
- 686 «Emoción, geografía y patrimonio: experiencia para resignificar el espacio urbano en Valparaíso (Chile)»
Maite JIMÉNEZ-PERALTA & Gladys JIMÉNEZ-ALVARADO & Gonzalo BRAVO-ÁLVAREZ & Jacqueline REVECO-GAUTIER
 209: 833-846 Palabras clave: Barrios; Memoria urbana; Patrimonio; Patrimonio inmaterial.
- EXPERIENCIAS
- 687 «Regeneración urbana en Tudela de Navarra: el caso de Lourdes Renove»
Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA & Francisco Javier TORRES-SOLAR & Emilia ROMÁN-LÓPEZ
 209: 874-854 Palabras clave:
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO
- 688 «El mercado de vivienda recupera fuerzas»
Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ
 209: 855-866
- DOCUMENTACIÓN
- 689 «La Ordenación del Territorio en Euskadi: su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible»
Arantza LETURIONDO-ARANZAMENDI & Ignacio DE LA PUERTA-RUEDA
 209: 867-884 Palabras clave: Ordenación del Territorio; Sostenibilidad; Directrices de Ordenación del Territorio (DOT); Modelo territorial y urbano; Gobernanza.
- RESEÑAS Y LIBROS
- 690 «Recensiones y reseñas de libros recibidos»
 209: 885-892
- Nº 210, VOL LIII. invierno 2021**
- ESTUDIOS/ARTICLES
- 691 «Despoblación rural extrema en España: enfoque territorial del problema y de la forma de afrontarlo»
María Teresa GÓMEZ-VILLARINO & Domingo GÓMEZ-OREA
 210: 905-922 Palabras clave: Despoblación; Territorio; Relación campo-ciudad; Ajuste estructural; Demografía
- 692 «Hacia la gran ciudad del mañana: debates en torno a las relaciones intercomunales entre Madrid y sus municipios limítrofes en el primer tercio del siglo XX»
Santiago DE MIGUEL-SALANOVA
 210: 923-944 Palabras clave: Madrid; Pueblos limítrofes; Aglomeración urbana; Anexión; Mancomunidad de municipios.

- 693** «La gentrificación desde una mirada de género: un ejemplo en Barcelona»
Anna ORTIZ-GUITART & Antonio LÓPEZ-GAY & Joan SALES-FAVÀ & Miguel SOLANA-SOLANA
210: 945-962 Palabras clave: Transformación social y urbana; Gentrificación; Género; Barcelona
- 694** «Emplazamiento, vistas e imágenes del paisaje urbano y sus posibilidades: el ejemplo de Salamanca»
Juan Ignacio PLAZA-GUTIÉRREZ
210: 963-982 Palabras clave: Paisaje urbano; Configuración física; Emplazamiento; Vistas, Salamanca
- 695** «El micropaisaje del casco medieval de Vitoria-Gasteiz: una infraestructura verde de pequeña escala»
Marta VILLOTA-GÁLVEZ
210: 983-1006 Palabras clave: Micropaisaje; Infraestructura verde urbana; Centros históricos; Espacios verdes; Vitoria-Gasteiz.
- 696** «Planificación y proyecto para el fortalecimiento del tejido dotacional: el Distrito Sur de Granada»
Belén BRAVO-RODRÍGUEZ & Juan Luis RIVAS-NAVARRO
210: 1007-1030 Palabras clave: Equipamiento; Espacio público; Planificación urbana; Proyecto urbano; Estructura urbana.
- 697** «Ciudades en redes económicas: una comparación de Buenos Aires y Santa Cruz con Singapur, enfocada en el sector de petróleo y gas»
Sören SCHOLVIN
210: 1031-1042 Palabras claves: Ciudad compuerta; Desarrollo; Red global de producción; Buenos Aires; Santa Cruz
- 698** «Parcelación y cultivo: prácticas cotidianas de urbanismo informal (Colombia)»
Sandra CAQUIMBO-SALAZAR & Juan G. YUNDA
210: 1043-1054 Palabras clave: Urbanismo Informal; Urbanismo Cotidiano; Prácticas Sociales; Agricultura Urbana; Bogotá.
- 699** «Sistema urbano metropolitano de Montevideo (Uruguay): hacia una definición funcional a partir de movilidad por motivos laborales»
- Leonardo ALTMANN-MACCHIO & María Victoria FERNÁNDEZ-CRUZ**
210: 1055-1072 Palabras clave: Área metropolitana; Movilidad; Urbanización.
- 700** «Habitar y trabajar: condiciones de habitabilidad en viviendas productivas del Gran Resistencia (Argentina)»
María Laura PUNTEL & Miguel Ángel BARRETO
210: 1073-1092 Palabras Clave: Vivienda productiva; Condiciones de habitabilidad; Hábitat digno; Gran Resistencia.
- EXPERIENCIAS**
- 701** «Plan de accesibilidad de Castelló: hacia un modelo urbano inclusivo, igualitario, participativo y sin barreras»
AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ
210: 1093-1100
- 702** «Plan de accesibilidad de Jerez de los Caballeros (Extremadura)»
José Ramón BERGASA PASCUAL & Elena LACILLA LARRODÉ
210: 1101-1106
- ESTUDIO COMPARADO**
- 703** «La normativa de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados: estudio comparado»
María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO & M^a Isabel MADURGA-CHORNET
210: 1107-1138 Palabras Clave: Accesibilidad; Discapacidad; Normativa; Legislación; Exigencias; Espacios Públicos Urbanizados.
- OBSERVATORIO INMOBILIARIO**
- 704** «Hacia una normalización del mercado de vivienda»
Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ
210: 1139-1150
- 705** «Las nuevas exigencias de la Orden Ministerial TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados»
M^a Isabel MADURGA-CHORNET & María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO
210: 1151-1166 Palabras Clave: Ordenación del Territorio; Sostenibilidad; Directrices de Ordenación del Territorio (DOT); Modelo territorial y urbano; Gobernanza.

• **DOCUMENTACIÓN**

706 «Información sobre Tesis doctorales»
210: 1167-1168

• **RESEÑAS Y LIBROS**

707 «Recensiones y reseñas de libros recibidos»
210: 1169-1180

VOL LIII. Monográfico 2021

• **PRESENTACIÓN**

M-0 «Presentación del Monográfico. Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas»
Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ & Jesús LEAL MALDONADO & Margarita BARAÑANO CID
M-0: 5-12.

• **ESTUDIOS**

M-1 «Agendas y marcos mediáticos sobre la imagen de la vivienda y la vulnerabilidad social»
Emilio MARTÍNEZ GUTIERREZ & María Goenaga RUIZ DE ZUAZU
M-1: 13-26. Palabras Clave: Vivienda; Agenda-setting; Framing; Prensa; España

M-2 «Emancipación residencial y acceso de los jóvenes al alquiler en España: un problema agravado y su diversidad territorial»
Antonio ECHAVES GARCÍA & Almudena MARTÍNEZ DEL OLMO
M-2: 27-42. Palabras Clave: Sistema de provisión de vivienda; Jóvenes; Emancipación; Comunidades Autónomas.

M-3 «El ocaso de un modelo de vivienda de difícil reemplazo»
Jesús LEAL MALDONADO & Almudena MARTÍNEZ DEL OLMO
M-3: 43-60. Palabras Clave: Modelo residencial; Alquiler de vivienda; Políticas de vivienda; Acceso a la vivienda.

M-4 «Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. El caso de Madrid y Barcelona»
Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ & Monserrat CRESPI VALLBONA
M-4: 61-82. Palabras Clave: Turistificación; Vulnerabilidad; Pobreza; Madrid; Barcelona; Vivienda; Centro urbano

M-5 «Embajadores/Lavapiés, ¿un barrio con vulnerabilidad o gentrificado?»
Margarita BARAÑANO CID & Pedro UCEDA NAVAS
M-5: 83-100. Palabras Clave: Embajadores/Lavapiés; Barrio; Vulnerabilidad; Gentrificación; Barrio superdiverso.

M-6 «Desigualdad, renta familiar y políticas de vivienda en Bilbao»
Enrique ANTOÍN IRIA & Amaia IZAOLA ARGÜESO
M-6: 101-118. Palabras Clave: Renta familiar; Desigualdad; Política de vivienda; Población desfavorecida; Ciudad dual.

M-7 «Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales»
Chabier GIMENO MONTERDE & Daniel SORANDO ORTIN
M-7: 119-138. Palabras Clave: Precarización; Vivienda; Multiculturalidad; Redes; Fragmentación

M-8 «Territorio, lugar e identidad en los barrios vulnerables. El barrionalismo como práctica política»
Sara PORRAS SÁNCHEZ & Francesca DONATI
M-8: 139-158. Palabras Clave: Vulnerabilidad; Madrid; Barrionalismo; Lugar; Identidad.

M-9 «La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)»
Ana Díez BERMEJO & Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ & Lucas ÁLVAREZ DEL VALLE & Rafael CÓRDOBA & Gonzalo SÁNCHEZ-TOSCANO & Agustín HERNÁNDEZ AJA
M-9: 159-178. Palabras Clave: Áreas desfavorecidas; Vulnerabilidad urbana; Cohesión social; Regeneración urbana.

M-10 «Los Catálogos de Barrios Vulnerables de España Análisis de la vulnerabilidad en las ciudades españolas entre 1991 y 2011»
Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ & Agustín HERNÁNDEZ AJA & José Manuel GÓMEZ GIMÉNEZ & Ángela MATE SANZ PARELLADA & Ana Díez BERMEJO
M-10: 179-200. Palabras Clave: Vulnerabilidad urbana; Barrios vulnerables; Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana; Barrios desfavorecidos; Desigualdad urbana.

• EXPERIENCIAS

M-11 «Área de Regeneración Urbana de Santa Adela de Granada»

**Emilia ROMÁN LÓPEZ & Marta GAYOSO
HEREDIA & Rafael CÓRDOBA HERNÁNDEZ
& Carmen SÁNCHEZ GÜEVARA**
M-11: 201-208.

M-12 «Área de conservación y rehabilitación 1: Carrer Pirineus, Santa Coloma de Gramenet, Barcelona»

**Emilia ROMÁN LÓPEZ & Marta GAYOSO
HEREDIA & Rafael CÓRDOBA HERNÁNDEZ
& Carmen SÁNCHEZ GUEVARA**
M-12: 209-216.

• ESTUDIO COMPARADO

M-13 «Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública»

Francisca Picazo Ruíz
M-13: 217-238. Palabras Clave: Reserva de suelo; Vivienda protegida; Patrimonio público de suelo.

• DOCUMENTACIÓN

M-14.1 «La Estrategia de Rehabilitación ERESEE 2020: una oportunidad para un cambio de modelo en el sector de la vivienda en España.»

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ
M-14.1: 239-276. Palabras Clave: Rehabilitación energética; Energía y clima; Sector Edificación; Financiación; Vivienda.

M-14.2 «La Estrategia de Rehabilitación ERESEE 2020: una oportunidad para un cambio de modelo en el sector de la vivienda en España.»

Carolina GARCÍA MADURGA & Patricia MOLINA COSTA
M-14.2: 277-296. Palabras Clave: Francia; Alemania; Eficiencia energética; Rehabilitación edificatoria; Regeneración urbana; Estrategia a largo plazo.

Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice cronológico anterior)

ALTMANN MACCHIO, LEONARDO: 699
ÁLVAREZ DEL VALLE, LUCAS: M-9
ANTOLÍN IRIA, ENRIQUE: M-6
AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓN: 701

BULLARO, LUCA: 647
BARAÑANO CID, MARGARITA: M-0, M-5
BARBERÁ PASTOR, CARLOS: 660
BARRETO, MIGUEL ÁNGEL: 700
BARTORILA, MIGUEL ÁNGEL: 684
BERGASA PASCUAL, JOSÉ RAMÓN: 702
BLANCAFORT, JAUME: 665
BRAVO ÁLVAREZ, GONZALO: 686
BRAVO RODRÍGUEZ, BELÉN: 696
CACSIRES GRIMALDOS, RUBÉN ARTURO: 640
CALVO PALOMARES, RICARD: 658
CAQUIMBO SALAZAR, SANDRA: 698
CASTAÑEDA PÉREZ, YONIER: 644
CAVANAGH, EUGENIA: 664
CONSULTORA CEPA (ARGENTINA): 666
CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL: M-9, M-11, M-12, 687
CORONADO SÁNCHEZ, ANA: 643
CORROCHANO FERNÁNDEZ, DIEGO: 641
CORTIZO, DANIELA: 662
CRESPI VALLBONA, MONTSERRAT: M-4, 677
DELGADO JIMÉNEZ, ALEXANDRA: 656
DE LA PUERTA RUEDA, IGNACIO: 689
DE MIGUEL SALANOVA, SANTIAGO: 692
DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, EDUARDO: M-14.1, 669
DE UREÑA FRANCÉS, JOSÉ M^a: 639
DÍEZ BERMEJO, ANA: M-9, M-10
DÍEZ GUTIÉRREZ, ENRIQUE JAVIER: 657
DOMÍNGUEZ PÉREZ, MARTA: M-0, M-4
DOMÍNGUEZ VELA, JUAN JOSÉ: 643
DONATI FRANCESCA: M-8
ECHAVES GARCÍA, ANTONIO: M-2
ELORRIETA SANZ, BEREZI: 638
FARINÓS DASÍ, JOAQUÍN: 670
FERNÁNDEZ CRUZ, VICTORIA: 699
FERNÁNDEZ GARCÍA, FELIPE: 653
FERRER JIMÉNEZ, DANIEL: 648
FREDIANI, JULIETA: 662
GALÁN ROMERO, ANA ISABEL: 659
GARCÍA GONZÁLEZ, MARÍA CRISTINA: 645
GARCÍA MADURGA, CAROLINA: M-14.2
GARCÍA VÁZQUEZ, CARLOS: 646
GARCÍA VÁZQUEZ, IRENA: 643
GAYOSO HEREDIA, MARTA: M-11, M-12
GIMENO MONTERDE, CHABIER: M-7
GÓMEZ GIMÉNEZ, JOSÉ MANUEL: M-10
GÓMEZ GONÇALVES, ALEJANDRO: 641
GÓMEZ OREA, DOMINGO: 691
GÓMEZ VILLANUEVA, ALFREDO JOAQUÍN: 681
GÓMEZ VILLARINO, TERESA: 691
GÓRGOLA MARTÍN, PEDRO: 654
GUERRERO LÓPEZ, SALVADOR: 645
GUEVARA, TOMÁS: 664
GUIDA PIQUERAS, GIOVANNI: 680
G. YUNDA, JUAN: 698

- HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN: M-9, M-10
 HERNÁNDEZ RAMÍREZ, ANA CATALINA: 644
 IZAOLA ARGÜESO, AMAIA: M-6
 JIMÉNEZ ALVARADO, GLADYS: 686
 JIMÉNEZ PERALTA, MAITE: 686
 JIMÉNEZ RENEDO, MARÍA CONSUELO: 703, 705
 LACILLA LARRODÉ, ELENA: 702
 LANDA BLANCO, MIGUEL: 682
 LEAL MALDONADO, JESÚS: M-0, M-3
 LETURIONDO ARANZAMENDI, ARANTZA: 689
 LÓPEZ FERNÁNDEZ, NOEMÍ: 655
 LÓPEZ GAY, ANTONIO: 693
 LÓPEZ TRIGAL, LORENZO: 655
 LOREDO CANSINO, REINA: 684
 MADURGA CHORNET, MARÍA ISABEL: 703, 705
 MARTÍNEZ DEL OLMO, ALMUDENA: M-2, M-3
 MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, EMILIO: M-1
 MARIGO, PABLO: 664
 MATA OLMO, RAFAEL: 648
 MATE SANZ PARELLADA, ÁNGELA: M-10
 MEDINA GARCÍA, EUSEBIO: 674
 MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL: 667
 MERINO DEL RIO, REBECA: 675
 MOLINA COSTA, PATRICIA: M-14.2
 MONTORO GURICH, CAROLINA: 678
 MORENO TAPIA, CAMILA: 678
 MOROTE SEGUIDO, ÁLVARO FRANCISCO: 659
 NAVARRO REDÓN, AIDA: 673
 OLAY VARILLAS, DAVID: 653
 OLCINA CANTOS, JORGE: 638
 ORTEGA MORENO, ILDEFONSO: 637
 ORTÍZ GUITART, ANNA: 693
 PAREJA EASTAWAY, MONTSERRAT: 680
 PEDREGAL MATEOS, BELÉN: 643
 PÉREZ, VALERIA: 662
 PICAZO RUÍZ, FRANCISCA: M-13
 PLAZA GUTIÉRREZ, JUAN IGNACIO: 694
 PORRAS SÁNCHEZ, SARA: M-8
 PRADO DA SILVA, NAYRISSON DE JESÚS: 663
 PUNTEL, MARÍA LAURA: 700
 QUEIROZ PEREIRA, ALEXANDRE: 663
 RATO MARTÍN, HÉCTOR: 641
 RAVELLA, OLGA: 683
 REUS, PATRICIA: 665
 REVECO GAUTIER, JACQUELINE: 686
 RIVAS NAVARRO, JUAN LUIS: 696
 RIVERA BLASCO, DARÍO: 642
 RODRÍGUEZ, JULIO: 688, 704
 RODRÍGUEZ DEL PINO, JUAN ANTONIO: 658
 RODRÍGUEZ LÓPEZ, JULIO: 649, 668
 RODRÍGUEZ REJAS, MARÍA JOSÉ: 657
 RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JESÚS: 643
 RODRÍGUEZ SUÁREZ, IVÁN: M-9, M-10
 RODRÍGUEZ TARDUCCI, ROCIO: 683
 ROLÓNG OJITO, GOLDA: 681
 ROMÁN LÓPEZ, EMILIA: M-11, M-12, 687
 RUBIO HUERTAS, EDUARDO: 639
 RUÍZ DE ZUAZU, M^a GOENAGA: M-1
 RUÍZ SÁNCHEZ, JAVIER: 642
 SALES FAVÁ, JOAN: 693
 SALINAS ARREORTUA, LUÍS ALBERTO: 663
 SÁNCHEZ GUEVARA, CARMEN: M-11, M-12, 687
 SÁNCHEZ TOSCANO, GONZALO: M-9
 SARAVIA MADRIGAL, MANUEL: 651
 SCHOLVIN, SÖREN: 697
 SEVILLA ÁLVAREZ, JUAN: 641
 SIGALAT SIGNES, ENRIC: 658
 SOLANA SOLANA, MIGUEL: 693
 SORANDO ORTIN, DANIEL: M-7
 STRAMIGIOLI, JULIÁN: 685
 SZUPIANY, ESTEFANÍA: 661
 TAPIA GÓMEZ, MARICARMEN: 676
 THERÁN NIETO, KEVIN RAFAEL: 681
 TORRES SOLAR, FRANCISCO JAVIER: 687
 TRACHANA, ANGIQUE: 640
 UCEDA NAVAS, PEDRO: M-5
 URTECHO OSORTO, ÓSCAR: 682
 VÁSQUEZ GONZÁLEZ, GABRIELA MARÍA: 682
 VENEGAS MORENO, CARMEN: 643
 VILLOTA GÁLVEZ, MARTA: 695
 ZAGUIRRE FERNÁNDEZ, JUAN MANUEL: 679

Índice de Palabras Clave

- Accesibilidad: 703, 705
 Acceso a la tierra: 662
 Acceso a la vivienda: M-3
 Adaptación: 675
 Agenda-setting: M-1
 Agenda Urbana Europea: 669
 Aglomeración urbana: 692
 Agricultura Urbana: 698
 Alemania: M-14.2
 Ajuste estructural: 691
 Alquiler de vivienda: M-3
 Anexión: 692
 Área metropolitana: 699
 Área metropolitana de Barcelona (AMB): 677
 Áreas desfavorecidas: M-9
 Artificialización: 684
 Barcelona: M-4, 693
 Barrio: M-5
 Barrio superdiverso: M-5
 Barrionalismo: M-8
 Barrios: 686, 689
 Barrios cerrados: 682
 Barrios Desfavorecidos: M-10
 Barrios Vulnerables: M-10

Bogotá: 698
 Buenos Aires: 697
 Burbuja inmobiliaria: 654
 Calidad de vida: 678
 Caracterización paisajística: 643
 Carretera: 661
 Centro histórico: 676
 Centros históricos: 695
 Centro Urbano: M-4
 Cielo sobre Berlín: 660
 Ciudad: 641
 Ciudad compuerta: 697
 Ciudad dual: M-6
 Ciudad fragmentada: 640
 Ciudad informal: 644
 Ciudades amigables: 678
 Ciudades turísticas: 664
 Cohesión Social: M-9
 Cohesión Territorial: 670
 Competencia entre ciudades: 646
 Complejos turísticos: 663
 Comunidades Autónomas: 638, M-2
 Condiciones de habitabilidad: 700
 Configuración física: 676
 Configuración territorial: 663
 Conflictos socio-ambientales: 664
 Convivencia: 682
 Cooperación Institucional: 674
 Cooperación transfronteriza: 655, 674
 Criminalidad: 682
 Cuenca hidrográfica: 655
 Demografía: 691
 Derecho a la ciudad: 693
 Derecho al territorio: 644
 Desarrollismo: 684
 Desarrollo: 697
 Desarrollo local: 658
 Desarrollo rural: 657
 Desarrollo Urbano: 685
 Desarrollo Urbano Sostenible: 669
 Descentralización: 685
 Desigualdad: M-6
 Desigualdad social: 683
 Desigualdad Urbana: M-10
 Desplazamiento: 657
 Despoblación: 657, 658, 691
 Determinismo social: 645
 Discapacidad: 703, 705
 Diseño espacial: 673
 Dominio público portuario: 667
 Eficiencia energética: M-14.2
 Emancipación: M-2
 Embajadores/Lavapiés: M-5
 Emplazamiento: 694
 Empleo: 658
 Energía y clima: M-14.1
 Equipamiento: 696
 Espacio público: 696
 Espacio Urbano: 661, 673
 Espacio Virtual: 673
 Espacios Públicos Urbanizados: 703, 705
 Espacios verdes: 695
 España: M-1, 674
 Estrategia a largo plazo: M-14.2
 Estrategia ciudad: 651
 Estrategias de Especialización Inteligente: 670
 Estrategias de sostenibilidad: 656
 Estructura Urbana: 696
 Eurociudad: 655
 Europa: 669
 Euroregión: 655
 Evaluación de la regeneración: 639
 Evolución de la Agenda Territorial Europea: 670
 Exclusión Urbana: 681
 Exigencias: 703, 705
 Expansión Urbana: 661
 Faros: 667
 Financiación: M-14.1
 Forma general de ciudad: 679
 Fragmentación: M-7
 Framing: M-1
 Francia: M-14.2
 Género: 693
 Gentrificación: M-5, 693
 Geografía del poder: 657
 Gobernanza: 685
 Gran Resistencia: 700
 Grandes Proyectos Urbanos: 664
 Hábitat digno: 700
 Hans Scharoun: 660
 Herramienta Integral: 680
 Higienismo: 684
 Houston: 646
 Humedal: 684
 Identidad: M-8
 Indicadores urbanos: 639
 Industrialización: 679
 Infancia: 641
 Infraestructura de transportes: 661
 Infraestructura verde urbana: 695
 Infraestructuras: 679
 Infraestructuras de movilidad urbana vertical (IMUV): 678
 Infraestructura verde: 638
 Instituyente: 640
 INTERREG: 674
 Jóvenes: M-2
 Latinoamérica: 661

- Legislación: 703, 705
 Logística: 642
 Lugar: M-8
 Madrid: 642, M-4, M-8, 692
 Mancomunidad de municipios: 692
 Marginalidad: 681
 Mediación: 640
 Memoria Urbana: 686, 689
 Mercado de suelo: 662
 Mercado de Vivienda: 668
 Metodología analítica: 675
 Métodos de evaluación urbana: 639
 Micropaisaje: 695
 Modelo residencial: M-3
 Movilidad: 699
 Multiculturalidad: M-7
 Naturaleza: 664
 No Discriminación: 686
 Nómada: 640
 Nordeste de Brasil: 663
 Normativa: 703, 705
 Nueva York: 645
 Nuevas regiones metropolitanas: 642
 Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana: M-10
 Obsolescencia urbanística: 654
 Ordenación del Territorio: 638
 Paisaje en movimiento: 643
 Paisaje urbano: 694
 Pandemia: 668
 Participación ciudadana: 685
 Patrimonio: 686, 689
 Patrimonio cultural: 676
 Patrimonio inmaterial: 686, 689
 Patrimonio público de suelo: M-13
 Percepción de seguridad: 682
 Peter Handke: 660
 Philharmonie de Berlín: 660
 Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana: 675
 Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: 675
 Pokémon: 673
 Plan de recuperación para Europa: 670
 Plan estratégico: 677
 Plan General de Ordenación Urbana: 651
 Plan General Estructural: 654
 Plan paisajístico: 675
 Planeamiento Urbano: 642
 Planeamiento Urbanístico: 651
 Planificación: 684
 Planificación estratégica: 653
 Planificación sectorial: 653
 Planificación sostenible: 638
 Planificación territorial: 653
 Planificación Territorial Estratégica Integrada: 670
 Planificación urbana: 696, 683
 Población desfavorecida: M-6
 Población mayor de 64 años: 678
 Política de Cohesión: 669
 Política de vivienda: M-6
 Políticas Públicas: 685
 Políticas Públicas de vivienda: 680
 Pobreza: M-4
 Portugal: 674
 Potsdamer Platz: 660
 Prácticas Sociales: 698
 Precarización: M-7
 Precio del suelo: 662
 Prensa: M-1
 Producción social del espacio: 644
 Propuesta metodológica: 643
 Proyectos inmobiliarios: 663
 Proyecto urbano: 696
 Pueblos Limítrofes: 692
 Puertos: 667
 Recursos hídricos: 659
 Red global de producción: 697
 Redes: M-7
 Regeneración Urbana: 639, M-9, M-14.2
 Región Metropolitana de Madrid: 656
 Rehabilitación edificatoria: M-14.2
 Rehabilitación energética: M-14.1
 Rehabilitación Urbana: 639, 676
 Relación campo-ciudad: 691
 Renovación del territorio: 681
 Renta familiar: M-6
 Reserva de suelo: M-13
 Revitalización: 676
 Russell Sage: 645
 Salamanca: 694
 San Javier: 659
 Santa Cruz: 697
 Sector Edificación: M-14.1
 Segregación socio-espacial urbana: 644
 Seguridad Pública: 682
 Señales marítimas: 667
 Sequía: 659
 Sistema de provisión de vivienda: M-2
 Sistema territorial y urbano: 655
 Sostenible: 637
 Sprawl: 642
 Suelo: 637
 Sunbelt: 646
 Sustentabilidad: 681
 Tarragona: 679
 Tercer Sector: 680
 Territorio: 691
 Territorios rurales: 658

Tipologías de Vulnerabilidad: 680
Tipologías urbanas:659
Transformación social y urbana: 693
Transformación territorial:656
Transformaciones urbanas: 683
Transporte de mercancías:656
Tonucci: 641
Turismo sostenible: 677
Turistificación: M-4
UNICEF: 641
Unidad vecinal: 645
Urbanismo: 637, 641, 641
Urbanismo Cotidiano: 698
Urbanismo débil: 646
Urbanismo Informal: 698
Urbanismo transformacional:654
Urbanita: 640

Urbanización: 699
Valladolid: 651
Valorización diferencial del territorio:662
Vías pecuarias: 643
Vías y Entrevías: 679
Videojuego: 703
Vistas: 694
Vitoria-Gasteiz: 695
Vivienda:637, 645, M-1, M-4; M-7, M-14.1
Vivienda Productiva: 700
Vivienda protegida: M-13,
Vivienda Social: 680
Vivienda turística: 677
Vulnerabilidad: M-4, M-5, M-8
Vulnerabilidad Urbana: M-9, M-10
Wim Wenders:660

DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 11/2021)

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. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], por ejemplo: BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D.

8. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (FIG. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).
9. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.
Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.
Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.
Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG o TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
10. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: cytet@mitma.es
11. **Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
12. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

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 y título abreviado/*English Title and abridged title*: Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 150 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

Además, los autores deben incluir, a continuación del título principal, un título abreviado en español e inglés con un máximo de 60 caracteres (incluidos espacios), que será el que figure en los encabezados de las páginas pares del artículo y en la portada del número de la revista en el que se publicaría el trabajo. En caso de ser necesario, a continuación (fuera del límite de los 60 caracteres), iría el nombre de la ciudad a que se refiere el artículo y el país. A modo de ejemplo sería:

Título abreviado (máximo 60 caracteres): Nombre de la Ciudad (País).

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:

file:///J:/URBANISMO/4_CyTET/1.%20FICHEROS%20CYTET/14_DIRECTRICES%20PARA%20AUTORES/Plantilla%20tipo%20para%20autores.docx

Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

Normas específicas para la Sección de Experiencias/*Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

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:
 - CREDITOS 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. <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 Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
Despacho C-630
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7431/7446
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 150 characters.

Authors must also include an abbreviated/short title with a maximum of 60 characters, which will appear in the headings of the even pages of the article and in the journal's first page. Example: Short Title (max 60 charact.): City name (Country).

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

i. Other journal sections. For instruction in English for contributions to the *Experiencias/Urban Practices* or *Reseñas y libros/Reviews* and books please contact cytet@mitma.es

Boletín de Suscripción

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)

Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO

España: 9 € (IVA incluido)

Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@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 Directory™	
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	
----------	--

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:

Masquelibros, S.L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

ISSN (E): 2659-3254

NIPO: 796-20-003-5

NIPO (E): 796-20-004-0

DOI: 10.37230/CYTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



Extreme rural depopulation in Spain

Madrid at the beginning of the XXth century

Gentrification from a gender perspective: Barcelona

Location, views and images of the urban landscape: Salamanca

The micro-landscape of the medieval old town of Vitoria-Gasteiz

Urban planning and design of public facilities: Southern District of Granada

Cities in economic networks (oil and gas sector): Buenos Aires, Santa Cruz, and Singapore

Parceling and cultivation: informal urbanism (Bogotá, Colombia)

Metropolitan urban system: Montevideo (Uruguay)

Housing conditions in productive dwellings: Gran Resistencia (Argentina)



9 789771 133476