150

UAM EDICIONES

COLECCIÓN de ESTUDIOS

PROYECTO URBSPAIN

El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas

Una aproximación interdisciplinar

Manuel Valenzuela
(Coordinador)

Colección Estudios 150

El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas

Una aproximación interdisciplinar

Coordinador
Manuel Valenzuela Rubio

Colección Estudios 150

El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas

Una aproximación interdisciplinar

Coordinador
Manuel Valenzuela Rubio

Servicio de Publicaciones
de la Universidad Autónoma de Madrid

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

© Ediciones UAM, 2012
© Los/as respectivos/as autores/as

Ediciones Universidad Autónoma de Madrid
Campus de Cantoblanco
C/ Einstein, 1
28049 Madrid
Tel. 914974233 (Fax 914975169)
http://www.uam.es/publicaciones
servicio.publicaciones@uam.es

ISBN: 978-84-8344-322-4
e-isbn: 978-84-8344-343-9

Diseño y maquetación: Miguel A. Tejedor López
Cuidado de la edición: Manuel Valenzuela y Nicolás Delmonte
Depósito legal: M-24029-2012
Printed in Spain - Impreso en España

Este libro se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas" (Código CSO 2009-11261-Subprograma GEOG) financiado por el Plan Nacional I+D+i para el período 2010-2012.

ÍNDICE

Presentación 7

1. Los cambios del marco normativo español del urbanismo y su aplicación al planeamiento y a las políticas urbanas.....11

Régimen del suelo, transformación urbanística y evolución de la oferta de suelo desde 1978, Jorge Agudo González 13

Del centralismo a la hipertrofia normativa regional: 1990-2010. Nuevas leyes para ordenar la ciudad, Basilio Calderón Calderón....57

Los ámbitos supramunicipales como espacios de referencia para el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, Marta Lora-Tamayo Vallvé y Amaya Casado Echarren..97

2. Las transformaciones del sistema urbano español heredado....143

Efectos de la capitalidad autonómica en la dinámica del sistema urbano español, Severino Escolano Utrilla.....145

La transformación de las ciudades del Arco Mediterráneo y sus territorios entre 1977 y 2006, Pablo Martí Ciriquián y Gabino Ponce Herrero...171

La subordinación del sistema urbano a las estrategias del modelo comercial postmoderno. El caso del Arco Mediterráneo español, Gabino Ponce Herrero y Ana Espinosa Seguí.....217

3. La contribución del modelo autonómico a la solución de los problemas sociales urbanos y a la mejora de la calidad de vida 259

Formación de tejido urbano y expansión metropolitana. Políticas de vivienda en España, Mª del Pilar Almoguera Sallent.....261

La transferencia de competencias en materia de vivienda social y realojamiento. Diferentes políticas de vivienda para la población chabolista, 1978-2008, María Jesús Lago Ávila.....285

Los barrios desfavorecidos ¿Existen ghetos en las ciudades españolas? De la extirpación a la regeneración, Antonio J. Palacios García 327

El papel de las CCAA y los gobiernos locales en la aplicación de criterios de sostenibilidad en el planeamiento reciente: El desarrollo de Agendas 21 Locales, Carmen Vázquez Varela y José Mª Martínez Navarro.....359

4. La reorganización urbana, desde los aspectos formales a la reestructuración productiva.....413

Rehabilitación y regeneración urbana en el Estado de las Autonomías, Ana Eulalia Aparicio Guerrero.....415

Algunas reflexiones sobre la revitalización y regeneración urbana en sturias central y en el !ilbao metropolitano (1980-2010), Joseba JuÈristi Linacero 467

Una aproximación a la reestructuración económica urbana en España ¿hacia la ciudad creativa?, Antonia Sáez Cala 519

5. Las competencias autonómicas, impulsoras de los procesos y dinámicas sectoriales en la ciudad y el territorio.....559

Dinámicas de crecimiento urbano-turístico y políticas autonómicas de ordenación en los archipiélagos españoles, Juan Manuel Parreño Castellano 561

Cultura y promoción urbana: El impulso autonómico, Diego Barrado Timón 595

Contrastes y diferencias entre las ciudades españolas en la intensidad y características de la movilidad habitual. Antecedentes y situación al año 2001, Santiago Roquer Soler y Joan Alberich González ...641

Las universidades españolas, de la dictadura al estado autonómico. Difusión espacial y regeneración urbana, Manuel Valenzuela Rubio 687

Perfiles biográficos de los autores.....755

PRESENTACIÓN

Treinta años es un período suficientemente amplio para que sea conveniente echar la vista atrás y reflexionar sobre lo ocurrido en cualquier dimensión de la realidad personal o social. Ese es justamente el tiempo transcurrido desde que los españoles aprobamos en referéndum la actual Constitución de 1978, una constitución que ha cambiado nuestra vida privada y colectiva desde muchos puntos de vista. No es este ni el momento ni el lugar en el que someter a consideración tan variado y complejo muestrario de hechos y situaciones. Ya daríamos por bien empleados el tiempo y el esfuerzo necesarios para sacar adelante dignamente el proyecto de investigación *"Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas"*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco del programa nacional I+D+i para el período 2009-2012. Un equipo de investigación interdisciplinar perteneciente a nueve universidades de toda España fue convocado por quien firma estas líneas a afrontar el reto de analizar con la mayor profundidad posible las transformaciones provocadas por el modelo autonómico en las ciudades españolas.

Sin ánimo de minusvalorar ninguna otra dimensión de nuestro modelo constitucional, entiendo que ha sido la autonomía que la constitución garantiza a las "nacionalidades y regiones" (Título Preliminar, Art. 2) el punto de partida y el fundamento de profundos cambios en las ciudades y el territorio español sobre la base de las competencias asumidas en sus respectivos estatutos y de las subsiguientes transferencias en el transcurso de estas tres décadas (largas ya cuando se escribe este texto). Puede decirse sin exagerar que las nuevas instituciones creadas al calor del régimen autonómico, armadas de un arsenal de regulaciones y normativas de la más variada clase y condición han puesto en pie instrumentos y entidades con capacidad para intervenir sobre numerosos aspectos de las ciudades y el territorio que en otro tiempo eran de exclusiva titularidad de la Administración Central.

La aproximación a tan amplia temática asumido por nuestro proyecto se circunscribe a la incidencia del modelo autonómico sobre las ciudades españolas tal como lo concretan los estatutos de autonomía aprobados entre 1979 y 1983. Aún con este acotamiento, el

equipo de investigación que respalda el proyecto tenía ante sí un reto complicado de superar, no obstante el número de miembros adscrito al mismo (casi una veintena), su extracción interdisciplinar y su muy diversificada procedencia académica (nueve universidades pertenecientes a ocho Comunidades Autónomas). Ha sido necesario, por ello, montar un sistema ágil de relación y comunicación en formato digital, a través del cual hacer el seguimiento de las aportaciones individuales así como interactuar en aspectos instrumentales e informativos. Hubo al mismo tiempo que realizar un esfuerzo colectivo de priorización temática, unificación de enfoques así como de reflexión conceptual y de capacidad instrumental. A tal fin el proyecto adoptó desde el principio una metodología de trabajo que gravita sobre un programa de reuniones periódicas (dos por año tentativamente).

En los textos que ofrecemos al lector se recopila la primera entrega de aportaciones al proyecto, presentadas en su primera versión a la tercera reunión de las programadas (febrero de 2011) tras una previa selección en la segunda (octubre de 2010) y redactadas con arreglo a unos criterios formales comunes a lo largo de la primavera de 2011. La agrupación de las aportaciones por grandes ejes temáticos ha permitido organizar la obra en cinco grandes apartados, a los que se adscriben los distintos capítulos en que se articula el libre, enunciados en el índice:

1. **Los cambios del marco normativo español del urbanismo y su aplicación al planeamiento y a las políticas urbanas**
2. **Las transformaciones del sistema urbano español heredado**
3. **La contribución del modelo autonómico a la solución de los problemas sociales urbanos y a la mejora de la calidad de vida**
4. **La reorganización urbana, desde los aspectos formales a la reestructuración productiva**
5. **Las competencias autonómicas, impulsoras de los procesos y dinámicas sectoriales en la ciudad y el territorio**

Evidentemente, han quedado fuera otras muchas aproximaciones temáticas al cambio experimentado por las ciudades españolas por obra y gracia de la descentralización político-administrativa implantada en

los estatutos de autonomía y aplicada con distintos ritmos, distintas intensidades y distintos resultados en las Comunidades Autónomas. Claro está que no se puede hablar en esta obra de ningún tipo de exhaustividad, pero con los recursos puestos a disposición del proyecto por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el momento de su concesión (2009), ya afectado por los primeros zarpazos de la crisis económica a la financiación investigadora, considero que se ha cumplido un primer hito en la búsqueda del máximo de eficiencia investigadora exigible al uso de recursos públicos. Teniendo en cuenta que nos hallamos en el ecuador del proyecto, las perspectivas que se nos abren en cuanto a alcanzar unos objetivos óptimos no resultan en absoluto excesivas.

Para terminar estas líneas introductorias sólo me queda recalcar la filosofía que desde un principio animó al investigador principal y al resto de integrantes del equipo en el sentido de encontrar una vía propia para dar salida a la producción científica realizada en el proyecto. En esta pretensión hemos encontrado un eficaz aliado en el Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, empeñado en encontrar un modelo propio de difusión de investigación generada en facultades, departamentos y grupos de investigación paralela a la que los propios investigadores, en ejercicio de su libertad, encuentren para difundir su propia producción científica en forma de artículos de revista, capítulos de libros, ponencias o comunicaciones a congresos, etc. No quiero dejar de aludir en esta presentación a la disciplina, entrega y sentido del trabajo en equipo que ha presidido el comportamiento y las relaciones de los integrantes del proyecto de investigación. Trabajo solidario y corresponsable será, sin duda, el basamento sobre el que se habrá de construir la investigación en la Universidad que actualmente nos esforzamos en alumbrar.

Madrid, junio de 2011
Manuel Valenzuela Rubio
Catedrático de la UAM
Investigador Principal

1.

Los cambios del marco normativo español del urbanismo y su aplicación al planteamiento y a las políticas urbanas

RÉGIMEN DEL SUELO, TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE SUELO DESDE 1978*

Jorge Agudo González
Universidad Autónoma de Madrid
jorge.agudo@uam.es

Palabras clave: Reclasificación, transformación del suelo no urbanizable, sostenibilidad, oferta de suelo.

1. La "intercambiabilidad" del suelo urbanizable y no urbanizable y sus efectos en la oferta de suelo transformable

La clasificación del suelo constituye la técnica jurídica urbanística por antonomasia del Derecho urbanístico español. No en vano, la clasificación urbanística sigue siendo (a pesar del legislador estatal de 2007) determinante de todo el régimen jurídico del suelo. Por otro lado, y por ello mismo, la clasificación del suelo también es determinante de la definición del modelo territorial, puesto que lleva implícita la predeterminación y el direccionamiento de las acciones urbanísticas hacia los terrenos "aptos" para ser transformados urbanísticamente (suelo no urbanizable *versus* suelo urbanizable).

Uno de los problemas de nuestro urbanismo es que la clasificación del suelo se sustenta sobre criterios discrecionales muy amplios[1], precisamente en aquellas clases de suelo donde deben situarse las bolsas de suelo transformable. El halo impreciso de la discrecionalidad del planificador urbanístico ha dado lugar a una manifiesta

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

1 Gallego (1993:23).

"intercambiabilidad" entre el suelo no urbanizable (SNU) y el suelo urbanizable[2].

El fenómeno de la "intercambiabilidad" ha conseguido una cierta normalización en nuestro Derecho[3] y en la práctica administrativa con manifestaciones muy graves: 1ª) La "legitimación" de (re)clasificaciones de terrenos clasificados como SNU que, aun no contando con una protección oficial derivada de la legislación o planificación territorial o sectorial que pudiera conllevar su clasificación como SNU especialmente protegido (SNUEP), contaban con valores merecedores de protección[4]; 2ª) Cuando esos terrenos carecían de valores merecedores de protección, esa misma práctica administrativa ha legitimado la generación de oferta de suelo en superficies y localizaciones que no siempre estaban justificadas en criterios objetivables; y 3ª) Como efecto general puede afirmarse que todas esas prácticas han favorecido la consolidación de nuestro sistema urbanístico como un modelo de oferta de suelo.

Todas estas prácticas descubren que el elemento decisivo para la determinación del estatuto de la propiedad no ha sido la "aptitud"

2 Los motivos para la consolidación de este fenómeno son múltiples, pero tal vez los más relevantes sean los siguientes: 1º) Los cambios legales que promovieron la "liberalización" del suelo y la consolidación de un modelo urbanístico de oferta de suelo; 2º) La inexistencia de criterios impeditivos o limitadores de la (re)clasificación de SNU; y 3º) La ausencia generalizada de planes territoriales que operen como freno a la expansividad del urbanismo.

3 Esto se corrobora con independencia de cuál fuera el régimen jurídico de la clasificación del suelo: 1º) Un modelo basado en el criterio de residualidad del SNU (Ley del Suelo de 1956 y los TRLS de 1976 y 1992); 2º) Otro basado en la residualidad del suelo urbanizable (Ley 6/1998); y 3º) Por último, un tercer modelo que renuncia a la clasificación como técnica jurídica determinante y en el que no existe un criterio de residualidad definido (Ley del Suelo de 2007 y TRLS de 2008).

4 Estas prácticas han fomentado el incremento de la artificialización de los denominados "espacios intermedios", esto es, ámbitos naturales y rurales localizados entre los protegidos "oficialmente" y los terrenos urbanizados, pero que pueden contar con valores merecedores de protección y que ocupan el mayor porcentaje del territorio de España. La desconsideración generalizada de estos espacios se ha basado en la concepción "elitista" de la protección jurídica de los espacios naturales que ha dominado en nuestro Derecho, con el consiguiente desprecio de otros valores innatos en otros muchos terrenos como los paisajísticos [véase, Agudo González (2007a: *in toto*)].

física y real para la urbanización de unos terrenos específicos[5], ya que el fenómeno de la "intercambiabilidad" ha permitido que prácticamente todos los terrenos en origen rústicos puedan "convertirse" en suelo urbanizable. Es imposible admitir por tanto que en estas circunstancias las características físicas del suelo hayan sido realmente las determinantes de la clasificación del suelo, pues es manifiesto que el destino discrecionalmente elegido por el planificador ha sido el elemento definitivo. En fin, en estos términos, si el suelo susceptible de transformación se nutre de SNU reclasificado, entonces no queda más remedio que admitir que ha existido y existe una relación inseparable entre SNU y suelo urbanizable y que la distinción de su régimen jurídico depende de criterios sobrevenidos marcados por la obtención de rentabilidad que ha caracterizado a nuestro urbanismo.

No se descubre nada nuevo si se afirma por tanto que la clasificación del suelo no opera con la precisión y objetividad que requeriría el entendimiento de la propiedad inmobiliaria como un conjunto de estatutos variables y diferenciados, cuya premisa es precisamente dicha clasificación[6]. Esto, lógicamente, supone una incoherencia difícilmente superable. No basta con tratar de justificar esa incoherencia en una incorrecta y errática práctica administrativa, pues vista la experiencia de más de cinco décadas de Derecho urbanístico, esto sería tanto como asumir un carácter patológico inherente a las reglas de nuestro sistema urbanístico. Muy probablemente sea más cercano a la realidad afirmar que la normalidad patológica de nuestro urbanismo en materias como la comentada, se debe a que nuestro Derecho no es lo suficientemente claro y determinante como para impedir o reducir el número de supuestos anómalos.

Este planteamiento pone en tela de juicio la distinción radical de esas dos clases de suelo y evidencia la discriminación que sufren los propietarios de SNU no reclasificado. Llama aún más la atención esta conclusión, si consideramos la "igualación" que ha supuesto la reconducción del SNU común y del suelo urbanizable a la misma situación básica (rural) operada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo [y ahora el vigente Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio

5 Parada (1988:285) afirma que todos los terrenos son "aptos" para soportar construcciones.

6 Menéndez (1994:100).

(TRLS de 2008)]. Dejando a un lado los suelos protegidos o con valores merecedores de protección, *a priori* todos los terrenos integrables en esa bolsa de suelo parten de una situación objetiva similar. Por ello mismo, el problema que una eventual reclasificación de suelo genera es el diferente tratamiento jurídico otorgado a unos propietarios, pero no a otros. Aquí, el problema es de reconducción de las decisiones discrecionales de la Administración a criterios objetivos controlables que motiven la inexistencia de desigualdades injustificadas.

El problema es distinto en el SNU común que posee valores merecedores de protección, así como en el SNUEP. En estos casos, el problema no es de discriminación, sino de compensación. En tales supuestos, se pone de manifiesto lo criticable que es la conclusión lógica que se deriva del reconocimiento de diversos estatutos de la propiedad (art. 7 del vigente TRLS de 2008), esto es, la desigualdad gratuita que nuestro Derecho urbanístico imputa a la diferente clasificación del suelo[7]. Dejando a un lado esta antigua problemática, en relación con estos suelos la clasificación del suelo debería ser en todo caso la adecuada a la situación física del suelo, ya por propia iniciativa (en el caso del SNU común con valores), ya con base en decisiones previas que son imponibles al planificador urbanístico (SNUEP). Aquí *a priori*, y a pesar de que la práctica administrativa no siempre haya actuado así, no se puede justificar objetivamente que los terrenos sean "aptos" para ser transformados urbanísticamente. Por ello, toda reclasificación de estos terrenos se debería considerar contraria a Derecho por arbitraria, pues desconoce que su destino es la prestación de servicios ambientales, lo que implica necesariamente una adscripción permanente a dicho destino, salvo pérdida acreditada, como consecuencia de procesos naturales, de los valores que habilitan su adscripción a la prestación de tales servicios. Así pues, estos terrenos sólo podrían ser reclasificables si se acreditara la pérdida de los valores que motivaron su clasificación como SNU[8].

La no corrección jurídica de estas situaciones (desigualdad y falta de compensación) explica que las premisas de nuestro sistema urbanístico provoquen una "carrera" hacia la "conversión" del SNU en

7 En esta dirección, Parada (1988:284 y ss.), o Lobato (1989:602).

8 En los términos de las SSTS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891), 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007) o de 3 de julio de 2007 (Az. 3753), entre otras.

suelo urbanizable. Si de conformidad con la concepción estatutaria de la propiedad urbana el monopolio de los aprovechamientos urbanísticos se genera exclusivamente en el suelo urbanizable, ello permite entender que los propietarios de SNU y los promotores tengan un fuerte aliciente para incidir en el proceso de decisión urbanística, con el ánimo de que sean sus terrenos los incluidos dentro de la línea urbanística que delimita el suelo urbanizable.

Como quiera que en esta materia las decisiones administrativas están dominadas por un amplísimo margen de discrecionalidad, la clasificación del suelo se ha identificado más con una "lotería"[9] que con una decisión objetiva y razonable. Esta "lotería del planeamiento" genera un "efecto comparación" entre quienes se ven favorecidos por las decisiones administrativas y quienes ven como su propiedad mantiene su carácter rústico y, por ello, sigue vacía de aprovechamientos rentables. Como los propietarios no beneficiados por las decisiones urbanísticas ven mermado el contenido patrimonial inherente a su derecho, es fácil entender que entre sus principales objetivos se encuentre lograr que sus terrenos pasen al estadio siguiente, "convirtiéndose" en suelo urbanizable. En fin, podríamos decir que el concepto estatutario de la propiedad genera un "efecto psicológico" favorable a la generación de nueva oferta de suelo, ya que sólo así el propietario de SNU conseguirá que su estatuto jurídico sea rentable.

2. Análisis del fenómeno de la "intercambiabilidad" del suelo no urbanizable y el suelo urbanizable

2.1. Los Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 1976 y 1992

El art. 80 del TRLS de 1976 estableció las bases del régimen de la clasificación del SNU que todavía perduran en las Leyes urbanísticas autonómicas. El citado precepto estableció dos reglas fundamentales en el régimen de la clasificación del SNU: 1ª) Mantuvo la residualidad del SNU prevista en el art. 65 de la Ley del Suelo de 1956, es decir, la consideración como SNU común de todos aquellos terrenos que el planeamiento general no hubiera clasificado como suelo urbano o como suelo urbanizable [art. 80.a)]; como es fácilmente imaginable,

9 Por ejemplo, Parada (1988:273).

el suelo rústico residual estaba constituido por una enorme bolsa de suelo que en principio carecía de valores jurídicamente destacables, no tanto porque ello fuera así en virtud de las circunstancias fácticas que definían a esos terrenos, como porque la propia Ley no otorgaba a esos suelos ninguna relevancia ambiental, paisajística, cultural…; 2ª) La distinción entre SNU común, integrado por todo el SNU residual, y el SNUEP, esto es, según la letra b) del art. 80, todos aquellos espacios que el planeamiento "determine para otorgarles una especial protección (…) en razón de su excepcional valor". Es decir, sólo en esta clase de suelo la Ley reconocía especiales valores susceptibles de protección[10].

La dualidad entre SNU común y SNUEP tiene una enorme trascendencia en lo que atañe a la oferta de suelo. Por lo que se refiere al SNUEP esto es evidente, aunque en principio sólo suponga la contención de un mínimo insoslayable de la oferta de suelo, vinculada a los espacios "oficialmente" protegidos. No en vano, en esos ámbitos la clasificación como SNUEP viene predeterminada por actos jurídicos previos (declaración de espacios naturales protegidos, afectación al dominio público natural, etc.) que condicionan necesariamente la labor del planificador urbanístico, el cual sólo puede clasificar esos terrenos en la única tipología compatible con aquella decisión precedente, es decir, como SNUEP. Así pues, se puede afirmar que la clasificación del suelo en la categoría de SNUEP atiende a las condiciones fácticas y reales del suelo, predeterminadas por el régimen jurídico protector otorgado a esos terrenos[11].

Esto no quiere decir que la distinción entre SNUEP y SNU común impidiera al planificador otorgar un régimen de protección a otros suelos clasificados como SNU, aun no habiendo sido objeto de una protección "oficial" específica. Es decir, dicho dualismo no excluía una ponderación original por el propio planificador urbanístico de los va-

10 Los mismos criterios fueron seguidos por el art. 12 del TRLS de 1992. En relación con este texto legal, la STC 61/1997 (FJ 16) se encargó de confirmar la constitucionalidad de la previsión de un tipo especialmente protegido de SNU por el legislador estatal con base en el art. 149.1.23 CE. Sin embargo, la sentencia consideró que la categoría del SNU común excedía de lo estrictamente medioambiental, reconduciendo esa categoría de suelo a la competencia del Estado *ex* art. 149.1.1 CE. Esto mismo fue luego reiterado por la STC 164/2001 (FJ 14 y 32).

11 Menéndez (2006:177-178) y Agudo (2004: 411 y ss.).

lores identificados por los conceptos jurídicos indeterminados citados en el art. 80.b) del TRLS de 1976 (o en el art. 12 del TRLS de 1992), otorgando una protección especial a tales terrenos[12], justamente aquellos que hemos calificado como "espacios intermedios". Centralizada la protección del SNUEP en los terrenos protegidos "oficialmente", sólo la iniciativa del planificador urbanístico podía evitar la promoción de actuaciones urbanísticas en los vastísimos "espacios intermedios".

Ahora bien, en defecto de esa protección adicional otorgada por propia iniciativa del planificador, se ha de observar que la única "protección" dispensada a esos "espacios intermedios" ha sido la derivada de la contemporización de su posible transformación urbanística en virtud de su consideración como SNU común residual. De hecho, se puede decir que el SNU común residual operaba como una bolsa de suelo potencialmente transformable más, sujeta a trámites cualificados (la alteración del planeamiento para reclasificar el suelo).

Como es fácilmente deducible, la diferente "excelencia" de los terrenos conllevaba una muy diferente facultad del planificador para clasificar suelo en una u otra categoría de SNU. Así, la clasificación se debía considerar reglada cuando la categoría era la de SNUEP, aunque no en aquellos casos en los que la protección otorgada derivaba de la propia iniciativa del planificador urbanístico. Y respecto a la clasificación como SNU común residual, la jurisprudencia vino admitiendo que el planificador urbanístico gozaba de una considerable discrecionalidad, en la medida en que la clasificación de esta clase de suelo dependía de la clasificación del suelo urbanizable, siendo que en este caso la jurisprudencia reconocía plena discrecionalidad al planificador[13].

Las diferentes facultades de la Administración urbanística al clasificar SNU evidenciaban que, por lo que se refiere a la oferta de suelo, tanto la regla de la residualidad del SNU común, como la propia iniciativa del planificador al proteger terrenos con valores merecedores de protección, eran las dos manifestaciones con mayor trascendencia. De hecho, el carácter reglado del SNUEP, más que garantizar la

12 Creando incluso tipologías de SNU protegido distintas a las expresamente previstas en el TRLS de 1976, como así establece la STS de 28 de septiembre de 1998 (Az. 6948).

13 En este sentido, las SSTS de 9 de febrero de 1994 (Az. 1443), 22 de enero de 1996 (Az. 208) o de 26 de marzo de 1996 (Az. 2210), entre otras muchas.

contención de la oferta de suelo, tendría como vocación salvaguardar aquellos espacios cuya transformación sería absolutamente incompatible con los valores que les caracterizan y con la normativa que les protege. Ahora bien, precisamente porque el control de la oferta de suelo se ha remitido a aquellas categorías de SNU de clasificación discrecional, puede decirse que contuvieron la oferta de suelo con bastante debilidad. Esto es manifiesto en el caso de terrenos protegidos por el planificador, sencillamente debido a la inexistencia de límites legales a la reclasificación de esos espacios, del mismo modo que en el caso del SNU residual, donde la discrecionalidad en el ejercicio del *ius variandi*[14] se manifiesta en toda su intensidad. Así pues, la contención del suelo urbanizable fue solamente relativa, evidenciando plenamente el fenómeno de la "intercambiabilidad"[15].

2.2. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones

Uno de los objetivos de la Ley 6/1998 fue el incremento de la oferta de suelo urbanizable. Su Exposición de Motivos afirmaba en este sentido que la Ley pretendía "facilitar el ***aumento de la oferta de suelo*** haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano en el que no concurran razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado". Y añadía a continuación que "***la reforma del mercado del suelo en el***

14 Por todas la STS de 23 de abril de 1998 (Az. 3102).

15 Ese fenómeno se confirma en los resultados de artificialización del territorio de los años posteriores a la aprobación del TRLS de 1976 y sobre todo tras la aprobación del TRLS de 1992. Véase, el estudio dirigido por Jiménez (2006). A pesar de que los resultados no sean muy favorables, lo cierto es que el TRLS de 1976 ha sido valorado positivamente [Pareja (2006:298 y ss.)] en la medida en que permitió frenar la transformación del suelo: 1º) Con la eliminación del otorgamiento *ex lege* de la facultad de edificar (art. 69.1.2ª de la Ley del Suelo de 1956), que contribuyó a la aparición de numerosos núcleos urbanos sobre todo de segunda residencia en los años sesenta [Parada (1988:277-278)]; y 2º) Con la superación de la doctrina jurisprudencial que aceptaba la aprobación de Planes Parciales sin previo Plan General, entendidos como planes de expansión urbana [por todas, la STS de 13 de noviembre de 1975 (Az. 4356)]. El TRLS de 1976 puso coto a ambos procesos, prohibiendo la aprobación de Planes Parciales sin previo Plan General [art. 13.1.c)], y sustituyendo la atribución legal de edificabilidad por un régimen de usos autorizables.

sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española". La Ley presumía por tanto que cuanto mayor fuera la oferta de suelo transformable, menor sería su precio y, en consecuencia, también menor sería el precio del producto final (la vivienda). Para lograr ese resultado, la Ley introdujo un cambio radical en la regla de residualidad del SNU, otorgando ese carácter al suelo urbanizable (art. 10 de la Ley 6/1998).

Para que la pretendida liberalización del suelo basada en aquel cambio hubiera merecido realmente tal calificativo, y la oferta de suelo urbanizable hubiese sido de tal magnitud como para responder realmente a esa idea de liberalización, hubiera sido preciso que los avatares sufridos por la Ley 6/1998 no desactivaran de forma relevante sus intenciones[16]. En concreto, hubiera sido necesario: 1º) Que la generación de oferta de suelo hubiera sido inmediata; aquí los problemas surgidos tenían que ver con los términos abiertos del régimen transitorio de la Ley[17]; 2º) Que la clasificación del SNU hubiera sido realmente reglada y por tanto constreñida a aquellos terrenos en los que concurrieran razones para su preservación; aquí los inconvenientes tienen que ver con los cambios sufridos por el art. 9 de la Ley y, por ello, con los términos en que la Ley previó la clasificación del SNU común[18]; y 3º) Que las Leyes de las CCAA hubieran o bien solventado los

16 Menéndez (2006:179), Porto (2007:34) o Sánchez (2007a:35).

17 La D.Tran. 1ª.a) de la Ley 6/1998 estableció el régimen jurídico transitorio aplicable al SNU así clasificado a la entrada en vigor de la nueva Ley. Según esta disposición, hasta que no se procediera a la revisión del plan, al SNU común se le continuaría aplicando el régimen jurídico establecido en el art. 20 de la Ley 6/1998. Esto suponía la no generación de nueva oferta de suelo urbanizable de forma inmediata, algo que tampoco fue corregido por las Leyes autonómicas, pues ni todas las CCAA establecieron plazos para adaptar el planeamiento urbanístico al nuevo régimen legal, ni en aquellas donde sí se establecieron fueron diligentes en su cumplimiento, pues esos plazos se han incumplido de forma generalizada.

18 La STC 164/2001 se encargó de confirmar el modelo de clasificación establecido por la Ley 6/1998 con una doctrina que desactivaba en buena medida el contenido directivo de la Ley estatal, tanto en lo relativo a los criterios determinantes de la clasificación del suelo como SNU, como en lo que afectaba a la generación de oferta de suelo transformable. En el marco del art. 9.1° de la Ley 6/1998 (SNUEP), la STC 164/2001 (FJ 14) afirmó que la clasificación del suelo sólo sería reglada si así se derivaba de la legislación autonómica urbanística y sectorial, así como de la valoración

errores del legislador estatal en los dos aspectos señalados (cosa que no hicieron), o bien que al menos no hubiesen reeditado las faltas de la Ley 6/1998 (cosa que en algunas CCAA sí que sucedió), o bien que no hubieran ampliado los criterios para clasificar SNU (en la mayoría de las CCAA la situación fue precisamente la contraria a la deseada por el legislador estatal, pues las CCAA aprovecharon los desajustes de la Ley para dejar en entredicho el volumen de suelo ofertable).

---

que el planificador hiciera de tales normas. Cosa distinta es que en muchos casos ya la propia legislación sectorial autonómica impusiera directamente la clasificación del suelo como SNUEP. En definitiva, un ejercicio de coherencia parecía confirmar, coincidiendo con nuestra legislación urbanística tradicional, que la clasificación del SNUEP debía ser reglada, como por otro lado confirman las SSTS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753) y de 3 de julio de 2009 (Rec.- 909/2005; Pte.- Teso Gamella).

Por lo que se refiere al art. 9.2º de la Ley 6/1998, la STC 164/2001 (FJ 14) confirmó que la clasificación del suelo como SNU común dependía de una valoración discrecional que sólo correspondía al planificador, en atención a los condicionantes establecidos en la legislación aplicable. La sentencia añadía un inciso final en el mismo fundamento jurídico que constituía un aviso a navegantes: "***es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad***". Es decir, la no imposición por parte del Estado de un modelo urbanístico a las CCAA dependía de que el art. 9.2º mantuviera el tenor literal con el que fue aprobado originalmente incluyendo su inciso final, justamente aquel que confería una considerable discrecionalidad para ampliar el SNU. El comentario del Tribual era en realidad una llamada de atención, pues antes de ser dictada la STC 164/2001, aquel inciso del art. 9.2º había sido eliminado a través del Real Decreto-Ley 4/2000, con el fin de eliminar cualquier atisbo de discrecionalidad. Ahora bien, en virtud de la jurisprudencia de la STC 164/2001 (FJ 15), sólo considerando la clasificación del SNU común como una facultad discrecional, la regulación del art. 9.2º de la Ley 6/1998 podría considerarse conforme con el sistema constitucional de competencias [igualmente, la STS de 24 de julio de 2008 (Az. 4443)]. Por este motivo, el mismo precepto fue posteriormente modificado por Ley 10/2003, de 20 de mayo, incorporando un inciso final que ampliaba el tenor del inciso derogado por Real Decreto-Ley 4/2000, sistematizando el sentido que las Leyes autonómicas aprobadas habían venido otorgando al precepto estatal en su primera versión.

Llegados a este punto, a pesar de los avatares del art. 9.2º, lo cierto es que incluso en su redacción modificada por Real Decreto-Ley 4/2000, el precepto confería facultades discrecionales. Así, las SSTS de 11 de mayo de 2007 (Az. 8321), 21 de julio de 2008 (Az. 4439), 30 de julio de 2008 (Az. 307004), 1 de junio de 2009 (Rec.- 895/2005; Pte.- Calvo Rojas) o de 30 de septiembre de 2009 (Rec.- 3920/2005; Pte.- Yagüe Gil), y con anterioridad Agudo (2004: 411 y ss.).

Tras la STC 61/1997, no es de extrañar que antes del periplo iniciado por el art. 9.2º de la Ley 6/1998, algunas CCAA procedieran a incluir entre los criterios de clasificación del SNU diversos conceptos integrables en el general de "inadecuación para el desarrollo urbano"[19] al que aludía el inciso final del art. 9.2º en su redacción original. Todos estos criterios ampliaban los valores y conceptos mencionados en el art. 9 de la Ley estatal 6/1998[20]. Es más, hasta la modificación del art. 9.2º por Ley 10/2003, cabría afirmar que algunos de los elementos definitorios del SNU empleados por la legislación autonómica entraban en directa confrontación con el tenor literal de la Ley estatal, sin perjuicio de su constitucionalidad sobrevenida con base en la posterior STC 164/2001. Más tarde, cuando los acontecimientos dieron la razón a las CCAA, el legislador estatal tuvo que dar marcha atrás y aceptar los "hechos consumados" de la legislación urbanística autonómica, asumiendo una redacción condicionada en buena medida por los criterios incorporados en las Leyes autonómicas.

Esta aparente "confrontación entre legisladores" tuvo resultados positivos en lo que hace a la potencial oferta de suelo, pues la labor "desactivadora" de algunas CCAA contribuyó a objetivar criterios de protección del SNU común mediante la identificación de valores y otros criterios, como los riesgos que afectan al territorio, ampliando de forma considerable el SNU protegido, no sólo por estar protegido "oficialmente" (SNUEP), sino también con base en la propia valoración discrecional del planificador urbanístico a la hora de identificar aquellos valores susceptibles de protección previamente identificados por el legislador[21]. En otras palabras, el "choque" de la legislación estatal y autonómica permitió la objetivación de la protección del SNU con base en criterios que nada tienen que ver con la discrecionalidad de la regla de residualidad del SNU ordinario de la legislación estatal desde 1956 a 1992[22].

19 Tales como la improcedencia de su transformación por razones de sostenibilidad o la inadecuación de los terrenos para su desarrollo urbano, entre otros criterios.

20 Véase, Agudo (2004: 423 y ss.) o Sánchez (2007d:398 y ss.).

21 Así la STS de 29 de mayo de 2009 (Rec.- 283/2006; Pte.- Yagüe Gil) en relación con la Ley 6/1998.

22 Este efecto positivo, no es preciso decirlo, no es imputable en la misma medida a todas las CCAA, pues del mismo modo que en algunos casos la trascendencia

A pesar de la "desactivación" parcial de las intenciones liberalizadoras de la Ley 6/1998, la evolución de los procesos de artificialización a partir de la entrada en vigor de esta Ley adquirieron tintes nefastos. Así pues, si bien no pudo hablarse de una liberalización en sentido estricto, sí que es cierto que el criterio de la residualidad del suelo urbanizable tuvo una repercusión muy importante en la generación de suelo transformable, aunque no necesariamente de suelo urbanizado[23].

Sin embargo, lo más llamativo es que el modelo territorial resultado de la Ley 6/1998 no tuvo ningún reparo de inconstitucionalidad desde este punto de vista. Para la STC 164/2001 (FJ 15) el modelo legal instaurado en 1998 no era incompatible con el art. 45 de la Constitución y, por tanto, no vulneraba el principio de sostenibilidad ínsito en dicho precepto (STC 102/1995)[24]:

> "*… se* ***ha cuestionado también la primacía que el art. 10 LRSV habría dado a los objetivos de desarrollo económico, frente a la protección ambiental garantizada por el art. 45 CE.*** *Los argumentos ya expuestos en el apartado anterior conducen derechamente a la* ***desestimación de este motivo de inconstitucionalidad.*** *Hemos dicho, en primer lugar, que* ***la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma****. Y hemos dicho también que la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo:* ***la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico***".

de esta acción legislativa ha sido muy importante, en otros ha sido sencillamente inexistente.

23 Esta conclusión se ha confirmado tanto en el informe del OSE titulado "Sostenibilidad en España 2007", como en el informe del Ministerio de Fomento, "Estadísticas de Edificación y Vivienda, Licencias municipales de obra 1990-2007". En esta línea, igualmente Mata (2007).

24 En contra, Pareja (2006: 311 y 312) o Menéndez (2006: p. 183).

Merece la pena releer el último inciso resaltado. Entonces, si la Ley estatal en sí misma no estableció un modelo territorial insostenible ¿quiénes pueden ser identificados como los "culpables" de la deriva del urbanismo hacia un modelo insostenible? Considerando las palabras del Tribunal Constitucional, sólo cabe culpar a las CCAA y a las CCLL, pues eran ellas quienes debieron trasladar primero a sus Leyes y luego a sus planes, criterios que permitieran limitar el fenómeno de la "intercambiabilidad" y, consecuentemente, la oferta de suelo real en su territorio[25].

2.3. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el vigente Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio

2.3.1. La "eliminación" de la clasificación del suelo

La Ley 8/2007, y el vigente TRLS de 2008, establecen sólo dos tipos básicos de suelo ("situaciones básicas"): suelo en "situación básica rural" y suelo en "situación básica urbanizado". La Ley no alude en ningún momento a la técnica de la clasificación del suelo y por ello se elimina la tradicional distinción entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. El motivo de esta eliminación se encuentra en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, en la que se señala que "*con independencia de las ventajas que pueda tener* ***la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento****, lo cierto es que* ***es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad***". Se podría estar de acuerdo con el legislador estatal en que la trilogía tradicional de la clasificación del suelo propia de nuestro Derecho urbanístico no se encuentra en la naturaleza de las cosas. Ahora bien, eliminar cualquier regulación de la clasificación del suelo aludiendo a que se trata de una técnica urbanística de la que no cabe "juzgar su oportunidad", es algo que desconoce no sólo que nos

25 Sin embargo, la ejecución de proyectos de dudosa sostenibilidad ha sido común en todas las CCAA, algo sorprendente considerando que todas las Leyes urbanísticas mencionan a la protección del medio ambiente y a la sostenibilidad como principios rectores de la acción pública en la materia. Sobre esta cuestión, Agudo (2008: primera parte *in toto*).

encontramos ante una técnica bien arraigada en nuestro Derecho, sino que además su "oportunidad" ya había sido valorada favorablemente por las SSTC 61/1997 y 164/2001.

Por otra parte, la clasificación del suelo es una técnica que se puede amparar sin problemas bajo el paraguas del art. 149.1.1 CE. De hecho, la STC 61/1997 [FJ 14.b)] ya había señalado que la clasificación del suelo es "***el presupuesto de la misma propiedad del suelo***", sin la cual "*no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana* (…) *puesto que constituye la premisa a partir de la cual se fijan las condiciones básicas*". Todo ello, siempre y cuando a través de esas condiciones básicas "***no se puede configurar el modelo de urbanismo*** *que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar,* ***ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque****, como se verá,* ***puedan condicionar indirectamente ambos extremos***" [STC 61/1997 (FJ 9)].

En fin, si la clasificación del suelo es una técnica que se puede encuadrar con naturalidad en el art. 149.1.1 CE, y si además la regulación de esta técnica realizada tanto por el TRLS de 1992, como por la Ley 6/1998, no se puede decir que suponga, en los términos establecidos por las SSTC 61/1997 y 164/2001, "***definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos***", entonces, no se puede estar de acuerdo con la afirmación de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, cuando indica que la clasificación del suelo es sólo una "técnica urbanística" ajena a la competencia estatal. Es obvio que la clasificación del suelo es una técnica urbanística, ahora bien, también lo es que la clasificación del suelo es un instrumento para la configuración del régimen jurídico de la propiedad urbana. Pero lo realmente paradójico es que en realidad las nuevas situaciones básicas no son más que un eufemismo para denominar aquello que no se juzga oportuno regular pero que, del mismo modo que la clasificación, sirve para establecer distintos estatutos jurídicos de la propiedad urbana.

Los motivos que fundamentan este cambio legal podrían sistematizarse del siguiente modo: 1º) El cumplimiento escrupuloso, y habría que decir más allá de lo previamente admitido por el Tribunal Constitucional, del sistema constitucional y estatutario de competen-

cias[26]; 2º) Fundamentar el régimen jurídico del suelo en función de la situación fáctica real de los terrenos y no por su destino (en el caso prototípico del suelo urbanizable), distinguiendo un suelo transformado o en situación básica urbanizado, y otro no transformado o en situación básica rural; 3º) El fortalecimiento de la concepción estatutaria de la propiedad que el art. 7.1 de la nueva Ley recoge y proclama expresamente. La idea que fluye bajo el cambio legal es distinguir dos tipos de suelo según sus características fácticas, con el ánimo de confirmar que los derechos y facultades urbanísticas son diferentes según la categoría de suelo, de modo que en ningún caso pueden considerarse inherentes al derecho de propiedad inmobiliario. Así se encarga de ratificarlo el art. 7.2 del TRLS de 2008[27], con la recepción expresa de la disociación del derecho de propiedad y el "*ius aedificandi*"; y 4º) La Ley 8/2007 modifica el sistema de valoración del suelo desvinculando clasificación y valoración. Según la Exposición de Motivos de la Ley "debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto"; dicho de otro modo, no se deben tener en cuenta las expectativas urbanísticas que genera la clasificación urbanística[28].

La realidad dispositiva de la nueva Ley sin embargo está lejos de las pretensiones del legislador. De hecho, las directrices seguidas por la Ley son bastante criticables: 1º) No es cierto que las dos categorías de suelo identificadas por la Ley atiendan únicamente al estado actual de esos terrenos y que no respondan a una categorización de acuerdo

26 En esta línea, Bassols (2009:16). No obstante, el mismo autor pone de relieve que la pretensión de liberar de técnicas urbanísticas a la Ley no se cumple (pág. 16), pues como señala Fernández (2007:26), es una obviedad que la Ley 8/2007 es una Ley urbanística.

27 Parejo (2007:21-22).

28 En el suelo en situación básica rural se abandona el método de comparación porque, como justifica la Exposición de Motivos, muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de la especulación. Es decir, el sistema que se pretende implementar tendrá en cuenta el valor real del suelo rústico, con las inversiones e iniciativas que se hayan producido, pero sin que se retribuyan valores especulativos. Para ello se recurre a la capitalización de rentas. Con este nuevo sistema, suelos susceptibles de ser urbanizados, pero sin urbanización material, podrían valer igual que otros que jamás serán susceptibles de urbanización porque han de ser preservados o protegidos. Esto lógicamente nada tiene que ver con la tasación que hace el mercado de unos y otros terrenos.

con el destino del suelo. Al menos en el caso del suelo rural es obvio que su delimitación en unos casos se hace considerando sus características actuales y sus valores, pero también lógicamente atendiendo a su destino, esto es, la conservación y protección de sus valores y la prestación de servicios ambientales; por su parte, en otros casos esa delimitación se hace en atención a la "aptitud" de los terrenos para integrarse en los procesos de transformación urbanística (suelo en situación básica rural no preservado y potencialmente transformable), de modo que el destino del suelo en estos casos es determinante[29]; 2º) Por ello mismo, las categorías básicas de suelo definidas por la Ley no excluyen la existencia de un suelo transformable o urbanizable, ya que la categoría del suelo en situación básica rural no es estática e incluye aquellos terrenos cuyo destino es ser transformados urbanísticamente[30]. En fin, aunque la nueva legislación parte de una igualación fáctica de todos los suelos transformables, lo cierto es que esa previsión legal no evita la "lotería del planeamiento"; 3º) El nuevo régimen legal tampoco tiene consecuencias generales y en muchos casos ni siquiera significativas en la limitación de la reclasificación del suelo rústico o en la clasificación del suelo urbanizable, como así confirman las adaptaciones de las Leyes autonómicas hasta ahora aprobadas; y 4º) El cambio que se antojaba más trascendente era la valoración del suelo, pero la propia Ley incorpora previsiones que pueden contradecir sus presupuestos. Por un lado, hay que advertir que previsiones similares a las ahora establecidas fueron ya introducidas en el TRLS de 1992. No obstante, en aquel momento tales pretensiones fueron bloqueadas por los Tribunales, bajo la excusa de que la expropiación exige una indemnización integral que no se alcanzaba con la valoración legal, de ahí que los jueces utilizaran criterios estimativos para determinar la valoración real como sustitución íntegra del bien expropiado. Aquí la gran novedad es la modificación del art. 43.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, incluyendo una nueva letra a) que establece que el régimen estimativo "no será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones

29 Muñoz (2009:290-291), en coherencia precisamente con la concepción estatutaria de la propiedad, señala que el destino del suelo sería un elemento inherente al propio derecho, en virtud de su propia funcionalidad, esto es, en función de su inclusión o no en procesos de desarrollo urbano.

30 González (2007c:346), Menéndez (2007:75), Fernández (2007:28), Porto (2007:34), Gutiérrez (2009:409).

de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo". Con ello se ha garantizado un resultado paradójico: a) Si nos atenemos a la literalidad de la Exposición de Motivos, con el nuevo régimen legal lo que se permitiría es que las expropiaciones de SNU sean realmente baratas, y que las Administraciones y los agentes urbanizadores puedan adquirir suelo a bajo precio; b) Mientras que la primera posibilidad (que sea la Administración la beneficiaria de la expropiación) puede ser entendible debido a los fines de utilidad pública o interés social que motivarían la expropiación, en el caso del agente urbanizador, no sólo sus operaciones no tienen por qué coincidir con los intereses generales[31], sino que además serían los únicos que se beneficiarían de las plusvalías generadas[32], siendo que el propietario sufrirá el abaratamiento del valor del suelo en favor del agente urbanizador[33]; y c) Por último, no parece del todo cierto que la valoración del suelo en situación básica rural deba hacerse sin considerar expectativas urbanísticas. El art. 23.1.a) del TRLS de 2008 establece que el valor del suelo rural obtenido por aplicación del método de capitalización de rentas puede ser corregido hasta en un 100% en función de factores como la "renta de posición". Este inciso responde

31 La combinación de la expropiación con el fomento del modelo empresarial en la actividad urbanizadora, tiene efectos muy importantes en la propiedad privada. En este sentido, el informe <TitreType><<Titre>sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007, de los parlamentarios europeos </Titre<CommiMarcin Libicki y Michael Cashman, o el informe de la parlamentaria europea Janelly Fourtou sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos, o el informe de la europarlamentaria Margrete Auken, aprobado el </Depute> 12 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario. Por otro lado, resulta paradójico que frente a otras Leyes autonómicas dictadas para adaptar su normativa urbanística a la nueva legislación estatal, la Exposición de Motivos de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de Madrid, afirme que una de las novedades de la Ley "**es la supresión de la figura del agente urbanizador,** que durante su existencia no ha demostrado su eficacia y **cuyas funciones podrían entrar en colisión con el derecho de propiedad de numerosos ciudadanos**".

32 En el mismo sentido, Fernández (2007:29).

33 Porto (2007:35).

a las tesis de la doctrina jurisprudencial que ha venido admitiendo la incorporación de expectativas de esa naturaleza en SNU, en función de la ubicación de los terrenos y de la previsibilidad de que en un tiempo razonable esos terrenos puedan ser incorporados al proceso urbanístico[34].

Así pues, el régimen de situaciones básicas en realidad no ha aportado grandes cambios. Siendo la clasificación del suelo una técnica urbanística, como así señala la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, se extrae como consecuencia fundamental que deberán ser las CCAA quienes, si así lo estiman oportuno, decidan implementar esta tradicional técnica determinante del régimen del suelo. No obstante, a pesar de tan grandilocuente aseveración, la sensación final es que el resultado no diverge tanto del hasta ahora vigente. De hecho, el cambio es fundamentalmente nominativo, sustancialmente poco relevante y encierra un intento de evitar cualquier invasión competencial, siquiera semánticamente. No en vano, también en la Ley de 2007 hay un suelo en situación rural preservado, hay un suelo rural de reserva o no protegido y por tanto susceptible de ser objeto de "actuaciones de urbanización", así como hay un suelo urbanizado consolidado o no por la urbanización. En otras palabras, es un sistema dual de clasificación, pero del que subyace un tercer tipo de suelo, el rural no preservado susceptible de actuaciones de urbanización, esto es, el suelo urbanizable.

Por otro lado, las coincidencias recién mencionadas permiten afirmar que ese régimen dual de situaciones básicas, al igual que la clasificación del suelo, responde "a los estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual" (Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 al referirse a las situaciones básicas del suelo). Esto mismo se deducía de la STC 61/1997 al referirse a la clasificación del suelo: "… *esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento* ***la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso;*** *supuestos básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración*". La misma sentencia confirma

34 Chinchilla (2007:608-612).

que la clasificación tiene carácter instrumental, de ahí que la tipología clasificatoria prevea tan solo "*la existencia de* ***tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana****, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales*".

Tampoco hay novedades en lo que atañe al sentido jurídico de las situaciones básicas. Parece una obviedad señalar que las nuevas situaciones básicas responden al mismo objeto que tradicionalmente se ha imputado a la clasificación urbanística, esto es, ser un "*instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana*" (STC 164/2001). ¿Acaso las nuevas situaciones básicas no constituyen una premisa indispensable para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad inmobiliaria en los términos de las SSTC 61/1997 y 164/2001? La respuesta a este interrogante es obvia: la distinción de situaciones básicas predetermina los destinos y la utilización del suelo[35], igual que la clasificación del suelo[36].

En conclusión, ¿qué datos nuevos aporta la nueva tipología de situaciones básicas a la contención de la oferta de suelo? Lo cierto es que pocos: si lo que se pretendía era una ampliación del suelo rústico en comparación con su antecesora la Ley 6/1998, quizás se podría haber recuperado la tradicional regla de la residualidad del SNU estableciendo límites tajantes a la reclasificación que evitaran que la conservación de la situación rural de dichos suelos sólo se garantizara de forma transitoria y bajo criterios totalmente discrecionales. Sin embargo, los términos en que la Ley 8/2007 ha previsto el régimen de las situaciones básicas del suelo tampoco garantizan ese objetivo.

2.3.2. Confirmación del carácter reglado-discrecional de la clasificación del suelo como SNU en el marco del régimen de situaciones básicas

Otro dato que pone de relieve que las cosas no han cambiado tanto es que la tradicional distinción entre SNUEP de clasificación reglada, SNU protegido discrecionalmente por iniciativa del planifica-

35 Parejo y Roger (2007:163).

36 Así se deduce de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 cuando señala que "define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual –rural o urbana–, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los **determinantes para el contenido del derecho de propiedad**, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste".

dor urbanístico y SNU común de clasificación discrecional, sigue siendo inherente al nuevo modelo legal. Esto significa que sigue siendo consustancial al nuevo modelo legal la tradicional discrecionalidad en la determinación del suelo urbanizable. Es decir, el supuesto recurso a las condiciones fácticas actuales de los terrenos que caracteriza a las nuevas situaciones básicas, no ha servido para evitar la clasificación discrecional del suelo en función de su destino, reconduciéndola a criterios objetivos y razonables.

La Ley 8/2007 y el TRLS de 2008 distinguen dos tipos de suelo en situación básica rural: un suelo rural preservado y otro no preservado. Comenzando con el suelo en situación básica rural preservado, es regulado en el art. 12.2.a) del TRLS de 2008. La consideración de un terreno en esta situación básica tiene lugar por imperio de la Ley y debe ser respetada por "cualquier sujeto, público o privado, incluidos los poderes públicos con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística"[37]. No se puede poner en duda que de una afirmación tal, subyace la idea de que la clasificación del suelo que deba llevarse a cabo de conformidad con el sistema en su caso establecido por cada Comunidad Autónoma, queda constreñida y condicionada por la nueva Ley estatal cuando describe los suelos que se encuentran en tal situación básica. Ahora bien, trayendo a colación la jurisprudencia constitucional, no parece que pudiera afirmarse que el legislador estatal pueda imponer de forma reglada la clasificación de esos suelos como SNU. En definitiva, una eventual imposición reglada de la clasificación como SNU de todo terreno calificado en situación básica rural preservado podría ser tan inconstitucional como lo era el art. 9.2º de la Ley 6/1998 tras su reforma por Real Decreto-Ley 4/2000 (STC 164/2001).

Es obvio que la categorización del suelo en situación básica rural preservado exige una clasificación, en los términos de las vigentes Leyes autonómicas, coherente con su necesaria preservación. A tales efectos, se puede decir que existe un paralelismo evidente entre los terrenos en situación básica rural preservada y su consiguiente clasificación como SNU, aunque no necesariamente como SNUEP, pues como más adelante señalaremos, esta situación básica no se identifica exclusivamente con el SNUEP. Siguiendo con

37 Parejo y Roger (2007:164-165).

nuestra argumentación, podría decirse que la relación existente entre la categorización de un terreno en situación básica rural preservado y como SNU sería unidireccional. ¿Podría afirmarse que esa relación reclamaría en todo caso una clasificación reglada del suelo en esa categoría?

En realidad la nueva situación no es muy distinta a la tradicional. La eventual clasificación reglada del suelo en situación básica rural preservado sólo se mantendría para las categorías de SNUEP establecidas por la legislación autonómica, algo que se deduce también del tenor literal del art. 12.2.a) del TRLS de 2008[38]. Por otro lado, la descripción de los terrenos que se encuentran en situación rural preservada se hace depender en algunos supuestos de la estimación de circunstancias que otorgan un amplio margen de apreciación y de discrecionalidad al legislador y al aplicador del Derecho. Aquí nos moveríamos en el ámbito tradicional del SNU común, incluyendo además el SNU protegido por iniciativa del propio planificador.

En fin, el carácter impositivo de la preservación de estos suelos y, por ello, la obligación de clasificarles como suelo no susceptible de transformación urbanística (clasificación reglada), operaría siempre y en todo caso en el primer supuesto, es decir, en casos similares a los que tradicionalmente han caracterizado al SNUEP. En estos supuestos la literalidad del art. 12.2.a) del TRLS de 2008 es exacta[39]. Consecuentemente, cuando las CCAA deban determinar qué clases de suelo se integran en esta situación básica, siempre y en todo caso deberán encontrarse los clasificados como SNUEP. Sin embargo, no se puede decir que quepa admitir una rigidez similar para el resto de los terrenos en situación básica rural preservado, esto es, aquéllos cuya categorización depende de una valoración acerca de la concurrencia de alguno/s de los valores mencionados por el art. 12.2.a) del TRLS de 2008, así como y sobre todo con base en otros valores que "prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística", en los términos del inciso final de ese mismo precepto. En estos casos la Ley descubre amplios márge-

38 En la misma línea, Sánchez (2007d:373 y ss.).

39 El precepto integra en esta situación básica "*en todo caso*" al suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación, "que *deberá incluir, como mínimo*", los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación sectorial, territorial y urbanística.

nes de apreciación y valorativos, de modo que la clasificación de estos otros terrenos en situación básica rural preservada sigue dependiendo de una decisión discrecional, exactamente igual que en relación con el SNU común. En fin, las cosas siguen más o menos igual al panorama descrito bajo la vigencia de la Ley 6/1998[40].

2.3.3. ¿El modelo urbanístico y territorial que inspira la nueva Ley permite hablar de un cambio de orientación hacia modelos sostenibles?

La gran pregunta que quedaría por plantear una vez realizado el repaso precedente, es en qué medida la Ley 8/2007 y el vigente TRLS de 2008 reformulan el modelo urbanístico y territorial imperante en España, inspirando un cambio de orientación hacia modelos sostenibles, incompatibles con los modelos de oferta de suelo vigentes hasta la fecha. La idea es si la nueva Ley es una respuesta eficaz a las dinámicas de oferta de suelo instauradas por la Ley 6/1998, limitando, consecuentemente, el fenómeno de la "intercambialidad" del SNU y el suelo urbanizable. No en vano, uno de los objetivos expresos de la Ley es invertir los términos en la generación de suelo urbanizable, fomentando el reconocimiento de los valores innatos en los "espacios intermedios"[41].

La exteriorización de la integración del desarrollo sostenible como principio rector de las políticas del suelo es una de las aportaciones destacadas de la Ley de Suelo de 2007. En este sentido, la Exposición de motivos de la Ley, siguiendo las directrices de la Estrategia Territorial Europea[42] (ETE), aboga por un cambio de orientación:

---

40 La mejor confirmación de ello se encuentra en la escasa relevancia que ha tenido la nueva Ley en las Leyes urbanísticas en lo que hace a la clasificación del SNU en general. Así, o bien las CCAA ni siquiera han modificado sus Leyes para adaptar su sistema de clasificación al de las situaciones básicas (todo sigue igual), o bien cuando lo han hecho, o no han introducido ningún precepto al respecto, o sencillamente sus modificaciones han sido inocuas.

41 A ello se refería la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007: "***El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable***. Desde esta perspectiva, ***todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada***, sino, ***supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario*** para atender las necesidades económicas y sociales".

42 Con anterioridad en esta dirección, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2004, de

> "... **la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad**. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que **el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible**, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. **La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano**, para lo que **propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada**: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos".

En coherencia con este planteamiento, el art. 2.1 de la Ley menciona el principio de sostenibilidad entre las directrices básicas de la acción de los poderes públicos en relación con el territorio y el suelo: "*Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo* ***tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible***, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes". Pues bien, este precepto ha sido interpretado por muchos autores como una auténtica "reorientación" de toda política pública con repercusión territorial hacia modelos sostenibles[43]. Sucede, no obstante, que a pesar de las buenas intenciones demostradas por el legislador, las novedades que ofrece la Ley en realidad no son tantas[44].

Quizás el mayor avance sea, y tal vez no sea poco, que una norma estatal sistematice de forma expresa y general unos principios comunes para todo el territorio nacional. Directrices y principios que no

27 de septiembre, por la que se aprueba el plan de ordenación del litoral de Cantabria, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, o el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

43 González (2007a: 99 y ss.), Parejo y Roger (2007:84), Parejo (2007:16 y ss.), Alli y Alli (2008:86, 157 y ss.), Fernández (2007:54 y ss.), Moreno (2008:94), Sánchez (2007b:141 y ss.).

44 Menéndez (2008:145) o Agudo (2008:21 y ss., 41 y ss.).

son nuevos, pues desde hace años debían ser la base de cualquier política del suelo en España, como así se deduce tanto de la jurisprudencia constitucional, como de todas las Leyes urbanísticas autonómicas. Por lo que se refiere a la doctrina constitucional, el principio de desarrollo sostenible es un principio constitucional reconocido desde la STC 64/1982, y que debería haber dirigido la gestión de todos los recursos naturales desde hace años, mucho antes de que lo dijera la Ley 8/2007. Además, este principio, o la cita del art. 45 CE, ha sido acogida mayoritariamente, por no decir unánimemente, por todas las Leyes urbanísticas autonómicas al establecer los principios de las políticas del suelo.

El mérito que quizás pueda ser imputado a la Ley estatal sería reiterar con carácter general y expreso algo que ya era común desde hace años en las distintas Leyes de las CCAA. Ahora bien, recordemos que incluso el modelo establecido por la Ley 6/1998 fue considerado por la STC 164/2001 conforme con el art. 45 CE. Es decir, tan potencialmente sostenible parecía ser aquel modelo, como lo pretende ser ahora el instaurado en 2007. Quiere esto decir que el avance hacia un modelo sostenible no se consigue con la mera cita de un principio general, sino que necesariamente ha de venir acompañado de medidas concretas que puedan ser trasladas al planeamiento y a la gestión del suelo[45]. Sin embargo, como vamos a poner de relieve, la Ley 8/2007 está llena de principios, pero las medidas eficaces reales no son demasiadas.

El art. 2.2 del TRLS de 2008 desarrolla el significado del principio de sostenibilidad en las políticas del suelo. Aunque las directrices que acoge sean bienvenidas, lo cierto es que son bastante genéricas y similares a otras ya incorporadas en muchas de las Leyes urbanísticas. Por otro lado, lo escueto de esas directrices tiene que ver claramente con la autorrestricción asumida de las competencias estatales. Por este motivo, el último párrafo del art. 2.2 establece que "la persecución de estos fines *se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística*"[46].

45 Al respecto, Agudo (2008: 30 y ss.).

46 Este reconocimiento nos devuelve a un escenario no muy diferente al anterior a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ya que la implementación del nuevo modelo territorial sigue dependiendo abiertamente de la interpretación que el legislador autonómico y la Administración urbanística hagan de estos principios.

A pesar de ello, no se puede negar que la Ley incluye algunas medidas destacables. Sucede no obstante que en relación con la contención de la oferta de suelo, la mayoría de esas medidas ni son novedad, ni tampoco suponen un avance definitivo. A este respecto, analizaremos tres tipos de medidas: 1ª) Las relativas a los criterios básicos de utilización del suelo; 2ª) Las que tienen que ver con la evaluación de la sostenibilidad del desarrollo urbano; y 3ª) Las derivadas del régimen de situaciones básicas del suelo.

a) Criterios básicos de utilización del suelo relacionados con la limitación de la oferta de suelo urbanizable.

El art. 10 del TRLS de 2008 se refiere a los "criterios básicos de utilización del suelo". Alguno de esos criterios alude a la contención de la oferta de suelo transformable. En concreto, es cita común la letra a) del art. 10.1 del TRLS de 2008, considerado por muchos como precepto clave. Según este artículo, para hacer efectivos los principios, derechos y deberes enunciados en el Título I de la Ley, las Administraciones deberán "atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural". Visto el precepto, no se añade nada si se pone de relieve que los límites derivados del mismo se basan en una sucesión de conceptos jurídicos indeterminados dirigidos a evitar el "paso" de grandes superficies de suelo de la situación básica rural a la situación básica urbanizada. Para ello, el límite básico es justificar que el suelo urbanizable sea el "preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural". La primera pregunta que debemos hacernos es si la clasificación del suelo como suelo urbanizable no debería haber presupuesto desde siempre una ponderación así dimensionada.

Es bien cierto que el carácter discrecional asumido por la jurisprudencia de la clasificación del suelo urbanizable ha permitido que en la práctica se haya obviado o no se haya controlado adecuadamente la generación de suelo transformable. Ahora bien, como toda decisión

discrecional, parece razonable presuponer que esa clasificación debería haber estado motivada en criterios parecidos a los que ahora prevé el art. 10.1.a) del TRLS de 2008. En este sentido, cabe reproducir un precepto todavía vigente supletoriamente que evidencia cómo ya desde la entrada en vigor del TRLS de 1976 cabe afirmar que la clasificación del suelo urbanizable se ha basado en pautas que no son muy distintas a las que ahora se pretenden explicar como novedades. Nos referimos al art. 23.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), el cual establece que "para la clasificación de suelo como urbanizable programado y para el establecimiento del correspondiente Programa ***deberán tenerse en cuenta criterios de ponderación que valoren dentro de cada etapa***: a) La situación existente; b) ***Las características del desarrollo urbano previsible***; c) ***La necesidad de producir un desarrollo urbano coherente en función de la estrategia a largo plazo*** del plan; d) ***La adecuada proporción entre los nuevos asentamientos y el equipo urbano***; e) Las previsiones sobre inversión pública y privada". En otras palabras, en ámbitos donde la clasificación siempre ha sido discrecional, tales decisiones deberían haber estado mediatizadas por criterios objetivos de racionalidad y proporcionalidad[47], que en el fondo respondían a criterios de sostenibilidad aunque no se llamaran así[48].

El problema por tanto no ha sido que no existieran reglas parecidas a las ahora previstas en el art. 10.1.a) del TRLS de 2008, sino que el control judicial ejercido en esta materia se ha teñido por el velo difuso de la discrecionalidad del planificador[49], legitimando decisiones que en muchos casos difícilmente respondían a criterios objetivos y

47 De la misma opinión, Cabral (2009:215 y 216).

48 Siendo el RPU una norma aprobada en 1978, es fácil de comprender que la preocupación por el medio ambiente todavía se encontrara en una fase embrionaria. No obstante, el art. 3.2.e) del TRLS de 1976 establece que la competencia urbanística comprenderá el aseguramiento del "uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población".

49 Frente a la laxitud de la mayoría de la jurisprudencia, el art. 23 del RPU sirve de base para el control de la clasificación del suelo urbanizable en las SSTS de 21 de enero de 1997 (Az. 1865) o de 1 de febrero de 2000 (Rec.- 2209/1994; Pte.- Garzón Herrero), la STSJ de Andalucía, sede de Granada, de 24 de marzo de 2003 (Az. 130290), la STSJ de Baleares de 2 de diciembre de 2003 (Rec.- 223/2001; Pte.- Delfont Maza), o las SSTSJ de Castilla y León, sede de Burgos, todas de 10 de junio de 2002 (Rec.- 378/1999; 106/2000; y 154/2000; Pte.- Moreno-Luque Casariego).

razonables como los del RPU. La pregunta es si vistos estos precedentes[50], la nueva legislación del suelo ha sentado unas bases claras y determinantes para que se produzca un cambio en la jurisprudencia. Sin embargo, la respuesta no parece que sea definitiva y favorable, pues en lo que hace a la oferta de suelo, la situación instaurada por la Ley 8/2007 puede no ser muy distinta a la vigente con la Ley 6/1998: el margen de discrecionalidad para clasificar suelo urbanizable puede seguir siendo bastante elevado[51] y por ello también el fenómeno de la "intercambiabilidad".

Estas conclusiones se confirman a la vista de la literalidad de la Ley. Lo cierto es que los términos del art. 10.1.a) del TRLS de 2008 son demasiado difusos, más incluso que los utilizados por el RPU de 1978. Además, es sorprendente que la Ley no utilice criterios ya consolidados en nuestro Derecho como el de capacidad de carga o de acogida como criterio básico para la contención de la oferta de suelo y así vincularlo directamente con la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes urbanísticos[52]. Claro está que si esos criterios se considerasen demasiado técnicos como para ser regulados por el legislador estatal, se podrían haber utilizado nuevos eufemismos; en fin, cualquier parámetro que permitiera fijar pautas básicas y mínimas sobre indicadores de sostenibilidad que definieran la capacidad de carga del territorio.

---

50 U otros establecidos por algunas Leyes urbanísticas autonómicas como los siguientes: 1º) El art. 14.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco; 2º) El art. 33 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña; 3º) El art. 12.1 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, en relación con los arts. 44.1.c) y 45.1.c) de la misma Ley, sobre directrices de sostenibilidad del planeamiento acerca de la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización, en coherencia con el art. 13 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, sobre utilización racional del suelo.

51 En este sentido, González (2007c:335) y Sánchez (2007c: 305).

52 En coherencia con el significado que la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, atribuye a este instrumento de control preventivo. En este sentido, la D.Ad. 5ª.5 letra e) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, establece que los "estudios de impacto ambiental" de los planes urbanísticos deberán incluir un "*estudio de la capacidad de acogida del territorio* frente a las acciones propuestas". Sobre esta cuestión, Agudo (2008:151 y ss.).

Además, afirmar que el suelo a urbanizar sólo debe ser el preciso "para satisfacer las necesidades que lo justifiquen"[53], permite entender sin demasiadas consideraciones que la motivación de la transformación de suelo podrá ser fundamentada sin demasiadas dificultades. Por ejemplo, ¿es que acaso desde ahora no se podría clasificar nuevo suelo urbanizable con base en proyectos de interés regional o supramunicipal (de denominación variable según CCAA)? Con la Ley estatal en la mano, y la práctica reciente así lo confirma, es obvio que no habría ningún problema, pues la necesidad que justificaría el proyecto podría basarse desde la creación de puestos de trabajo, al desarrollo económico de zonas rurales o al fomento del turismo, pasando por el reequilibrio territorial, etc. Pero aún más, en coherencia con la reserva del art. 10.1.b).II[54], ¿acaso, por ejemplo, el art. 10.1.a) impide la delimitación de reservas de suelo en SNU, previstas en buena parte de las Leyes urbanísticas, para la constitución o ampliación de los Patrimonios Públicos de Suelo con fines que pueden ir desde la promoción de actuaciones públicas en materia de vivienda a la promoción de un parque temático? La respuesta también es negativa. Es decir, la discrecionalidad que se otorga con una formulación legal tan abierta[55], nos devuelve a un escenario parecido al que hemos venido viviendo.

Hay quienes opinan sin embargo que la literalidad de la Ley es clara y que realmente impone límites estrictos a la clasificación del suelo urbanizable[56]. Se ha llegado a afirmar que la nueva Ley aparte de exigir una justificación expresa de la clasificación del suelo urbanizable programado, sectorizado o delimitado en función de las necesidades existentes (algo que ya hemos dicho en verdad está vigente

53 Otras medidas establecidas en el art. 10 redundan en la ahora comentada: 1º) El art. 10.1.b) del TRLS de 2008 se refiere al deber de las Administraciones de "destinar **suelo adecuado y suficiente** para usos productivos y para uso residencial"; 2º) La letra c) del art. 10.1 se refiere a la limitación de los efectos de la ordenación de los usos del suelo en el medio ambiente; 3º) El art. 15.4 se refiere al contenido de la memoria de sostenibilidad económica que debe incluir la documentación de los planes urbanísticos, señalando que justificará "**la suficiencia y adecuación del suelo** destinado a usos productivos".

54 Establece una reserva mínima del 30% de la "edificabilidad residencial" destinada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública.

55 Sánchez (2007c:303 y 304).

56 Porto (2007:36 y ss.).

sin éxito desde 1978), afectará de forma definitiva a las previsiones de suelo urbanizable no programado, no sectorizado o no delimitado, pues en la medida en que la previsión de este tipo de suelo no atiende a las necesidades reales y actuales del Municipio, sencillamente sería contraria a la legislación estatal. Sin embargo, los acontecimientos pasados y actuales no parecen dar pie a una interpretación en este sentido. En cuanto a los hechos pasados, porque afirmar esto sería casi tanto como reglar la clasificación del suelo urbanizable, lo que conjuntamente con la clasificación reglada del suelo urbano y del SNUEP, podría ser considerado como una predeterminación del modelo territorial incompatible con las SSTC 61/1997 y 164/2001. Y respecto a los sucesos actuales, lo cierto es que ninguna Comunidad Autónoma ha modificado su Ley para eliminar la categoría de suelo urbanizable no programado, no sectorizado o no delimitado[57].

Lo que quizás sí podría deducirse de los nuevos criterios legales, sería una obligatoria ordenación cronológica en la oferta de suelo urbanizable en función de su programación, delimitación o sectorización[58]. Es decir, el suelo urbanizable no programado, no delimitado o no sectorizado, y con más motivo el SNU común, no debe funcionar como una bolsa de suelo cuya oferta pueda materializarse en cualquier momento, sino sólo cuando el suelo urbanizable programado, delimitado o sectorizado se haya agotado o esté en vísperas de estarlo[59]. Sólo así se entiende que el art. 10.1.a) establezca que la transformación de suelo debe ajustarse a "las necesidades que lo justifiquen"

57 El caso de Cantabria es llamativo. La Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria, modificó el art. 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo, confirmando el carácter residual del suelo urbanizable no delimitado.

58 Aunque esa idea está implícita ya en el art. 23.4 del RPU. Cosa distinta es que la práctica no haya sido ésta, sobre todo tras la eliminación de la programación operada por la normativa estatal de los años 90.

59 La Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria, ha modificado el art. 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo, incluyendo una regla en esa dirección, si bien en términos ciertamente relativos: "Los terrenos que no sean incluidos por el plan en la categoría a que se refiere el apartado anterior (suelo urbanizable delimitado) tendrán la consideración de suelo urbanizable residual, ***pudiendo desarrollarse aquellos destinados a uso residencial una vez agotado mayoritariamente el suelo urbanizable delimitado***".

y al mismo tiempo "preservar de la urbanización al resto del suelo rural". Es decir, en cierta medida podría deducirse que la Ley estatal 8/2007 impondría una "programación" de la oferta de suelo entre aquellos terrenos que cubren necesidades actuales, y aquellos otros que cubrirán futuras necesidades una vez cubiertas las definidas en primer lugar. Consecuentemente, la posibilidad de reclasificar SNU se limitaría sustancialmente, pues sólo debería ser viable cuando nuevas necesidades sobrevenidas no pudieran ser satisfechas en el suelo urbanizable todavía no transformado. Esto que decimos podría ser un avance, en realidad tampoco es nuevo, pues ésta debería haber sido la forma lógica y coherente de entender esta clase de suelo. Aquí de nuevo el problema ha sido la flexibilidad del control judicial. En este sentido, la doctrina de algunos Tribunales Superiores de Justicia ya se ha pronunciado sobre este extremo en esta misma dirección[60]: sólo cuando el suelo urbanizable programado, delimitado o sectorizado haya sido desarrollado y transformado, es posible recurrir a ofertar suelo urbanizable no programado, no delimitado o no sectorizado; sólo así es posible cumplir con los parámetros de crecimiento establecidos en el planeamiento general, evitando así un crecimiento incontrolado, desordenado e insostenible. Por otra parte, ese supuesto avance está condicionado de tal manera por los términos en que sea acogido por la legislación autonómica, que como posteriormente pondremos de relieve, no puede decirse que, salvo algunas excepciones, aquella presunción sea real.

b) Medidas en relación con la evaluación de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

No cabe duda de que la EAE de planes urbanísticos es el instrumento más eficaz y útil contra la insostenibilidad ambiental. Ahora bien, no es mérito de la Ley 8/2007 su aplicación a los planes urbanísticos, sino que trae causa de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, sin perjuicio de otros precedentes[61]. La puesta en práctica de este instrumento será definitiva, sobre todo porque no es concebible

60 García-Moreno (2007:436).

61 Véase Agudo (2004:256 y ss.).

una EAE que no considere uno de los criterios de sostenibilidad básica: la capacidad de carga del territorio y de los recursos naturales. Sin embargo, debemos reiterar que nada de todo esto se plasma expresamente en el vigente TRLS de 2008. Aunque quizás pudiera pensarse que cabe llegar a soluciones similares con la utilización de principios y directrices como los ya comentados del art. 10, lo cierto es que hubiera sido deseable y mucho más efectivo aludir directamente a indicadores de sostenibilidad determinados.

Esto no quita para que la Ley 8/2007 haya introducido algunas novedades en el régimen de EAE que son destacables. Las novedades en la materia que nos interesa son tres: 1ª) La exigencia de que el informe de sostenibilidad ambiental incluya un mapa de riesgos (art. 15.2)[62]; 2ª) El informe de seguimiento ambiental y económico de la actividad urbanística previsto en el art. 15.5; y 3ª) Los límites a las facultades de modificación del planeamiento urbanístico, requiriendo a la legislación urbanística establecer "en qué casos el impacto de una actuación de urbanización ***obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación*** del Municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente" (art. 15.6). Esta medida se concreta en la D.Tran. 4ª señalando que, en caso de que las Leyes autonómicas no concretasen los citados límites en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, se entenderá que es precisa la revisión del planeamiento y no la mera modificación, "cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del Municipio o ámbito territorial".

Por lo que se refiere a la oferta de suelo las tres medidas pueden ser importantes. La primera, porque permitirá evitar la generación de oferta de suelo en zonas de riesgo. La segunda, porque según estable-

62 No es del todo exacto decir que el mapa de riesgos es una novedad, pues como señala Porto (2007:41), el mapa de riesgos naturales forma parte de la información urbanística de los Planes Generales. Por otro lado, aunque la previsión legal comentada no alude a ningún tipo de riesgos, no se puede desconocer que tiene mucho que ver con el riesgo por inundación. Así lo confirma que la Directiva 2007/60, de 23 de octubre, de valoración y gestión del riesgo por inundación, prevea en sus arts. 6 y ss. la obligación de los Estados miembros de aprobar mapas de riesgos de inundación.

ce el art. 15.4, la memoria de sostenibilidad económica debe justificar "***la suficiencia y adecuación del suelo*** destinado a usos productivos". Aquí de nuevo alguna alusión al concepto de capacidad de carga o la cita de algún indicador de sostenibilidad hubiera sido más que interesante. Y tercero y último, por las limitaciones al ejercicio del *ius variandi*, aunque esta previsión en realidad más que suponer un límite real a la generación de oferta de suelo, conllevará la imposición de reconducir la alteración de planeamiento a un procedimiento en el que efectivamente se evalúe y controle las pretensiones relacionadas con la nueva oferta de suelo[63].

Esta última cuestión es realmente trascendente, sobre todo para atajar la práctica común de acudir a la modificación puntual de planeamiento para introducir proyectos previa reclasificación de SNU. Esta práctica en principio legítima, se torna sospechosa cuando se utiliza para introducir terrenos, a veces con alto valor ecológico, en los procesos de transformación urbanística, en muchos casos cuando todavía existe suelo urbanizable no transformado, y en algunos casos incluso reiterando sucesivas modificaciones, hasta el punto de que el modelo urbanístico originalmente diseñado se distorsiona por completo, dando lugar a un nuevo y distinto plan[64].

Sin embargo, no se puede decir que esta previsión legal pueda ser aplicada al desarrollo de actuaciones urbanísticas ya aprobadas en los planes en vigor, por mucho que supongan un aumento de más del 20 % de la población o de la superficie de suelo urbanizado. Dicho de otra manera, estas limitaciones no son aplicables al planeamiento de desarrollo a aprobar para pormenorizar la regulación de sectores ya aprobados por el Plan General con dimensiones superiores a las

63 Hay quienes han puesto el acento no tanto en el hecho de que con la aplicación de estas medidas se logre un mayor control que filtre y evite decisiones inadecuadas, como en que con ello se logrará que esos proyectos se sometan a EAE. Sin embargo, la realidad es que el objetivo fundamental de esta medida es evitar ciertas artimañas que se producen en los procedimientos de modificación puntual (Iglesias y Agudo (2007:54 y ss.). Por otro lado, con base en la Ley 9/2006, lo cierto es que modificaciones como las comentadas ya se someterían a EAE, pues en ningún caso se podrían integrar entre las excepciones previstas. En la misma línea, Parejo y Roger (2007:202). Sobre esta materia, véase Agudo (2007b:105 y ss.).

64 Es bien conocida la jurisprudencia dictada en relación con el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes; por todas, la STS de 11 de febrero de 2005 (Az. 2013).

mencionadas[65]. Esto quiere decir que la aprobación de un Plan Parcial o un Plan de Sectorización (PAU o similar) para desarrollar las previsiones de un Plan General, no implicaría la revisión del planeamiento general, aunque la actuación superara los parámetros de la D.Tran. 4ª.

Esta afirmación no parece que pueda discutirse. Como ha puesto de relieve la jurisprudencia, la revisión es un concepto privativo del planeamiento general[66]. Si esto es así, en la medida en que las disposiciones legales comentadas aluden claramente a la revisión de planeamiento, con toda certeza sólo se pueden referir a la revisión de aquellos planes que pueden ser objeto de revisión. En otras palabras, la aplicación de estas normas a los planes de desarrollo no tiene sentido. Esto es lo que se deduce palmariamente del art. 15.6 que se refiere a los supuestos en que la Administración urbanística tiene la obligación de "***ejercer de forma plena la potestad de ordenación***", en clara alusión a la revisión de planeamiento. Asimismo, la literalidad de la D.Tran. 4ª sólo puede ser interpretada por relación con el art. 15.6, de modo que cuando alude a la obligación de "***ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión***…", claramente redunda en la distinción entre modificación y revisión de planeamiento, para optar por la segunda en los casos señalados[67].

Esta interpretación es confirmada por los parámetros subsidiarios establecidos por la D.Tran. 4ª. Esta disposición se refiere al "incremento" de la población o de la superficie de suelo urbanizado en un porcentaje superior al 20 %. Es decir, dicho incremento sólo se puede producir a través de la alteración del plan, pues si las previsiones de crecimiento de suelo urbanizable ya estuvieran previstas en el Plan General aprobado definitivamente, ningún incremento en las previsiones ya vigentes se produciría[68]. En fin, si esto es así, todos los Planes Generales en vigor aprobados bajo la vigencia de la Ley 6/1998 y

65 Porto (2007:54) sí parece mantener que la D.Tran. 4ª es aplicable a los planes en vigor.

66 Por todas, en este sentido, véase la STS de 22 de enero de 1988 (Az. 334).

67 En el mismo sentido, González (2007d:756), Sánchez (2007e y 2007f:503 y 931) y Alli y Alli (2008:433 y 434).

68 Confirma esta tesis tanto la D.Ad. 2ª del Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de la Comunidad Valenciana, como el art. 39.1.d) de la Ley 3/2009, de urbanismo de Aragón.

sus planes de desarrollo no se verían afectados por las disposiciones analizadas, salvo que el legislador autonómico amplíe también a estos casos su aplicación[69], sin perjuicio de las responsabilidades en que se pudiera incurrir.

c) Medidas derivadas del régimen de situaciones básicas del suelo.

Para confirmar si el nuevo sistema legal realmente permite hablar de contención en la oferta de suelo, de reducción del fenómeno de la "intercambialidad" y de control objetivo de la reclasificación de SNU, parece lógico analizar detalladamente los términos en que las situaciones básicas de suelo han sido reguladas.

Comenzando con el art. 12.2.a) del TRLS de 2008, este precepto empieza aludiendo a una premisa general que califica a todos los terrenos a los que alude este precepto: se trata de suelos "preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo" todos los terrenos que a continuación cita el precepto. Esta premisa es similar a la que el art. 9.1º de la Ley 6/1998 establecía al disponer que tendrían la condición de SNUEP los terrenos "sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial". Asimismo, el precepto añade una cita expresa de valores como los ecológicos, agrícolas, ganaderos y forestales, que eran citados en el art. 9.2º de la Ley 6/1998 según la redacción vigente al momento de su derogación ("por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas natu-

69 En esta dirección, la D.Tran. 3ª.9.b).2º de la Ley 4/2008 de de Castilla y León, o el art. 82.3.II de la Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de Cantabria, que modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo. Sin embargo, el resto de la legislación autonómica no sólo no ha hecho esto, sino que, como en el caso del art. 77.2.b) de la Ley 3/2009 de urbanismo de Aragón, o el art. 93.5 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, según la redacción otorgada por Decreto-Ley 1/2007, han adoptado porcentajes inferiores a los previstos en la D.Tran. 4ª del TRLS de 2008, en relación parámetros distintos (incrementos de población o de suelo urbanizado). En la misma línea cabría citar el art. 33.1 del **Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, o** el art. 57.1 de la Ley 5/1999 de Castilla y León, según ha quedado redactado por Ley 4/2008.

rales"). Esta conclusión permite entender que los terrenos en situación básica preservada incluyen tanto suelos típicamente considerados como SNUEP, como otros tradicionalmente integrados en el SNU, pero protegidos por iniciativa del planificador urbanístico[70].

Por lo que respecta al art. 12.2.b), se ha de tener en cuenta que este precepto alude al suelo en situación básica rural no preservado y, por ello, susceptible de transformación urbanística, categoría que englobaría lógicamente al suelo urbanizable[71]. Por otra parte, en coherencia con el art. 10.1.b), el art. 12.2.b) del TRLS de 2008 acoge una cláusula residual que permite categorizar como suelo rural a todos aquellos suelos que no sean calificables como suelo urbanizado (suelo urbano consolidado o no consolidado), ni cuenten con las características para ser calificados como suelos preservados, ni tampoco hayan sido considerados por la ordenación urbanística o territorial como suelos urbanizables: "…***cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado anterior***". Aquí el precepto alude al carácter residual del suelo en situación básica rural no preservado[72]. Sucede que no necesariamente cabe identificar esa cláusula con la residualidad del SNU propia de los TRLS de 1976 y 1992, pues como acabamos de señalar, dentro de esta categoría también se pueden incluir suelos urbanizables. En definitiva, en ese último inciso se podrían incluir suelos con clasificación variable y, en todo caso, susceptibles de transformación urbanística[73].

La cláusula residual del suelo en situación rural otorga una importante discrecionalidad a favor del legislador y del planificador urbanístico para delimitar los suelos que pueden ser clasificados como urbanizables. La gran diferencia con el modelo de residualidad del SNU de los TRLS de 1976 y 1992, es que la oferta neta de suelo no depende ya de forma determinante del legislador estatal, sino de lo que

70 González (2007b:269), Menéndez (2007:76) y Sánchez (2007b:373).

71 Así, la D.Ad. 15ª del Decreto-Ley 1/2007, que modifica el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, o el art. 10.3 de la Ley 5/1999 de Castilla y León, según ha quedado redactado por Ley 4/2008.

72 Menéndez (2007:77), Parejo (2007:24) y Parejo y Roger (2007: p. 164).

73 Un buen ejemplo es el suelo rústico de reserva previsto en la legislación de Castilla-La Mancha que puede ser objeto de transformación urbanística con ciertas condiciones especiales.

establezca el legislador autonómico. Esto significa que tan compatible es con el modelo de la Ley 8/2007 un sistema basado en la residualidad del SNU, como con la residualidad del suelo urbanizable[74].

74 Martín (2007:457). Así se confirma por la legislación autonómica aprobada para adaptar las Leyes urbanísticas a la Ley 8/2007: a) El art. 11.2 de la Ley 3/2009, 17 de junio, de urbanismo de **Aragón**, dispone que "**el suelo que no sea clasificado como suelo urbano o urbanizable tendrá la clasificación de suelo no urbanizable**". La misma solución ha sido adoptada por el art. 15 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de **Castilla y León**, según ha quedado redactado por Ley 4/2008, el cual establece que: "**Se clasificarán como suelo rústico los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable**, y al menos los que deban preservarse de la urbanización"; b) En el polo contrario se encuentra la Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero de **Cantabria**. La Ley modifica los arts. 103 y 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo. Por lo que se refiere al art. 103, la novedad es que la clasificación del suelo urbanizable no se basa únicamente en el criterio de la residualidad, sino que ahora se afirma que "tendrán la consideración de suelo urbanizable los terrenos que, motivadamente y conforme al planeamiento general, puedan ser objeto de transformación por ser los suelos precisos e idóneos para atender las necesidades de transformación urbanística". Sin embargo, y de forma llamativa, el art. 104.2 mantiene el carácter residual del suelo urbanizable no delimitado, señalando que "**los terrenos que no sean incluidos por el plan en la categoría a que se refiere el apartado anterior (suelo urbanizable delimitado) tendrán la consideración de suelo urbanizable residual**, pudiendo desarrollarse aquellos destinados a uso residencial una vez agotado mayoritariamente el suelo urbanizable delimitado". Al menos se establecen algunos parámetros limitativos, pero como puede observarse, algo difusos; c) Sin embargo, ni el Decreto-Ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística de **Cataluña**, ni la Ley 3/2007, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de **Madrid**, ni la Ley 6/2008, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo de **Galicia**, ni el Decreto **105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco**, ni el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo de la **Comunidad Valenciana**, ni la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de **Canarias**, ni la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda de **Navarra**, ni la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de **Castilla-La Mancha**, han introducido ninguna regla o cambio relativo a la clase de suelo que ha de considerarse residual, sin que además hayan matizado de forma relevante (cuando esto ha sucedido) el régimen clasificatorio de este tipo de suelo. De hecho, esa regla todavía figura expresamente en las Leyes urbanísticas de **Madrid** (art. 15.1 de la Ley 9/2001), **Galicia** (art. 14.2 de la Ley 2/2002), **Navarra** (art. 95.1 de la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, Foral de

Este repaso confirma varios datos: 1º) El sistema de situaciones básicas no resuelve los problemas inherentes a la concepción estatutaria de la propiedad relativos a la insostenibilidad de la oferta de suelo, pues no se establecen criterios objetivos y razonables que reduzcan el fenómeno de la "intercambiabilidad", delimitando con claridad los suelos que pueden ser o no susceptibles de transformación urbanística; 2º) Según CCAA, la oferta de suelo podrá ser incluso la misma que podía deducirse bajo la vigencia de la Ley 6/1998, siempre que la nueva oferta de suelo sea adecuada [en los amplios términos de los arts. 10.1.b) y 15.4 del TRLS de 2008]; 3º) No cabe entender que el modelo instaurado en 2007 sea equiparable al establecido con anterioridad por los TRLS de 1976 y 1992, pues la residualidad del SNU no se presume y depende del legislador autonómico, siendo que de momento sólo dos CCAA han optado por considerar al SNU como residual; y 4º) Por ello mismo, la superficie neta de suelo transformable puede ser mayor que en modelos donde el SNU directamente es la categoría residual, si bien es cierto que la regla de la residualidad del SNU, no complementada con límites estrictos a la reclasificación, tampoco constituye un verdadero límite a la generación de oferta de suelo.

Ordenación del Territorio y Urbanismo) y **País Vasco** [art. 14.1.b) de la Ley 2/2006]. Así pues, es absolutamente compatible el mantenimiento del carácter residual del suelo urbanizable con los principios y directrices sobre sostenibilidad del TRLS de 2008. Un buen ejemplo es el art. 14.2 de la Ley 2/2006 del País Vasco que aparte de considerar al suelo urbanizable como residual, añade una serie de directrices en esa dirección para proceder a la clasificación de este tipo de suelo, y todo ello, antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2007. En la misma línea, el art. 33 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, y de forma más tímida los arts. 12.1, 44.1.c) y 45.1.c) de la Ley 16/2005 y al art. 13 de la Ley 4/2004 ambas de la Comunidad Valenciana; y d) En el resto de CCAA no se han aprobado (salvo error) Leyes para adaptar su ordenamiento a la Ley 8/2007 y luego al TRLS de 2008. Mientras tanto, Leyes como la **asturiana** (art. 116.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo), **riojana** (art. 54 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo) y **murciana** (art. 66.1 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, de suelo) siguen aludiendo al carácter residual del suelo urbanizable en términos similares al art. 10 de la Ley 6/1998.

3. Conclusión

Las distintas Leyes estatales y autonómicas en materia urbanística no han atajado la "intercambiabilidad" entre SNU y suelo urbanizable, pues la discrecionalidad del planificador sigue siendo considerable tanto en la selección de los terrenos susceptibles de transformación, como en la evitación de la reclasificación de suelos merecedores de protección. Lo más llamativo es que los esfuerzos del legislador a lo largo de los años han olvidado sobre todo ese segundo aspecto. Esta conclusión es aún más criticable en el caso de la Ley 8/2007, pues a pesar de una sólida jurisprudencia iniciada antes de la entrada en vigor de la Ley[75], y de algunos precedentes legales, el legislador nada estableció en ese sentido.

Estas críticas nos permiten plantear un gran interrogante acerca de qué modelo urbanístico es tendencialmente más sostenible en lo relativo a la generación de oferta de suelo y, por tanto, en la reducción del fenómeno de la "intercambiabilidad". Es discutible si un modelo basado en el criterio de la residualidad del SNU es, de forma general, potencialmente más sostenible que el establecido por la Ley 8/2007, del mismo modo que también es discutible si el modelo urbanístico generado tras los acontecimientos producidos a continuación de la STC 61/1997, puede ser calificado de más o menos sostenible que la Ley 8/2007. Y es discutible, porque en la actualidad el legislador estatal ha optado por una solución intermedia que incorpora los inconvenientes de sus precedentes (la preterición determinante de la oferta de suelo a la legislación de las CCAA y la residualidad del suelo rural concretable tanto en la residualidad del SNU, como del suelo urbanizable, no sujeto a límites determinantes). Hubiera sido el momento de que el legislador estatal fijara reglas claras en esta materia.

A favor de una posición favorable a una regulación estatal realmente determinante, no parece que se pueda utilizar como escusa la falta de competencias del Estado. Es paradigmático que cuando el legislador estatal (el de 2007) así lo ha querido, ha establecido directrices, parámetros, así como criterios y reglas claras y estrictas en la dirección adecuada[76]. Es por tanto especialmente criticable la diferente actitud

75 Nos referimos a las SSTS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891), 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007) o de 3 de julio de 2007 (Az. 3753).

76 Como la reserva de suelo para viviendas de protección pública del art. 10.1.b) y la D.Tran. 1ª; la regulación sobre actuaciones de dotación del art. 14.1.b) y la D.Tran. 2ª;

del legislador estatal según qué casos. Como decíamos en algunos casos el legislador ha dado pasos muy importantes, pero en otros casos parecidos es sorprendente que nada se haya hecho, e igualmente asombroso es que la justificación al uso siempre sea la falta de competencias, cuando las acciones a emprender no divergen demasiado de aquellas otras medidas que sí han sido tomadas sin tantos miramientos.

La omisión de reglas claras y precisas lleva sin embargo a que la Ley 8/2007, y posteriormente el TRLS de 2008, adolezcan de una generalidad propia de las normas principiales, cuya eficacia real depende de la interposición necesaria del desarrollo normativo por las CCAA. Este elemento clave de nuestro sistema competencial conlleva que algunas de las medidas establecidas con buen sentido por el legislador estatal se puedan ver desactivadas por el legislador autonómico, aprovechando que la generalidad de la Ley estatal permite justificar muchas alternativas, incluidas las que estaban fundamentadas en modelos urbanísticos aparentemente opuestos al instaurado en 2007[77]. La enseñanza no puede ser más lógica: el Estado necesita "exprimir" al máximo sus competencias para incidir con mayor eficacia en el ordenamiento de todas las CCAA. Las SSTC 61/1997 y 164/2001 son tajantes a la hora de constreñir las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 ó 149.3 de la Constitución, pero dejan intactos otros títulos competenciales con gran potencialidad desde la perspectiva territorial: medio ambiente, planificación y gestión hídrica, planificación general de la actividad económica, infraestructuras de interés general o protección civil[78].

---

los límites a la facultad de modificación de planeamiento del art. 15.6 y la D.Tran. 4ª; las limitaciones sobre reducción de espacios de la Red Natura 2000, etc. En esta línea, Díaz Lema (2007: pp. 41 y ss.), celebra que el legislador estatal apuntale ciertas medidas del articulado de la Ley 8/2007 con un régimen transitorio que debe fundamentarse en la cláusula de supletoriedad y en la prevalencia del Derecho estatal.

77 Esta forma de legislar pone en evidencia lo que Galera Rodrigo (2007: p. 212), califica como la "indiferencia del legislador autonómico respecto de la normativa estatal concurrente".

78 Tampoco puede decirse que esos títulos competenciales hayan quedado intactos. En el caso de la materia medio ambiente es notorio el cambio jurisprudencial de la STC 102/1995. Por lo que hace a la gestión hídrica, la erosión de las competencias estatales se ha producido con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía [Agudo (2008:81 y ss.)].

Efectivamente, con base en esos títulos competenciales, el Estado podría fundamentar medidas que pudieran condicionar la reclasificación de suelo o impusieran la desclasificación de suelo urbanizable, sin que ello supusiera una vulneración de las competencias autonómicas entendidas en los términos de la SSTC 61/1997 y 164/2001, esto es, como la función pública que determina "*el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos*". Y es que con medidas como las reivindicadas, no se impediría una completa "*política de ordenación de la ciudad*", pues las limitaciones en cuanto al cuándo, cómo y dónde puedan desarrollarse nuevos asentamientos urbanos que pudieran derivarse de aquellas medidas, ni son impeditivas de forma total o definitiva, ni son desproporcionadas, sino que tan solo condicionan con base en valores e intereses constitucionales acogidos en los arts. 45 ó 46 el ejercicio de esas decisiones, algo que parece evidente podría ser articulado con base en las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.23 de la Constitución.

Todo ello aderezado además con el imprescindible cumplimiento de Tratados internacionales ratificados por el Estado español y que reclaman soluciones jurídicas como las propugnadas[79], por no hablar de la supuesta filosofía de la nueva legislación estatal de suelo fundamentada en la ETE, como así ponía de relieve la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007. Además, con la futura transposición de la Directiva marco para la protección del suelo, conceptos como el de "*sealing*", o "sellado" del suelo, o el de "*greenfield*", van a procurar nuevas limitaciones en la transformación del territorio que necesariamente deberán ser acogidos en la legislación estatal que transponga la norma comunitaria[80]. Lo incomprensible es que esas medidas deban ser tomadas siempre con el soporte previo de una norma comunitaria, como si en ausencia de ese apoyo, el Estado no hubiera podido actuar en la misma dirección[81].

79 Nos referimos concretamente al Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por el Estado español mediante Instrumento de ratificación dado el 6 de noviembre de 2007.

80 La propuesta de Directiva marco para la protección del suelo [COM (2006) 232 final] asume las directrices de la ETE: "*Appropriate measures are needed to limit soil sealing, for instance by rehabilitating brownfield sites, thus reducing the depletion of greenfield sites*".

81 Es de sobra conocida la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que establece que la incorporación de España en las Comunidades Europeas no alteró el régimen

En definitiva, el legislador estatal debe explorar los límites de sus competencias para que la indiferencia del legislador autonómico no incapacite sus iniciativas. Esto no quiere decir que el Estado deba vulnerar el sistema competencial, sino que debe indagar al máximo los límites de sus competencias. En definitiva, la profilaxis competencial que el Estado se autoimpone no es positiva y debe ser superada de una vez por todas con la previsión decidida de medidas concretas y definitivas, cuya constitucionalidad se deberá intentar garantizar con una previa concertación-coordinación con las CCAA.

4. Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*. Barcelona. Bosch.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007a): "Paisaje, gestión del territorio y patrimonio histórico". *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 11.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007b): "Contrariedades y problemas derivados de la aplicación inmediata de la evaluación estratégica ambiental a los planes urbanísticos". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 11.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2008): *Urbanismo y gestión del agua*. Madrid. Iustel.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2009): "Disponibilidad de agua y nuevos desarrollos urbanísticos", *Justicia Administrativa*, nº. 45.

ALLI ARANGUREN, J. C. y ALLI TURRILLAS, J. C. (2008): *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo*. Madrid. Dykinson.

BASSOLS COMA, M. (2009): "La ordenación territorial y urbanística en el texto refundido de la Ley de Suelo de 2008". *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 19.

CHINCHILLA PEINADO, J. A. (2007): "Artículos 20 a 27" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

constitucional y estatutario de distribución de competencias. Así lo viene manteniendo el Tribunal desde la STC 252/1988. Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien ya ostentaba la competencia sobre la materia en la que incida la norma europea (SSTC 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 141/1993, 102/1995…).

DÍAZ LEMA, J. M. (2007): "La aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y los títulos competenciales del Estado". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº 237.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D. (2007): "Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº 235.

FERNÁNDEZ TORRES, T. R. (2007): "El Estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo". *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 16.

GALERA RODRIGO, S. (2007): "El Laberinto Planificador" en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*. Madrid, Civitas.

GALLEGO ANABITARTE, A. (1993): "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones, expropiaciones y venta forzosa". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº. 134.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2007): "Suelo Urbanizable" en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor, Aranzadi.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2007a): "Artículo 2" en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*. Cizur Menor, Aranzadi.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2007b): "Artículo 10" en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*. Cizur Menor, Aranzadi.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2007c): "Artículo 12" en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*. Cizur Menor, Aranzadi.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2007d): "Artículo 15" en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentario a la Ley del Suelo*. Cizur Menor, Aranzadi.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2009): "Artículo 13" en GUTIÉRREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (dirs.), *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal*. Cizur Menor, Aranzadi.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F. y AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007): "Los mecanismos de la corrupción: tipología de irregularidades" en IGLESIAS GONZÁLEZ y AGUDO GONZÁLEZ (dirs.), *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid, Fundación Alternativas.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (dir.) (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid. OSE.

LOBATO GÓMEZ, J. M. (1989): *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*. Madrid. Montecorvo.

MARTÍN REBOLLO, L. (2007): "Suelo Rústico o no Urbanizable" en MARTÍN REBOLLO y BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Cizur Menor, Aranzadi.

MATA OLMO, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (1994): "La propiedad en la nueva Ley del Suelo". *Revista Derecho Privado y Constitución*, nº 3.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2006): "La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº 225.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2007): "La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº 237.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2008): "El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 12.

MORENO MOLINA, Á. M. (2008): "El derecho al medio ambiente y su traducción en el ámbito urbanístico" en EMBID IRUJO (dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Madrid, Iustel.

MUÑOZ GUIJOSA, A. (2009): *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*. Madrid. Civitas.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1988): *Derecho Administrativo. Bienes públicos y urbanismo*. Madrid. Marcial Pons.

PAREJA LOZANO, C. (2006): "La evolución del Derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº 225.

PAREJO ALFONSO, L. (2007): "El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de suelo". *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº 237.

PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007): *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*. Madrid. Iustel.

PORTO REY, E. (2007): "Afección práctica de la nueva Ley del Suelo a los instrumentos urbanísticos". *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 16.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007a): "Exposición de Motivos" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007b): "Artículo 2" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007c): "Artículo 10" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007d): "Artículo 12" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007e): "Artículo 15" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007f): "Disposición Transitoria Cuarta" en SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid, La Ley.

DEL CENTRALISMO A LA HIPERTROFIA NORMATIVA REGIONAL: 1990-2010. NUEVAS LEYES PARA ORDENAR LA CIUDAD*

Basilio Calderón Calderón
Universidad de Valladolid
basilio@fyl.uva.es

Palabras clave: Legislación urbanística, planeamiento urbano, políticas de suelo, vivienda.

Frente a la necesidad de estabilidad, inherente al propio significado de la planificación, el llamado marco normativo de carácter urbanístico en España ha estado sometido a innumerables vaivenes, relacionados ya sea con el propio agotamiento del modelo original (1956-1990) ya sea con la doctrina jurídica del Tribunal Constitucional dictada en 1997, ya sea por las insuficiencias de la legislación básica de carácter estatal de 1997 y 2007, ya sea por la diversidad normativa regional o ya sea, finalmente por la periódica necesidad de adaptar ésta a los frecuentes cambios de la normativa urbanística de carácter básico o a la normativa sectorial. Cinco causas que explican, pero que no pueden nunca justificar, la hipertrofia normativa a la que se ha sometido la ordenación urbana en España, como respuesta político-institucional al incremento de los problemas inmobiliarios y a los vaivenes del mercado, para recoger, en cada modificación, la ideología del partido promotor de la mismas, e incrementar con ello las exigencias en la gestión urbanística con objeto de dar una mera apariencia de eficacia. Esta evidencia nos lleva a plantear la hipótesis de que, si

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación << Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. Ref. CSO 2009-11261 (Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

bien nunca en España las leyes y los planes de ordenación han sido de mejor factura técnica y calidad documental, e incluso que nunca han estado mejor justificados, lo cierto es que nunca han sido tan ineficaces para cumplir con el propósito declarado en la ya vieja ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, es decir para luchar contra la especulación; un objetivo que no se pudo alcanzar en la segunda mitad del siglo XX, y que probablemente nunca se pueda alcanzar, al haberse convertido el sobrerregulado espacio urbano, de facto, en una mera fuente de edificabilidad y de rentabilidad, y por ello en una fuente de conflictos sociales, ambientales y territoriales, revestidos de especulación, corrupción y exclusión.

1. Cambios legales para amparar cambios de paradigma. Una constante en el devenir de las ciudades en el cambio de siglo

Pocos aspectos del análisis urbano han suscitado tanto interés en las dos décadas del cambio de siglo como los relacionados con la regulación –ordenación– del crecimiento de la ciudad y los fenómenos a él asociados como los grados de intervencionismo, la especulación y el *boom* inmobiliario, la formación y estallido de la burbuja inmobiliaria, o los nuevos desarrollos residenciales periféricos frente al nuevo paradigma sostenible; y también con la ruptura de la contigüidad espacial clásica del fenómeno urbano y la consolidación de nuevos modelos de ciudad, ya sea la ciudad difusa, o el llamado archipiélago urbano. Para impulsar o encauzar estos nuevos fenómenos, la ciudad ha dispuesto de un ingente caudal normativo, extremadamente sensible al cambio político y por lo tanto generador de incertidumbre, que en la práctica ha hecho laberíntica su gestión, obligada a sortear decenas de procedimientos administrativos y competencias a veces encontradas; sólo en los últimos doce años, se han producido ocho modificaciones en la normativa estatal, marco a su vez en el que las CC.AA. deben ejercer sus propias competencias, lo que genera problemas de coordinación temporal e incluso de inconsistencia formal (Berges y Ontiveros, 2007: 222); y sólo un marco más estable y con vocación de permanencia de la regulación urbanística ayudaría a romper esa inconsistencia y esos desfases cronológicos y reduciría la incertidumbre y los costes de adaptación continua a los cambios, es decir el alto nivel de ineficiencia del sistema (Galindo, 2005: 837). Y es que, el derecho urbanístico

español ha cambiado mucho en los últimos años (Martín 2008: 330) y no sólo porque haya cambiado el sistema competencial, sino también porque ha habido cambios ideológicos no siempre lineales en cuanto al papel del suelo y su función económica de soporte de otras actividades; y también porque tras más de cincuenta años de aplicación del mismo es posible afirmar que los grandes problemas, y el inmobiliario-urbanístico lo es, no se arreglan con leyes o sólo con leyes.

En estos últimos veinte años –1991-2010– el ejercicio del urbanismo ha estado sometido a los protocolos y rigor normativo emanado de muchas y muy cambiantes leyes regionales, que son a su vez muy parecidas ya que ninguna ha *inventado* nada ni en lo relativo al planeamiento ni a su ejecución. (Ramón, 2005: 2291), con la excepción de la controvertida figura del agente urbanizador que creó la ley valenciana de 15 de noviembre de 1994 y cuya actividad entra en colisión con aquellos aspectos, particularmente con la propiedad del suelo, que la sentencia del Tribunal Constitucional teóricamente sustrajo a la legislación regional; toda una paradoja que, a mayor abundamiento, sigue generando controversia, pues no en vano algunas Comunidades Autónomas –como es el caso de Castilla y León– han llegado a hacer prácticamente equiparables los derechos y deberes de quienes, no siendo propietarios, promueven actuaciones urbanísticas, con los derechos y deberes tradicionalmente atribuidos a los propietarios de suelo.[1]

La promulgación de la ley 8/2007 de 28 de mayo de Suelo ha venido a acentuar el debate acerca del alcance de la interpretación que las comunidades autónomas llevan a cabo respecto de los preceptos básicos contenidos en ella, toda vez que se han promulgado disposiciones que van más allá de las competencias a ellas atribuidas –la ordenación– alterando el contenido esencial del derecho de la propiedad para consagrar, una vez más, un modelo que si bien responde al propósito de luchar contra la especulación, al estar dominado por el intervencionismo, cargas y cesiones y complejidad creciente de la gestión ha producido históricamente el efecto contrario, es decir, la concentración de la propiedad beneficios anormalmente altos, explotación abusiva y perjuicios generalizados para grandes sectores de la

1 Junta de Castilla y León. Consejería de Fomento. Informe sobre la actividad urbanística en Castilla y León en 2009.

población (Cisneros, 2005: 212). Un conjunto de problemas que pueden considerarse ya habituales a la vista de la reciente evolución del sector inmobiliario y la consiguiente dinámica de crecimiento urbano en España y que son descritos con previsible exactitud en el preámbulo de todas las leyes sobre el suelo promulgadas en España en los que se advierte, inevitablemente, por una parte el firme propósito de afrontar los problemas creados por la normativa anterior (Mellado, 2008: 348), al tiempo que por otra se aprecia un esfuerzo, hasta el momento vano, por hacer encajar las nuevas dinámicas urbanas en el viejo corsé que impuso el modelo de ciudad y crecimiento contiguo acuñado en la primera ley del suelo de 1956. Y es que de forma casi inapreciable se ha pasado de una legislación y planes concebidos para ordenar la contigüidad (Alvarez, 1994) a otra legislación y planeamiento urbano y territorial enfocada ahora a ordenar y coser múltiples fragmentos de ciudad, en aplicación de los nuevos principios sobre urbanismo sostenible.

Es conocido a este respecto que la ley 8/90 de 25 de julio, sobre Reforma del *Régimen* Urbanístico y Valoraciones del Suelo, justificaba su promulgación por "e*l fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación"*. Se trataba de poner fin al *boom* inmobiliario de la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo XX y evitar la especulación, entendida esta de forma singular ya que en alguna medida quedaba circunscrita preferentemente a las capitales de provincia-áreas metropolitanas, pues no en vano en el prólogo se señalaba que *"… Las disposiciones de la nueva Ley no deben aplicarse en su integridad, indiscriminadamente, a todos los Municipios españoles. La situación es muy diferente en los que existe una fuerte demanda inmobiliaria, especialmente para uso residencial y terciario, y una paralela escasez o insuficiencia de la oferta, y en aquellos otros en que ni hay procesos especulativos, ni crecimiento poblacional ni, en definitiva, problemas graves en el proceso de desarrollo urbano"*, olvidando que, una buena parte de los procesos especulativos se venían concentrando en los pequeños municipios costeros sometidos a una fuerte presión turística, o a la construcción de segundas residencias

–objeto durante algunos años de desgravación fiscal– en el entorno de las grandes áreas urbanas españolas.

Para mayor sorpresa la ley reconocía que "…*incluso en los municipios sujetos íntegramente al nuevo sistema, no todos los preceptos legales podrán tener virtualidad inmediata, sino que ésta queda demorada hasta que el planeamiento incorpore las nuevas determinaciones sobre los aprovechamientos tipo y el programa de actuación se acomode a las exigencias legales"* E incluso se recomendaba que *"…para evitar la parálisis de la ejecución del planeamiento en vigor"*, se debería *"… huir de un proceso de adaptación obligatoria del mismo y prever la incorporación gradual, sin traumas, de las nuevas disposiciones, cuando se revisen los programas de los actuales planes o se aprueben nuevos instrumentos con ese carácter".* Esta indefinición no era en aquel momento lo más apropiado para poner fin a un sistema tan inadecuado y lesivo como el que se había impuesto por la fuerza de los hechos y contra las bondades de la ley del suelo de 1975 y los reglamentos de planeamiento y de gestión y disciplina urbanística que en el año 1978 por fin la desarrollaron.

Estas autolimitaciones, unidas a la problema competencial que la propia promulgación de la ley representaba, crearon en cierto modo las condiciones necesarias para que se iniciase un segundo *boom* inmobiliario, mediada la década de los años noventa del siglo XX; a la vista del mismo y tras ganar las elecciones generales el partido popular se consideró oportuno modificar la ley de suelo vigente –pese a estar recurrida– mediante un nuevo Real Decreto Ley 5/1996 , convalidado por ley 7/1997, que suprimía la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado, al tiempo que recogía una sensible reducción de plazos en la gestión urbanística; pero esta reforma tampoco resultó adecuada para atajar la feroz especulación de suelo desatada por la concurrencia de otros muchos factores, por lo que se hizo necesaria, incluso con una nueva ley de suelo en vigor aprobada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 –la ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones–, la promulgación de un nuevo Real Decreto–Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario, encaminado a "…*incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliario".*

Estas y otras reformas menores, pero concurrentes, alientan el segundo más grave y duradero *boom* inmobiliario que se interrumpe a casusa de la crisis financiera de 2007, coincidiendo con la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que contiene otro cambio de paradigma que deberá impregnar tota la legislación autonómica ulterior –ver Tabla 3–. Se constata con ello que tras las últimas crisis inmobiliarias de 1990 y 2007 siempre se impone un nuevo paradigma –regenerar la ciudad– que en el primer caso tuvo una vigencia efímera por razones económicas y políticas y que tras la crisis de 2007 vuelve a reaparecer, solo que ahora lo hace para justificar la puesta en valor del suelo urbano no consolidado (y del suelo urbanizable delimitado con programa de desarrollo), ya que esta categoría se puede integrar dentro de las nuevas estrategias de sostenibilidad que refuerzan el paradigma apuntado; y es que, en realidad, a lo que se ha asistido en estos tres últimos lustros es al ocaso del mito que vinculaba el aumento del suelo urbanizable a la caída del precio de los bienes inmobiliarios y al final de la especulación.

Pero como los ciclos son cada vez más cortos y la legislación sobre el suelo tiene una repercusión en la actividad económica y financiera creciente y determinante, tres años después de aprobarse en 2007 la que de momento es última y sostenible ley de suelo, se ha aprobado por Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de Abril, de medidas para la impulso de la recuperación económica y la ocupación, un cambio en la disposición transitoria segunda de la misma, que prolonga un año más, hasta el 31 de diciembre de 2011, el plazo legal de tres años para empezar a construir en los suelos urbanizables e impedir que vuelvan a considerarse rústicos con la consiguiente pérdida de valor y el efecto derivado en las cuentas de las entidades financieras propietarias de los terrenos. Un ejemplo más de la subordinación del sector inmobiliario al financiero y de la inconsistencia y volatilidad de la legislación, incluso la más rigurosa y sostenible.

Tabla 1. La respuesta del marco normativo estatal ante los vaivenes del mercado inmobiliario: dos paradigmas entre tres leyes del suelo.

LEY	CONTEXTO	PARADIGMA
1990 1992(tr)	• Crisis tras el *boom* inmobiliario del periodo 1985-1990	• Control del crecimiento • Lucha contra la especulación • Limitaciones a la oferta de suelo • Legislación estatal: una sola ley
1998	• Aumento de actividad inmobiliaria tras la crisis de principios de la década • Inicio de un segundo boom inmobiliario -1996-2007. • Sentencia T.C	• Desarrollo de normativa autonómica • Liberalización. • Aumenta la oferta de suelo • Mejora la financiación municipal
2007 2008 (tr)	• Crisis financiara-inmobiliaria. • Elevado stock de vivienda vacía • Brusca caída de la actividad en el sector de la construcción • Dificultades para absorber el stock	• Nuevos paradigmas territoriales y urbanos • Desarrollo sostenible • Puesta en valor del SUNC • Regeneración de la ciudad existente • Inicio de un nuevo ciclo de escasez y previsible origen de un futuro *boom* inmobiliario.

Fuente: Elaboración propia

2. Legislar de forma compulsiva y competitiva para ordenar la ciudad

En los últimos veinte años, la legislación urbanística y el planeamiento no ha servido necesariamente para mejor ordenar el territorio, sino para dar cobertura a los diversos artefactos que se han ido ubicando en el territorio, con la complicidad de todos los agentes y el lavado de conciencia que representa someter toda obra a un informe ambiental, sospechosamente etiquetado en la legislación autonómica como *"trámite"* ambiental. Este principio implícito ha servido para dar carácter legal a todo lo realizado en el territorio, basándose en el falso principio de que todo lo legal es bueno para él y que, por ende, un territorio legalizado es un territorio ordenado y si además dispone de trámite ambiental –que es la autorización, el visto bueno para cambiar de tipo de orden– está bien ordenado. Como consecuencia se ha extendido también el falso principio de que cuantas más leyes-normas estén habilitadas y cuanto más corto sea su ciclo de vida, más capacidad se tiene para ordenar el territorio y el territorio de una ciudad; tal parece entonces que, sin normas, el territorio se desordena y que el inevitable destino del mismo hacia el desorden debe ser encauzado mediante una suerte de ley estímulo respuesta empleando normas –leyes o reglamentos– que se etiquetan como flexibles por su capacidad de adaptación al entorno, pero que complican, confunden y hacen más críptico el ya de por si ininteligible el sistema urbanístico legal, al punto de precisar frecuentemente de instrucciones para "interpretar" determinados aspectos legales que cada comunidad aprueba[2].

Es una consecuencia directa de la sobreregulación a la que se ha sometido todo el sistema urbanístico en las dos últimas décadas. Y, *sensu contrario,* como todo territorio no legalizado es un territorio no ordenado, en todas las regiones se ha venido operando con una suerte de *horror vacui* que ha dotado de complejos instrumentos urbanísticos a municipios que no tenían necesidad objetiva de ellos, con objeto de anticipar los procesos de apropiación y transformación de suelo generadores de ingentes plusvalías para todos los agentes del sistema, al menos

2 Instrucción 1/2007 de 15 de enero sobre interpretación del apartado 2 de la Disposición Transitoria 2º de la Ley 7/2002

hasta el año 2007. [3] Y no es que, necesariamente, una pluralidad de leyes regionales sea mejor o peor sistema que una sola ley estatal, máxime cuando en lo sustancial –diferencias de nomenclatura al margen–, las diecisiete legislaciones autonómicas son muy parecidas, al estar ancladas en los fundamentos de la vieja ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana de mayo de 1956; el problema no es la diversidad de leyes, el problema radica en la reducida vigencia temporal de la norma –ley o reglamento– y en la prolija casuística en materia de gestión que precisa su desarrollo, de forma que para alcanzar resultados formales aparentemente sencillos, y similares entre regiones, el procedimiento es siempre largo, complejo y sobre todo diferente en cada una de ellas, lo que ahonda en dos de los mayores problemas del mercado inmobiliario como son la inelasticidad –se pierde mucho tiempo y recursos en cumplir con las exigencias formales de la ley–, y la implícita e inevitable restricción a la competencia que un sistema tan fragmentado comporta, dando lugar a que, de facto, sólo las grandes empresas puedan operar para ejecutar grandes obras, en todos los territorios.

La hipertrofia de la legislación urbanística regional se traduce en la promulgación de muchas y muy extensas leyes y pocos reglamentos, que contienen diferentes figuras de planeamiento, pero también en distintas formas de gestión, de procedimiento, de coordinación, de régimen de licencias y de disciplina urbanística y que incluso llegan a alterar el régimen del suelo, que es lo sustancial en la regulación general de derechos de la ley de Suelo estatal. Todo ello ha contribuido a romper la unidad de mercado, y a ahondar en las contradicción que representa la aplicación de la legislación urbanística, de carácter público, administrativo, y la legislación privada y civil basada en principios de "libertad civil del tráfico inmobiliario y de seguridad jurídica" (Rueda, 2005: 484)

El origen de esta complejidad se encuentra en la toma de conciencia y progresiva asunción de las competencias en materia de ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas por un lado, y la respuesta de algunas de ellas –recurso mediante– a la ley 8/90 de reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones del suelo, resuelto en la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional [4]. Es por ello

3 Ministerio de Vivienda. *Atlas estadístico de áreas urbanas de España 2006*. Madrid 2006, pp. 279

4 La ley 8/90 fue impugnada por las comunidades de Navarra, Castilla y León Cantabria, Cataluña, Aragón y Canarias, y el texto refundido de 1992 fue recurrido por

por lo que en las dos últimas décadas –última y primera de siglo, se asiste al estallido del otrora único sistema normativo en materia de urbanismo –ley y reglamentos– , pudiéndose escalonar este proceso de quiebra en tres etapas: la de los que fueron pioneros en la ruptura formal del sistema, que comprende el periodo 1990-1997 y del que forma parte la legislación urbanística –toda ella derogada– de Cataluña –1990– Galicia –1997–, Navarra –1994–, la Comunidad de Madrid –1995– y sobre todo la Comunidad Valenciana –leyes de 1992 y 1994 y Reglamento de planeamiento en 1998–.[5]

A esta primera etapa en la que se entremezclan leyes que son todavía fieles a la ley del suelo de 1975 –texto refundido 1976– y sorprendentes novedades legislativas, sucede una segunda que tiene origen en la aprobación de la Ley 6/1998, de 14 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. A lo largo de ella se va elaborando el complejo repertorio urbanístico regional, integrado por las leyes de la Rioja y Castilla la Mancha –año 1998–, Aragón, Canarias y Castilla y León, aprobadas en 1999, Cantabria, Extremadura, Murcia y Madrid en 2001, Andalucía, Asturias, Cataluña, Navarra y Galicia en 2002, Asturias –reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo– en 2004, reforma de la ley de Madrid en 2005. En 2006 la Rioja aprueba una nueva ley, finalizando este periodo, central en el *boom* inmobiliario, con la promulgación, el mismo año de 2006, de las leyes de la Comunidad Valenciana y del País Vasco.

Tras la aprobación de la nueva ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo se abre una tercera etapa de reformas en la legislación urbanística, motivada por la necesidad de adaptar a la misma, el conjunto de leyes autonómicas que apenas contaban con una década de vigencia, e incluso de adaptar determinados procedimientos a la reforma estatutaria llevada a cabo en numerosas Comunidades Autónomas al finalizar la primera década del siglo XXI. Participan de esta dinámica las comunidades de Cataluña y Aragón en 2007, Valencia, Galicia Castilla y León, País Vasco, y Baleares –2008–, Cantabria, Aragón y Castilla la Mancha –2009– Galicia, Baleares y Cataluña –texto refundido– 2010. Lamentablemente el continuado proceso de reformas de la legislación estatal y

Aragón, Cataluña y Baleares, siendo estos últimos sobre los que el Tribunal Constitucional se pronunció en sentencia 61/1997

5 Marinero, A.M.: El derecho urbanístico en Castilla y León: origen y evolución" en Sánchez, E.- *Derecho urbanístico de Castilla y león*. Ed. La ley-El Consultor, Madrid 2009, págs. 1-99, cfr. págs. 17 y sig.

obviamente autonómica separadas por pocos años –a veces meses– de diferencia no es neutro ya que comporta un alto coste de gestión y, de forma consecuente, costes por alteración de planeamiento de los que se podría derivar en determinados casos, cumpliendo con el mandato de la ley, la consiguiente indemnización a los promotores.[6]

Tabla 2. Disposiciones en materia de urbanismo
(Leyes, decretos, órdenes, corrección de errores, resoluciones modificaciones etc.… entre 1990 y 2010

	Número de normas en el periodo		
Comunidad Autónoma	1990-1997	1998-2007	2008-2010
Andalucía	2	11	5
Aragón	3	5	3
Asturias	2	6	0
Islas Baleares	10	3	1
Islas Canarias	0	9	0
Cantabria	3	3	1
Castilla y León	1	10	6
Castilla La Mancha	2	9	2
Cataluña	4	9	1
Comunidad Valenciana	5	10	0
Extremadura	2	7	2
Galicia	4	6	2
Madrid	3	6	0
Murcia	4	6	0
Navarra	4	10	1
País Vasco	3	4	1
La Rioja	1	2	0
Totales	53	116	25

Fuente: Elaboración propia.

6 El artículo 30 de la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo señala en su apartado a) que "Da lugar en todo caso a derecho de indemnización… *"La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración…"*

Tabla 3. La hipertrofia normativa regional. Leyes/decretos de contenido urbanístico en Castilla y León 1997-2010

Año	Leyes/decretos
1997	• Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo
1998	• Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
1999	• Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
2002	• Ley 10/2002, de 10 de julio (BOCyL 12 jul. 2002) • Ley 21/2002, de 27 de diciembre (BOCyL 30 dic. 2002)
2003	• Ley 13/2003, de 23 de diciembre (BOCyL 30 dic. 2003)
2004	• Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de urbanismo de Castilla y León.
2005	• Decreto 99/2005, de 22 de diciembre (BOCyL 26 dic. 2005) Modifica Reglamento Urbanismo • Ley 13/2005, de 27 de diciembre (BOCyL 29 dic. 2005) Modifica Ley Urbanismo
2006	• Decreto 68/2006, de 5 de octubre (BOCyL 11 oct. 2006 Modifica Reglamento Urbanismo
2007	• Ley 09/2007, de 27 de diciembre (BOCyL 28 dic. 2007) Modifica Ley Urbanismo
2008	• Ley 04/2008, de 15 de septiembre (BOCyL 18 sep. 2008) Modifica Ley Urbanismo • Ley 17/2008, de 23 de diciembre (BOCyL 29 dic. 2008) Modifica Ley Urbanismo • Decreto 6/2008, de 24 de enero (BOCyL 25 ene. 2008 Modifica Reglamento Urbanismo • Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León
2009	• Decreto 45/2009, de 9 de julio (BOCyL 17 jul. 2009) Modifica Reglamento Urbanismo
2010	• Ley 19/2010, de 22 de diciembre (BOCyL 23 dic. 2010) Modifica Ley Urbanismo

Fuente: Elaboración propia.

Pero si relevantes son la fragmentación del mercado, al disponer cada comunidad una ley de urbanismo y la corta duración del ciclo de vida de cada ley, ya sea básica o regional, no menos relevante es la producción legal que podemos denominar derivada y concurrente; una normativa compuesta por leyes decretos, ordenes, dictámenes, resoluciones, modificaciones, correcciones o adaptaciones que resulta imposible trasladar de inmediato a los instrumentos realmente operativos, los planes de ordenación y que por ello han de aplicarse con un alto grado de inseguridad, forzando a un abuso de las prácticas de modificación de los mismos que pueden acabar alterando su significado original. Tan relevante es el proceso, que dos o tres leyes troncales –de urbanismo, de suelo, de ordenación de territorio y urbanismo– como se puede comprobar en la tabla 1, acaban generando una profusa literatura legal, especialmente elevada en el periodo central de la legislación urbanística regional –1998-2007–, en el que el número de normas de diversa jerarquía centrales o concurrentes con la problemática urbanística en las comunidades autónomas fue de no menor de 116, parte de las cuales son a su vez derogatorias de normas anteriores.

El paradigma de la extrema fragilidad del sistema urbanístico-legal regional y de la contradicción permanente a la que está sometido bien puede representarlo la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León cuando señala en su prólogo que el primer objetivo de la ley es *" reducir la complejidad normativa, codificando dentro del aclarado marco competencial, el conjunto de preceptos reguladores del urbanismo. Por ello esta Ley desarrolla la legislación básica del Estado, constituida por la citada Ley 6/1998 y por los Artículos subsistentes del Texto Refundido de 1992, y sustituye a las normas de carácter supletorio: el Texto Refundido de 1976 y las demás disposiciones aprobadas hasta 1981; si bien los Reglamentos urbanísticos habrán de seguir aplicándose hasta que se apruebe el correspondiente desarrollo de esta Ley, en lo que no se opongan a la misma."*[7] La voluntad que se deduce de la lectura del prólogo de la ley de hacer simple lo complejo, no puede esconder los fundamentos del caos urbanístico vivido en la última década del siglo XX, que se inicia con una ley recurrida (la ley 8/1990) , una tardía sentencia del Tribunal Constitucional (61/1997) y un régimen de medidas transitorias diferente en cada

7 Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León. BOE 5 junio 1999, núm. 134/1999 [pág. 21628] BO. Castilla y León 15 abril 1999, núm. 70/1999 [pág. 4071]

Comunidad Autónoma que estuvo en vigor hasta que las mismas fueron aprobando leyes propias en la primera década del siglo XXI, leyes que al estar afectadas por la normativa estatal de carácter transversal –como la legislación medioambiental, por ejemplo– tiene una vigencia íntegra limitada; baste señalar que la ley de urbanismo de Castilla y León, que no es una mera excepción, sino prácticamente la norma, aprobada en 1999, fue modificada hasta en ocho ocasiones –ver tabla 2 – en once años, no para llevar a cambo simples correcciones de errores, lo que puede ser comprensible, sino para incorporar los cambios en el sentido apuntado –recoger cambios en los preceptos básicos–.

Todo ello viene a confirmar el alto grado de improvisación que ha presidido esta primera etapa de desarrollo autonómico, que ha convertido al territorio en objeto de ensayo permanente por el método de prueba y error, a pesar de la experiencia acumulada en las más de cuatro décadas durante las que se ensayaron y por tanto se descartaron o se validaron decenas de procedimientos contenidos en las leyes de urbanismo estatales o regionales apuntadas más arriba. Un hecho que entra en contradicción con dos de los grandes propósitos de esta normativa como son en primer lugar el de simplificarla, basándose en el principio, como de forma elocuente se afirma en el caso de Castilla y León, de que *"…hace menos falta plantar nuevos árboles en el frondoso bosque legislativo, que aclararlo para hacer posible su aplicación ágil y eficaz"*, para lo que se habilita un reglamento con *sólo* 440 artículos, una disposición adicional, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales; y en segundo lugar el de mejorar la coordinación administrativa para *"…evitar que la acumulación de buenas intenciones acabe perjudicando la eficacia de las políticas públicas en su conjunto"* [8]

Por si todo este caos normativo hecho de adaptaciones, correcciones, interpretaciones y modificaciones no fuese suficiente y siendo conscientes de las dificultades de aplicación de cualquier ley sin su correspondiente desarrollo reglamentario, resulta sorprendente que sólo cuatro comunidades autónomas dispongan de reglamento urbanístico completo (Castilla y León, Cataluña, Asturias y la Comunidad Valenciana), en tanto que otras cuatro han elaborado reglamentos parciales como son Galicia, Aragón, Castilla la Mancha y Extremadura. En las

8 Informe sobre la actividad urbanística de la Junta de Castilla y León. –ISAU_ 2009. Junta de Castilla y León. Consejería de Fomento

restantes se opera con un alto grado de discrecionalidad cuando no de improvisación, que lleva a elaborar normas parciales para afrontar casos singulares de desarrollo de la ley de urbanismo regional; el caso andaluz es a este respecto paradigmático ya que en los últimos siete años –2003 a 2010– se han promulgado no menos de cinco desarrollos específicos (cuasi-reglamentos) de la LOUA: el decreto 150/2003 de 10 de junio sobre los municipios de relevancia territorial, el decreto 2/2004 de 7 de enero por el que se crea el registro autonómico, el decreto 85/2004 de 2 de marzo sobre las comisiones provinciales de valoraciones, el decreto 220/2006 de 19 de diciembre sobre competencias de la Junta de Andalucía en materia de de Ordenación del territorio y urbanismo y el decreto 206/2006 de 28 de noviembre de adaptación del plan de ordenación del territorio de Andalucía.

En estas condiciones, el sistema que se ha venido consolidando resulta tan extremadamente garantista, tan prolijo y diverso entre comunidades y ciudades, que convierte cualquier iniciativa en un proceso largo y costoso que desincentiva la presencia de operadores no locales y acentúa el monopolio, como ya hemos señalado, de grandes operadores en los grandes proyectos nacionales. Se necesita mucha gestión, mucha financiación y mucho conocimiento de la idiosincrasia de los gabinetes de urbanismo municipales para poder llevar adelante un proyecto, en el tiempo y forma esperados; y por ello el sistema se encarece y no funciona al ritmo exigido por la necesidad objetiva del producto o, en términos generales, del mercado, sino por la ortodoxia extrema que exige la gestión y captación de rentas del conjunto del sistema productivo –cesiones de suelo y aprovechamiento, tasas, impuestos, honorarios profesionales, licencias, visados etc…–. Pero con una particularidad que agrava el problema; y es que, quebrado el principio de igualdad, cada ley de urbanismo –y leyes afluentes– y por ende cada plan general –en cada escala de aplicación–, impone condiciones únicas e irrepetibles tanto en su vertiente formal y fiscal, como nominal, con un grado de disparidad tal que ha hecho necesario, incluso dentro de cada comunidad, promulgar a posteriori instrucciones normalizadoras con las que hacer inteligible y controlable la terminología, definiciones, la críptica semiología y el *"coctel"* de acrónimos con la que se presenta cada plan[9].

9 ORDEN FOM/1572/2006, de 27 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, sobre normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (ITPLAN).

Es ilustrativa a este respecto la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, dictada por la consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, sobre normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, en cuyo prólogo se reconoce que *"… más allá de los mandatos normativos, el planeamiento urbanístico se sigue elaborando de forma dispar, según los criterios utilizados en cada momento por las Administraciones públicas competentes y por los técnicos redactores. Siendo claro que homogeneizar la documentación del planeamiento aportaría mayor seguridad jurídica al proceso urbanístico, esta Instrucción continúa la tarea normativa haciendo realidad una vieja aspiración de los agentes implicados en la actividad urbanística: concretar los contenidos del planeamiento, unificar sus criterios y sus «modos de hacer»"*. Una problemática que también detecta la ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que pretende resolver este problema mediante la creación de una norma técnica de planeamiento que *"… responde al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento y, especialmente, los grafismos, soportes informáticos, terminología y conceptos presentes en los mismos, con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento. Precisamente es la norma técnica de planeamiento, en unión de la directriz especial de urbanismo, el instrumento que aspira a convertirse en el marco técnico que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico en Aragón"*.

Una combinación entre la tradición críptica de las normas urbanísticas y el afán pedagógico de las instituciones lleva al paroxismo el proceso apuntado: promulgar normas complejas para aprobar después más normas aclaratorias o simplificadoras de determinados protocolos; y por su carácter singular, nuevamente es destacable la Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Se señala en ella que *"desde la aprobación de la Ley 5/1999, uno de sus mandatos que ha planteado más problemas prácticos ha sido la solicitud de informes previos durante el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico, regulada en los artículos 52 de la Ley y 153 de su Reglamento: qué informes han de solicitarse en cada caso, en qué momento debe hacerse y cuáles son sus efectos; pero la dispersión de la normativa aplicable y la variedad de la casuística generan dudas recurrentes e incluso cierta inseguridad, alimentada por una jurispru-*

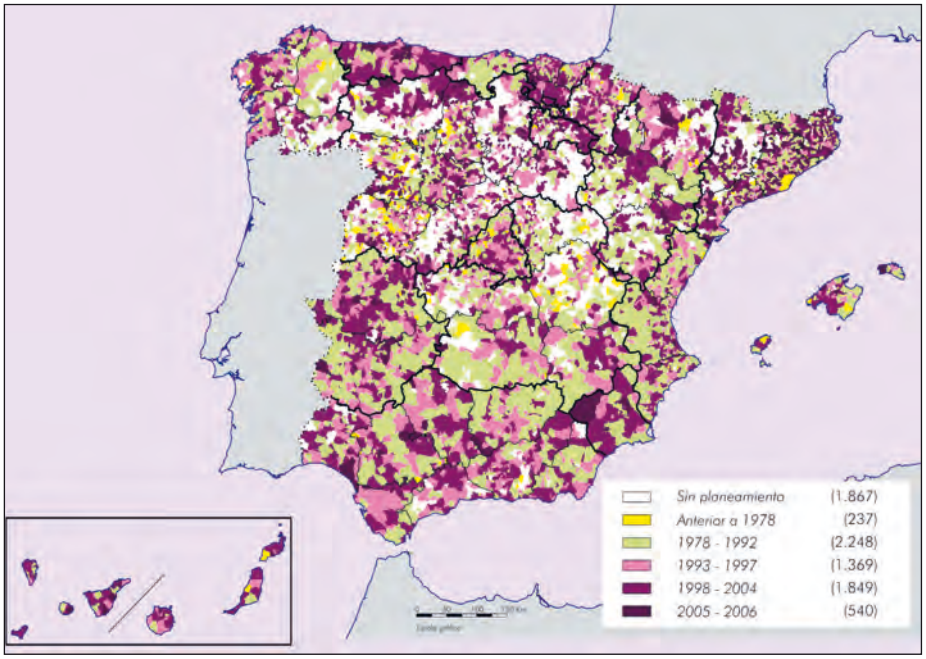
dencia especialmente rigorista en materia procedimental. Para responder a a este problema ya se había aprobado una Instrucción Técnica Urbanística en 2005 pero, seis años más tarde, la aprobación de una nueva ley de Suelo en 2007 y la consiguiente reforma de la ley de urbanismo regional, aconseja actualizar lo explicado entonces mediante una nueva Instrucción, que casi con toda seguridad no será la última.

Como resultado de esta permanente revisión de las leyes y reglamentos, es muy acusado también el escalonamiento de la fecha de aprobación, revisión o suma de modificaciones de los planes de los municipios españoles, destacando, para confirmar la inseguridad apuntada anteriormente, el elevado número de municipios –2.485– que todavía contaban en 2006, según el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, con planes aprobados antes de 1993; una cifra similar a la de los municipios –2389– que aprobaron su Plan General tras la promulgación de la ley de 1997 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones y consiguientemente de la correspondiente ley regional de urbanismo –ver figura 1–. Dicho de otro modo, en 2006, cerca del final del *boom* inmobiliario, más de la mitad de los municipios españoles contaba todavía con planeamiento general anterior a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, o lo que es lo mismo anterior a la promulgación del grueso de la legislación sobre urbanismo regional, pese a haber transcurrido más de una década desde su aprobación –ver figura 2–.

A mayor abundamiento, es bien sabido que, como consecuencia del alto grado de provisionalidad de los documentos aprobados "definitivamente", los planes generales de las ciudades son difícilmente reconocibles pasados pocos años –a veces meses– desde su aprobación. A modo de ejemplo y como muestra de que la abundancia normas no garantiza su eficacia, el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid ha sido objeto de 141 modificaciones entre 2004 –año de su aprobación– y 2010, con la particularidad de que en Febrero de 2011 el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León instó al Ayuntamiento a revisar de oficio –siete años después– todo el Plan General ante las sospechas fundadas de que hay artículos que fueron alterados después de que fueran aprobados provisionalmente por el pleno munici-

pal y antes de su aprobación definitiva por la Junta de Castilla y León y de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.[10]

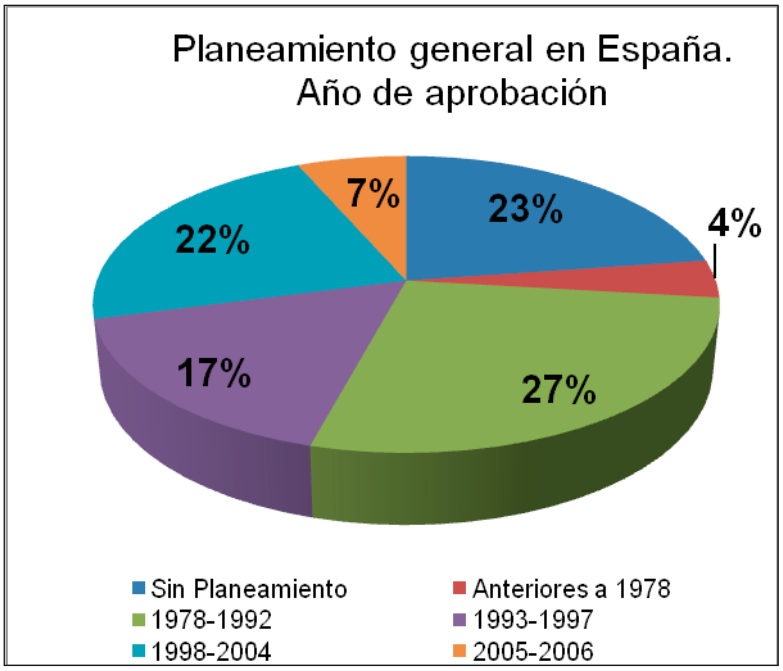
Figura 1. Distribución de los municipios según fecha de aprobación de su planeamiento urbanístico vigente en 2006.



Fuente: Ministerio de Vivienda. Atlas estadístico de áreas urbanas de España 2006. Madrid 2006. pp. 279

10 El TSJ determina que los cambios en el PGOU de Valladolid fueron "alteraciones conscientes" http://www.nortecastilla.es/20110204/local/valladolid/determina-cambios-pgou-valladlid-201102041937.html

Figura 2. Planeamiento general en España según su fecha de aprobación.



Fuente: Ministerio de Vivienda. Atlas estadístico de áreas urbanas de España 2006. Madrid pp. 279

En las condiciones apuntadas, es fácil comprender que la respuesta legal a los problemas en este periodo tan breve, pero de fenómenos tan encontrados –crisis y *boom* inmobiliario– no haya sido unívoca, sino que, al estar en manos de las Comunidades Autónomas y operar éstas con diferente ritmo e intención reformadora, se ha producido un caótico escalonamiento de las normas que en cierto modo ha venido a quebrar la unidad de mercado, ha dificultado o encarecido la acción de operadores no locales, en un régimen de incompetencia, por la no concurrencia de agentes capaces de competir y romper con el monopolio de aquellos que viven pegados a cada una de las diecisiete normas regionales. Como consecuencia y pese a que nunca como ahora al comienzo de la segunda década del siglo XXI, se ha dispuesto de tantas leyes y normas para ordenar el territorio, nunca como ahora se ha tenido la conciencia de que territorio está más desordenado, de que el planeamiento es una

técnica para ordenar el caos que el propio planeamiento crea y que cada prólogo de cada nueva ley o decreto se encarga de reconocer, para justificar el cambio de una ley, habitualmente caducada en ciclos superiores al lustro e inferiores a la década.

Y, siendo el espacio urbano un lugar de concurrencia normativa en el que vienen a sumarse elementos en los que intervienen todas las administraciones, y en cada una de ellas todas las consejerías, concejalías etc…, resulta obligado redactar los planes teniendo presente la muy diversa normativa sectorial ya sea de carácter medioambiental, de ordenación territorial, de carácter fiscal, turismo, industria, infraestructuras y sobre todo de vivienda y suelo, lo que exige una gran pericia para ordenar–planificar el territorio, cumpliendo a la vez, de forma simultánea o sucesiva y sin contradicciones o injerencias con la normativa emanada de los múltiples agentes que se encargan de su supervisión –gestión– y custodia –disciplina–, y con ello de la obtención controlada de las rentas que el planeamiento crea. Resulta ilustrativo a este respecto la problemática creada en Andalucía a tras la aprobación de la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, ya que en numerosos artículos entraba en contradicción con la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Esta circunstancia obligó al parlamento andaluz a aprobar pocos meses más tarde la ley 1/2006 de 16 de mayo de modificación de la LOUA y de la mencionada ley 13/2005, de forma que en muy pocos meses se asiste a la colisión de normas que se disputan competencias en tres aspectos esenciales: suelo, vivienda y turismo, con la inseguridad que este hecho genera en materia tan necesitada de continuidad y certeza.

El proceso de redacción del planeamiento ha resultado ciertamente sorprendente; se inicia sin criterios homologables ni siquiera a escala de cada ciudad, genera un corpus caótico, incomparable ajeno a los protocolos básicos sobre calidad, y cuando se ha llegado al paroxismo hasta el punto de resultar ininteligible hasta para los técnicos responsables de su aprobación y control, se opta por elaborar una norma o instrucción técnica, es decir un «código común» que, no merme la iniciativa de los planificadores, dando al tiempo satisfacción al anhelo de singularidad urbanística municipal; y para lograrlo se han tenido que elaborar decenas de normas –leyes,

decretos, instrucciones, directivas, reglamentos etc…–, se han tenido que aprobar centenares de planes generales, cada uno perfectamente singular, es decir, comprensible según su propio código y por lo tanto no homologable con los restantes planes de un territorio, pese a estar amparados por la misma ley que, según la comunidad Autónoma, puede ser: de suelo, de régimen de suelo, de actividad urbanística, de urbanismo, de ordenación urbana, de suelo no urbanizable, de suelo rústico, de gestión territorial y urbanística, de Suelo y Urbanismo o denominaciones similares, que cambian en cada Comunidad Autónoma y con cada ley estatal de contenidos básicos en las que se apoyan.

Es posible afirmar que una perversa y probablemente irrepetible combinación de elementos ha hecho posible que en la primera década del siglo XXI casi todas las comunidades hayan dispuesto de nuevas leyes de urbanismo ancladas en la ley del suelo y valoraciones de 1998, que no es más que una nueva adaptación de la vieja y sobrevalorada ley de 1956, y como consecuencia se hayan redactado nuevos planes o revisado los existentes, en los que se maximizan todos los defectos y contradicciones de la década anterior, que podemos agrupar en torno a estos cuatro fenómenos: nunca se ha dispuesto de tanto suelo para crecer como en el periodo de mayor regulación legal y técnica como es el que media entre las dos últimas leyes del suelo 1997-2007, nunca se ha construido tanto, nunca se ha dispuesto de tanto stock de vivienda nueva y de segunda mano sin vender, nunca se ha incrementado tanto el número de viviendas vacías en la ciudad y como respuesta a la crisis nunca ha alcanzado tanto valor estratégico en suelo urbano, especialmente el No Consolidado, o el suelo urbanizable sectorializado y no desarrollado[11]

3. 1997-2007: de la ley y planes del "todo urbanizable" a la ley del todo sostenible

Es sabido la década de oro del modelo de urbanismo depredador 1998-2008 ha estado presidida por la mayor oferta de suelo urbanizable en la historia de la ciudad: el proceso tiene inicio en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, por la que se determina que los Planes Generales

11 El suelo urbanizable creció más del doble de lo necesario en nuestro país entre 2001 y 2007. http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/17/suvivienda/1234888858.html

de Ordenación Urbanística, cuya tramitación comience tras la aprobación de la Ley, contendrán una sola clasificación de suelo urbanizable, al tiempo que se modifica la cesión de suelo a los Ayuntamientos, situándola en el 10 %. Esta estrategia liberalizadora se confirmó en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones –vigente hasta el 1 de julio de 2007– , en la que se eliminaba la técnica de actuaciones programadas, de forma que todo aquél suelo que no fuese susceptible de protección podría ser urbanizable, con el objetivo de *"…facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurran razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado".* Y con ello se estaba tratando de corregir un problema –la falta de suelo urbanizable– creando otro problema mayor: declarando el todo urbanizable, origen del *boom* de la primera década del siglo XX.

En términos generales, esta estrategia, desarrollada en cada caso por la legislación autonómica, provocó dos fenómenos aparentemente contradictorios: por una parte se diseñaron múltiples categorías de suelo rústico –para proteger los pocos y pequeños enclaves que iban a quedar del mismo– y por otra parte, la categoría de suelo urbanizable, liberada ya de la programación de leyes anteriores, se define prácticamente por exclusión, ya que comprendía la totalidad de cada término municipal, excluido, obviamente, el suelo urbano, consolidado y no consolidado. Los fenómenos de anticipación y especulación que este proceso desencadenó en las ciudades españolas están en la base, junto con otras variables, del *boom* inmobiliario; los nuevos planes de ordenación habilitaron ingentes cantidades de suelo urbanizable, pero en contra de lo esperado no pudieron contener el implacable proceso de incremento de su precio, de carácter especulativo, si bien fueron el instrumento en el que germinó una nueva generación de promotores inmobiliarios que con la connivencia de la banca y tras una fiebre de absorciones y fusiones puramente especulativas (Calderón, 2002: 70), fueron aumentando la bolsa de suelo urbanizable so pretexto de de las grandes oportunidades de negocio seguro que ofrecía el sector inmobiliario al comenzar el siglo XXI. Como se puede apreciar en la tabla 4, el número de transacciones de suelo no ha dejado de reducirse desde que en 2004 se alcanzase el máximo del ciclo: las 86.889 transacciones de ese año quedaron reducidas a poco más de 21.000 al finalizar la dé-

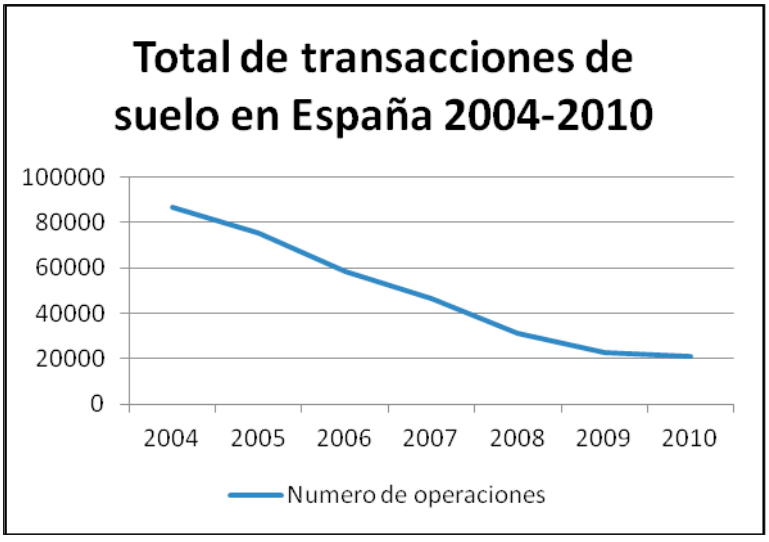
cada. Y también se ha reducido, en consonancia, la superficie vendida por año, lo que si bien confirma la existencia de dificultades para vender, es decir, el agotamiento del modelo, puede por otra parte esconder nuevamente operaciones de retención especulativa, como tantas otras veces a la espera del cambio de ciclo.

Tabla 4. Número de transacciones de suelo, superficie y valor (en miles) en España entre 2004 y 2010.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Superficie (en miles de m^2)	116.838,5	102.924	80.775,3	69.442	48.748,3	30.934	24.011
Numero de operaciones	86.889	75.448	58.479	46.437	31.479	22.656	21.061
Valor (en miles)	23.015.205	22.482.726	16.205.187	20.604.047	13.842.781	8.484.674	3.684.329

Fuente. MFOM. Elaboración propia

Figura 3. Transacciones de suelo en España 2004-2010



Fuente. MFOM. Secretaria de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas. Elaboración propia

Los procesos de fusión o absorción de empresas desarrollados en los últimos años fueron numerosos (Calderón, 2001: 57), destacando de entre todos ellos la fusión por absorción de Dragados Inmobiliaria por parte de Urbis**,** empresa participada por Banesto, para convertirse en la segunda inmobiliaria del país por cifra de negocio con un capital social de 127,6 millones de acciones y una valoración bursátil de 570,4 millones de euros[12]. La necesidad de posicionarse en el futuro mercado inmobiliario fue una de las razones que impulsaron tales procesos, encaminados a explotar el crecimiento de la demanda vinculada a la caída de los tipos hipotecarios o al efecto del llamado esponjamiento de hogares, –más cantidad, menos tamaño–, más lejos etc… En estas condiciones, la fusión representó, además de considerables mejoras en el apartado financiero, una reducción del riesgo como consecuencia de la diversificación geográfica y la diversidad de productos en oferta, que les permitía afrontar en mejores condiciones las oportunidades de crecimiento futuro del sector. En efecto, es conocido que el negocio promotor es una actividad que tiene un elevado componente local, por lo que cualquier operación de fusión o adquisición debería servir para aumentar el número de lugares –regiones y ciudades– en los que se opera; la incorporación de Dragados Inmobiliaria a Urbis, como ejemplo, amplió la presencia de esta última a ciudades como Santander, Tarragona, La Coruña, Santiago, Huesca, Madrid, Alicante, Valencia, Cádiz, Málaga, Las palmas y Tenerife (Calderón, 2001: 58).

Pero la crisis económica –financiera, inmobiliaria…– de 2007 dejó una estela de quiebras empresariales, abandono de promociones, aumento de viviendas sin vender y sobre todo una enorme bolsa de suelo urbanizable ya comprometido, en el que se han hecho cuantiosas inversiones en su adquisición e inicio de su transformación en algunos casos, que en parte es propiedad de entidades financieras, y que por ello tiene un muy difícil retorno a la situación de origen, por más que, como señala la ley, parte de ese suelo, que no ha iniciado su andadura administrativa –planes parciales, proyectos de urbanización etc…–, tiene, de facto, el régimen jurídico de derechos y deberes propios del suelo rústico; es cierto no obstante que este suelo estará sometido a una permanente amenaza de urbanización y transformación en suelo urbano, cumpliendo con los trámites que contempla la ley, es decir

12 La escritura de la fusión se firmó en Madrid el 29 de Junio de 2001.

promoviendo su desarrollo, y no es menos cierto asimismo, que la única forma de impedirlo es mediante una revisión del planeamiento que se apoye en el nuevo paradigma que contempla la ley de Suelo de 2008, a cambio de las costosas indemnizaciones que el proceso comportaría y el alto coste político a él inherente. Pero es fácil suponer que serán pocos los ayuntamientos interesados en asumirlo –y con capacidad económica para hacerlo–.[13]

Porque, en contra de la lógica que todas las leyes del suelo reproducen una y otra vez en lo tocante a la no vinculación entre planeamiento y creación de plusvalías, lo cierto es que ninguna de ellas lo ha impedido; y siendo el sistema financiero –bancos y cajas– el que directa o indirectamente tiene compromisos adquiridos en esa enorme bolsa de suelo al inicio de la segunda década del siglo, será muy difícil que quede desecha esa histórica y lesiva asociación que grabará ineludiblemente el futuro de la ciudad española. Baste señalar que según información del Banco de España, a finales de 2010 sólo las cajas de ahorros acumulaban un total de 171.827 millones de euros de crédito a constructores y promotores, de los que 29.315 son préstamos de promotores en mora, es decir, que han dejado de pagar en alguna ocasión o repetidamente a lo largo de los últimos meses y 27.610 más en créditos probablemente fallidos o *'subestándar'*, es decir, que puede que con cobren nunca; y parte de ese crédito, que fue concedido para la adquisición de suelo, está "enterrado" en los millones de metros cuadrados de suelo urbanizable adquiridos por aquellas promotoras que, como único aval para obtener crédito, aportaron expectativas de urbanización a corto y medio plazo garantizadas por los planes generales aprobados tras la ley de suelo de 1998.[14] Unas expectativas ahora frustradas y que convierten al stock de suelo urbanizable en la clave para orientar la salida de la crisis inmobiliaria en España al tiempo que permite entender la difícil reversibilidad del mismo en los futuros planes generales de ordenación urbana, ya que el mencionado

13 Aunque la ley de suelo de 2007 no incluye la categoría de suelo urbanizable, la Legislación autonómica si la ha conservado. Tal es el caso de la ley y reglamento de urbanismo de castilla y león aprobados respectivamente por Ley 04/2008, de 15 de septiembre y Decreto 45/2009, de 9 de julio. Y siendo indiferente la nomenclatura el problema radica en el alto coste de adquisición de suelo urbanizable –delimitado o no- antes de promulgarse la ley de suelo de 2007 (T.R. 200) que elimina esa categoría.

14 http://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/01/suvivienda/1296549799.html

suelo es el aval de aquellos préstamos multimillonarios concedidos a los promotores durante el *boom* inmobiliario.

Y es que, si bien es cierto que el producto inmobiliario puede tener una salida segura al mercado ya que ha incorporado las plusvalías asociadas a la transformación de suelo urbanizable en urbano y su posterior edificación, la recuperación de las plusvalías de suelo sin urbanizar requiere como condición sine *qua non* que se mantenga la condición de urbanizable delimitado, o que no se cambien las condiciones para llevar a cabo su sectorialización y obviamente que no se altere el aprovechamiento que justificó su compraventa, por lo que cualquier cambio en esos parámetros, tras revisión de un PGOU apoyado en el nuevo paradigma sostenible, tendría una repercusión muy grave en la actividad de las empresas promotoras y de las entidades financieras; tan grave que, en la práctica, serán las más interesadas en que no se revisen los PGOU, o que se lleve a cambo una simple adaptación a la nueva ley, es decir, una revisión cosmética, habida cuenta el ingente volumen de recursos comprometidos –invertidos– en los años del *boom* inmobiliario en España.

Conviene no olvidar que durante el período de hipertrofia inmobiliaria de la primera década del siglo XXI las promotoras no sólo han acumulado suelo edificable y han construido como nunca antes en la historia de la ciudad en España, sino que se ha acentuado la tendencia a consumir más espacio, ya que se han generalizado nuevas tipologías residenciales –unifamiliares, adosados, etc... que en el conjunto del periodo se acercan al 30 por 100, que además exigen mayores y más costosas infraestructuras, y que amplían el coste de la ciudad y desestructuran profundamente las áreas rurales de su entorno, a tal punto de que, en el paroxismo de la locura inmobiliaria, algunos países como Irlanda se plantean –por reducción al absurdo– la demolición de parte del stock de vivienda unifamiliar periférica y su conversión otra vez a suelo rústico[15]. Lamentablemente la estrategia del *todo se puede urbanizar* no se ha acompañado como consecuencia de la crisis inmobiliaria, con el *todo se puede vender*, dando como resultado un incremento del stock de viviendas nuevas sin vender –ver tabla 5– y la aparición de un nuevo fenómeno como es el de las nuevas *urbanizaciones-ciudades va-*

15 "El problema de las urbanizaciones vacías se extiende a Irlanda, España y California". *La vanguarida.es*. Lunes 31 Enero 2011

cías de las periferias urbanas en España. En 2009, según datos del ministerio de fomento se contabilizaba un stock acumulado de 688.044 viviendas nuevas sin vender en España, tras un quinquenio de crecimiento del mismo a una media del 40% interanual.

Tabla 5. Stock acumulado de viviendas nuevas sin vender en España en 200.

Año	Stock Acumulado	Variación Interanual
2004	102.825	
2005	195.184	89,8
2006	273.363	40,1
2007	413.642	51,3
2008	613.512	48,3
2009	688.044	12,1

Fuente MFOM. Elaboración propia

Es evidente, por todo ello, que las posibilidades de trasladar el cambio de paradigma al planeamiento serán muy pequeñas, al ser a corto plazo muy elevado el stock de vivienda disponible y al estar el futuro de la ciudad formalmente comprometido por el planeamiento que ha sido aprobado en la primera década del siglo, por lo que, inevitablemente, tendrán que poner en valor aquellas estrategias encaminadas a completar y reformar la ciudad ya consolidada; y el soporte de todas ellas será, inevitablemente, el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable sectorializado –ver figura 4– Las razones que apuntan en esta dirección son múltiples, pero de entre todas las que puedan traerse a colación, sobresalen en principio dos; en primer lugar la relacionada con las dificultades que tendrán los ayuntamientos para aprobar los informes de *sostenibilidad económica* de los planes de desarrollo –parciales, especiales– en suelo urbanizable, a la vista de la situación financiera de los mismos, unos planes que según se indica

en el artículo 14.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo deben incluir entre la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización *"…un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos"*. Un mandato que resulta determinante al no haberse resuelto aún en España el problema de la financiación municipal, y al quedar los municipios privados de los ingresos provenientes de la actividad inmobiliaria sobredimensionada durante el periodo de optimismo urbanizador de la primera década del siglo XX, que ha dejado grandes fragmentos de nueva ciudad vacíos.

Y la segunda de las causas de ese hipotético cambio de estrategia tendrá relación con la disposición transitoria cuarta de la ley 2008, que bajo el epígrafe de criterios mínimos de sostenibilidad, señala que *"si, trascurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 % de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial."* Trasladado este principio a la legislación regional ya adaptada a la ley es fácil encontrar propuestas que vienen a afianzarlo e incluso a sobrepasarlo, como es el caso de la legislación castellano leonesa que señala en el artículo 81.2 de su Reglamento de Urbanismo que "…*el Plan General no podrá generar nuevos núcleos de población ni modificar los existentes de manera que se comprometa o perjudique la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios de interés general*." Y que *"al menos el 50 por ciento de la suma de las viviendas existentes y las previstas por el Plan General se situarán en suelo urbano*", al tiempo que impone a los sectores de suelo urbanizable la necesidad de que sean contiguos al suelo urbano con objeto de favorecer el desarrollo del nuevo paradigma identificado ahora como "crecimiento compacto".[16]

16 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por decreto 22/2004, de 29 de enero (BOCyL 2 feb. 2004) modificado por decreto 99/2005, de 22 de diciem-

Con esta disposición de la legislación básica y con la sobrerregulación autonómica como la indicada, se pone límite a los grandes desarrollos periféricos en suelo urbanizable, al tiempo que se abre la vía para culminar la ocupación de los mayores paquetes en suelo urbano no consolidado, a veces sujetos a controversia, llegando a incrementar de la edificabilidad para hacerlos viables o en expresión tan de moda como hueca, sostenibles. Y para justificar este cambio de estrategia y vencer la resistencia político-social, las ciudades no tendrán más que apoyarse en el tópico cambio de paradigma, no ya en favor del planeamiento para la crisis, como se hizo en los años ochenta del siglo XX, sino amparando las nuevas estrategias bajo la genérica cobertura que proporciona el concepto de sostenibilidad y su corolario de ciudad concentrada, o compacta o *sostenible* que será inevitablemente una ciudad más cara para compensar al sector promotor de las pérdidas causadas en los años de crisis de la primera y segunda década del siglo XXI.

El caso de la ciudad de Valladolid resulta a este respecto paradigmático por cuanto pone de manifiesto la inconsistencia e inseguridad del sistema legal anteriormente descrito. El PGOU vigente, aprobado en el 2004 (BOP de 27 de febrero de 2004) distinguía en consonancia con la ley autonómica dos categorías de suelo urbanizable: *"delimitado"* y *"no "delimitado"*, y dentro de esta última se reconocieron quince áreas homogéneas con capacidad para construir más de 140.000 viviendas. Tras la entrada en vigor de la Ley 4/2008 de 15 Septiembre de medidas sobre urbanismo y suelo (BOCyL 18 de Septiembre del 2008) desaparece esta división al tiempo que se daba un plazo de un año para que estas áreas elaborasen un plan parcial para poder continuar con su desarrollo, pero la mayor parte no cumplieron con esta exigencia, por lo que, para conservar los derechos reconocidos con anterioridad a la reforma de la ley, será preciso proceder a la modificación –o revisión– de PGOU para su sectorización, tropezando inevitablemente, entre otros obstáculos, con la limitación legal antes descrita a los grandes desarrollos periféricos. Pues bien, pese a esta amenaza, y como reconocimiento explícito del carácter especulativo de la operación, en el año

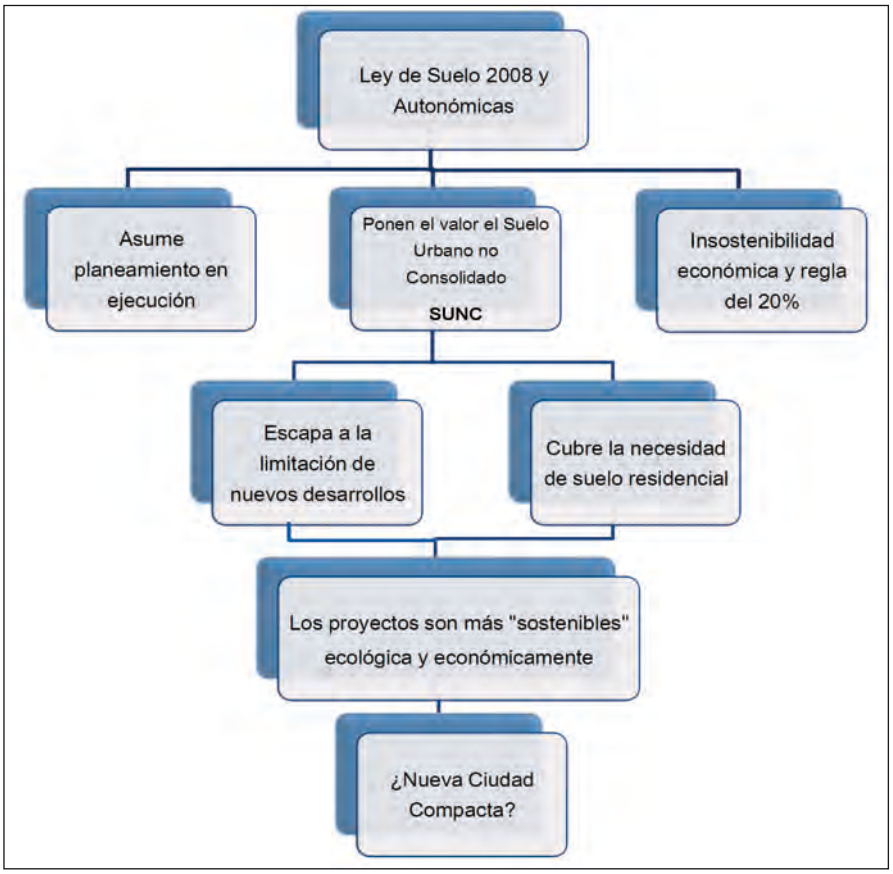
bre (BOCyL 26 dic. 2005), modificado por decreto 68/2006, de 5 de octubre (BOCyL 11 oct. 2006), modificado por decreto 6/2008, de 24 de enero (BOCyL 25 ene. 2008), modificado por decreto 45/2009, de 9 de julio (BOCyL 17 jul. 2009); texto en vigor desde el 17 de agosto de 2009

2009 se aprobaron definitivamente los Planes Parciales de dos de las quince áreas homogéneas: "Prado-Palacio" (AH-1), 14.099 viviendas, y "Las Riberas" (AH-7) para 8.915 viviendas , en tanto que para una tercera –Páramo de San Isidro, 4.600 viviendas– se aprobó una modificación dentro de la operación ferroviaria, para convertirla en el Sector 53 que cuenta en 2011 con un plan parcial en fase de aprobación; otras tres áreas homogéneas: La Varga-Berrocal (AH-12), Los Argales (AH-8), 5.800 viviendas y Valdechivillas (AH-10), 15.893 viviendas, fueron objeto de tramitación, pero no llegaron a obtener la aprobación definitiva de la Junta de Castilla y León. Un caso singular lo representa el Area Homogénea Fuente Amarga (AH 6), cuyo plan parcial que contempla la construcción de 7.775 viviendas fue aprobado inicialmente por la Junta de Gobierno 30/06/2008 en virtud del convenio suscrito entre la empresa Martinsa-Fadesa y el Ayuntamiento de Valladolid y más tarde abandonado a consecuencia de la crisis, para retomarse en 2011 una vez que la empresa superó la fase concursal en la que estuvo incursa.[17] Y las ocho restantes no han culminado el proceso de sectorialización o ni siquiera lo han iniciado –ver Tabla 3–.

El Área Homogénea de Valdechivillas ilustra a la perfección el proceso de optimismo inmobiliario, ya que no de otro modo puede calificarse el propósito de construir más de 15.000 viviendas en una ciudad con una demanda estancada y en un contexto de crisis. Pero es un ejemplo también de las dificultades inherentes al proceso de gestión urbanística: su Plan Parcial fue objeto de dos periodos de información pública, el último de ellos en 2009, sometido al tiempo al preceptivo al trámite ambiental del expediente. En Septiembre del mismo año fue aprobado provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid remitiéndose el expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León, para su aprobación definitiva, pero esta acordó la devolución al Consistorio para su adaptación a la nueva normativa urbanística regional; ahora bien, al haber cambiado la ley y haberse agotado el plazo de un año para operar conforme al marco normativo anterior, ahora es necesaria una Modificación del PGOU. Es un ejemplo excepcional, al margen de la idoneidad y oportunidad, de la frustración a la que se somete un proyecto, materialmente atrapado entre dos leyes y entre dos planes –o un plan y su inevitable modificación, por exigencia legal– .

17 Acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de Valladolid en su reunión del 25-II-2011: aprobar el Avance de la Modificación Puntual del PGOU en el Área Homogénea 6 (Fuente Amarga).

Figura 4. El suelo urbano no consolidado: la alternativa al despilfarro de la primera generación de PGOU del siglo XXI.



Fuente: Elaboración propia

El caso apuntado es un buen ejemplo de las dificultades que encuentra ahora el sector promotor, fuertemente endeudado, para desarrollar más suelo urbanizable en las periferias, si bien es cierto que cualquier limitación a que se someta a éste hará aumentar la escasez de suelo equipado y por lo tanto contribuirá a incrementar su precio en el futuro. La salida a la crisis vendrá acompañada una vez más de un encarecimiento del producto inmobiliario, al tiempo que se refuerza la posición monopolística por una parte de quienes conserven durante estos años, con derechos y deberes propios del suelo rústico, el

suelo urbanizable que en la ley de suelo anterior se agrupó bajo la denominación de "no delimitado", para desarrollarlo en el próximo ciclo, y por otra de aquellos que han iniciado la transformación del suelo urbanizable delimitado y obviamente de los propietarios-promotores de suelo urbano no consolidado, promotores que al margen del desencadenante del proceso, podrán explotar ahora –durante o después de la crisis– el alto valor estratégico de su posición en la trama urbana.[18] El Plan parcial Las Riberas en Valladolid es el paradigma de la primera estrategia –la puesta en valor del suelo urbanizable delimitado, en tanto que la urbanización–edificación de vacíos –eriales– industriales, tras acogerse en muchos casos a programas de reubicación de empresas –(Repsol en Málaga, o Panibérica de Levaduras en Valladolid– y la ocupación de suelo que sucede al desmantelamiento de viejas infraestructuras ferroviarias, por lo general vinculadas a la alta velocidad, constituye el *modus operandi* en la estrategia de la "ciudad sostenible" desplegada por los propietarios de suelo urbano no consolidado.

El Plan Parcial Las Riberas –Área Homogénea 7– , desarrolla la ocupación de suelos de alto valor ecológico, que en planes anteriores recibieron la calificación de suelo rústico de especial protección, situados al Sur del término municipal de Valladolid, entre la Ribera del río Pisuerga al Oeste, el Pinar de Antequera al Este, el límite del término municipal con Simancas al Sur y la Ronda Exterior Sur –ver figura 5–. Comprende una superficie de 2.667.213'07 m2 y tiene una edificabilidad prevista de 936.127,92 m2, lo que permite la implantación, además de los usos complementarios y compatibles con el uso residencial dominante, de 8915 viviendas de la que en cumplimiento de la ley de urbanismo de Castilla y León , el 33 por 100 estará sometido a algún régimen de protección. El plan parcial, del que fue promotor una entidad denominada Comunidad de Propietarios Camino Viejo, fue aprobado inicialmente en 2007, provisionalmente en Junio de 2009 y definitivamente en septiembre del mismo año 2009,

18 **La disposición transitoria tercera de la ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo** señala que en los municipios con planeamiento general, el régimen urbanístico aplicable hasta que se adapten a esta Ley será, en suelo urbanizable no programado, en suelo apto para urbanizar sin sectores delimitados y en suelo no urbanizable común, genérico o con cualquier denominación que implique la inexistencia de protección especial se aplicará el régimen del suelo rústico común.

tres meses antes del final de plazo de un año que la ley otorgaba para su adaptación a la legislación básica estatal[19].

Tabla 6. Un plan para duplicar a la ciudad: suelo urbanizable no delimitado –Áreas Homogéneas– en el PGOU 2004 de Valladolid

AH	Nombre	Uso	Superficie Has.
AH 01	Prado Palacio	Residencial CJ	662,95
AH 02	Las Cañadas	Residencial CJ	332,52
AH 03	La Lámpara	Residencial CJ	69,03
AH 04	Arroyo Velilla	Residencial	143,16
AH 05	Páramo de San Isidro	Residencial	158,23
AH 06	Fuente Amarga	Residencial	331,01
AH 07	Las Riberas	Residencial CJ	387,47
AH 08	Los Argales	Residencial CJ	419,50
AH 09	La Vega	Industrial	98,90
AH 10	Valdechivillas	Residencial	417,50
AH 11	Prado Palacio – Berrocal	Industrial	152,44
AH 12	La Varga – Berrocal	Industrial	102,96
AH 13	Navabuena	Industrial	89,69
AH 14	La Mangadilla	Residencial CJ	37,24
AH 15	Zamadueñas	Industrial	10,86
Total Áreas Homogéneas			3.413
Superficie Valladolid 2008			3895 has.
Incremento			**87 %**

Fuente: Elaboración propia

19 ACUERDO de 18 de septiembre de 2009, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial AH-7 «Las Riberas» de Valladolid. (Expte.: CTU 378/06).

Representa a la perfección el carácter voluble de la clasificación urbanística, y sobre todo la escasa utilidad de los informes de sostenibilidad e impacto ambiental, ya lo que se ocupa es una ribera fluvial para alterar radicalmente su ecosistema; y refleja la inutilidad de instrumentos de alto rigor disciplinar y calidad técnica, pero sin carácter vinculante, como son las directrices de ordenación territorial, que exigen un esfuerzo de diagnóstico del entorno urbano, identificando los espacios en conflicto, los que se necesitan proteger y los que admiten transformación, para ignorarse más tarde de forma sistemática, especialmente en presencia de gigantescas operaciones de urbanización como la que nos ocupa, que carecen de horizonte de desarrollo inmediato, y que constituyen una reserva de suelo ordenada para ponerla en el mercado en el plazo aproximado de una década, en lo que constituye el paradigma de un proceso especulativo. Y aunque el reglamento de planeamiento regional exige la necesidad justificación de todos los proyectos en suelo urbanizable no delimitado, es muy frecuente que esta exigencia no represente un obstáculo ni desde el punto de vista de política urbanística municipal, ni desde el punto de vista demográfico, ni considerando el elevado stock disponible es decir, el número de proyectos de edificación –con licencia otorgada– en ejecución, ni desde el punto de vista medioambiental; a mayor abundamiento, el plan parcial ocupa un espacio que las directrices de ordenación del territorio de Valladolid y su entorno considera necesario proteger ya que en él existe "…una infraestructura histórica con valor paisajístico, como en las zonas de regadíos con sistemas de granjas, canales y acequias". Como en tantos otros casos el equipamiento con el que se pretende impulsar esta macrourbanización será un equipamiento deportivo que ocupará más de 70 has., en las que se construirá un campo de golf de 18 hoyos, una escuela de golf y la sede de la Federación de Golf de Castilla y León, organismo que financia los 9 millones de euros que cuesta la operación.

Y con ello, y como ejemplo de que todo es medioambientalmente justificable, pese a la cascada de normas sectoriales y urbanísticas al uso, el término municipal va a transformar un ámbito de ribera, con parcelario rústico tradicional sobre suelos valiosos para el cultivo, por un campo de golf vendido como sostenible que se construirá con el "máximo rigor medioambiental" ya que empleará flora autóctona,

que respetará los árboles existentes, que empleará agua reciclada procedente de una planta cercana, y que estará dotado de especies de céspedes de bajo consumo hídrico y riego computerizado. Se trata sin duda de uno de los ejemplos de la contradicción en la que vive sumido el territorio, sometido por una parte a una rigurosa normativa medioambiental en lo que no es de obligado cumplimiento –directrices, recomendaciones, estrategias etc…– y a una extrema ortodoxia empresarial en lo que es directamente aprovechable.

Figura 5. Imagen final no vinculante del plan Parcial Las Riberas– Valladolid– Aprobación definitiva, septiembre 2009–

Fuente: Elaboración propia

Y es también el momento de poner en valor las grandes bolsas de suelo urbano no consolidado disponibles en el entorno de los centros

de las ciudades ya sea como resultado de la regeneración de viajas áreas industriales –Repsol, Málaga– o los Talleres de RENFE en Valladolid; dos ejemplos que ilustran a la perfección las dimensiones del proceso de regeneración y reconversión del uso del suelo en favor de operaciones de carácter residencial, dotacional o ambas, revestidas del nuevo paradigma sostenible: más viviendas ocupando menos suelo. El nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Málaga, aprobado provisionalmente el 10 de Julio de 2010, presentado como un plan. "completo", "coherente" y capaz de impulsar en los próximos años "una ciudad moderna y sostenible" representa uno de los primeros ejemplos de traslación de los nuevos conceptos en materia de sostenibilidad al planeamiento urbano, que en lo que afectan a los grandes proyectos en suelo urbano no consolidado como son los de Repsol, Martiricos y la Término se etiquetan como "nuevas centralidades" que buscan la "singularidad y modernidad".[20] En la primera de las operaciones –Repsol– y tras un aumento considerable de la edificabilidad se proyectan cinco edificios, el más alto de ellos de 40 platas y el resto de 17. En los que se construirán 1.332 viviendas, 399 de ellas de VPO, y un parque de 80.000 metros cuadrados.

Figura 6. PGOU de Málaga. Operación Repsol

Fuente: Elaboración propia

20 http://www.malagahoy.es/article/malaga/203646/consulte/pgou/maacutelaga.html

Las grandes operaciones de transformación de suelo ocupado por las viejas estaciones y sus anexos como resultado de su desplazamiento o soterramiento, de las que el caso de Valladolid, por sus dimensiones, es emblemático, constituyen otra variante del modelo señalado: la colmatación de grandes vacíos urbanos. En efecto, el soterramiento del ferrocarril y la operación urbanística que lo acompaña van a dar lugar a la mayor transformación de la ciudad de Valladolid desde la llegada del ferrocarril hace 150 años. Y no tanto porque el ferrocarril vaya a desaparecer de la trama urbana –lo que en si mismo ya es importante– sino porque en realidad el suelo que liberan sus instalaciones anejas, especialmente el de los viejos Talleres permitirá soldar e integrar piezas hasta ahora inconexas e incompatibles tales como viejos suelos industriales –Montaje 1, Azucarera– viejos espacios ferroviarios –Ariza, talleres– y viejos cuarteles de la carretera de Madrid, con el uso residencial dominante, en un suelo que el crecimiento de la ciudad ha convertido en muy accesible, es decir sumamente atractivo para la promoción inmobiliaria. (Calderón; Sainz; García, 2003: 2). La operación, en la última versión elaborada por Richar Rogers, implica la ocupación de más de 90 hectáreas y la creación de **tres nuevos barrios:** Talleres, Ariza y Argales, unidos por un corredor verde, donde se levantarán **5.972 viviendas,** (1792 de VPO). El coste de la operación se calcula en **1.100 millones de euros,** de los que un 85% se financiará mediante la **venta de los terrenos** liberados, lo que agravará aún más la crítica situación del mercado inmobiliario local, en la que son destacables el elevado número de viviendas sin ocupar, así como el elevado precio y la resistencia a la baja de gran parte de ellas, como se ha señalado anteriormente. Un ejemplo más de que se puede seguir haciendo ciudad, con un alto coste, para seguir generando nuevos vacíos.

4. Conclusiones

Un análisis objetivo de la situación actual del mercado y singularmente del patrimonio ya edificado en gran parte de las ciudades españolas, especialmente las ciudades medias permite apreciar la existencia de tres tipologías básicas en la estructura tipológico-residencial de las mismas: la formada por aquel segmento muy envejecido de alto valor de situación y por lo tanto inalcanzable –centro y viejos barrios históricos–, una segunda tipología está formada por un parque inmo-

biliario objetivamente de escaso valor, –los barrios construidos entre 1550 y 1980– pero sobrevalorado durante el último *boom* inmobiliario 1996-2007, que convirtió a todo propietario en especulador, por simple mimetismo; y finalmente un tercer sector es el que forman las nuevas promociones, inalcanzables para el común del mercado, en parte desocupadas y en parte propiedad de la banca. Si se piensa detenidamente en estas tres unidades, en realidad lo que se ha logrado en los últimos años en la ciudad española es consagrar el despilfarro; un rasgo muy evidente si sumamos los tres grandes vacíos esbozados más arriba: uno por envejecimiento del patrimonio edificado –que se recupera lentamente por su alto coste–, otro por abandono ligado a su ínfima calidad –que se reutiliza por segmentos sociales menos exigentes– y un tercero asociado a la incapacidad para comprarlo y que no admite depreciación alguna –al menos por el momento–, a pesar incluso de las dificultades por las que atraviesa el sector financiero.

Y sorprendentemente nunca en la historia reciente de la ciudad se dispuso de tanto suelo *urbanizable*, nunca se ha construido tanto como en la última década, nunca ha habido tantas promocionas, constructoras e intermediarios dispuestos a hacer realidad el sueño del *español medio*: o bien pasarse la vida pagando su vivienda a una entidad bancaria o bien aspirar a que el resto de los españoles le abone parte del precio que cuesta la compra de la misma, mal denominada de protección o social, para poder venderla pasado un plazo sin que nadie le exija la devolución de lo que el Estado le adelantó en su día para adquirirla. Esta cultura relacionada con el acceso a la vivienda y el yacimiento de plusvalías que comporta, ha sido deliberadamente alimentada por la administración, por todas las administraciones y por todas las opciones políticas, por el procedimiento de responder con una década de retraso, a lo que demanda el mercado; basta con recordar que la primera ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, aprobada tras la sentencia del Tribunal Constitucional, cuyo propósito era la liberalización del suelo (Rodríguez, 2007: 482) quería resolver los problemas de la ley sobre el Régimen del Suelo de 1990–, en tanto que la ley de Suelo en vigor, aprobada en 2007, viene a su vez a corregirla, una década después, pero con planteamientos sobre el control y reducción del suelo urbanizable que llegan tarde, demasiado tarde, y que ya han empezado a crear nuevos problemas como consecuencia

de la crisis –brusca reducción del número de licencias, caída de las ventas y embalsamiento de la demanda, incluso la demanda teórica de vivienda protegida, que habrá que atender mediante otro cambio –parcial o total– de la ley dentro de otros diez años.

5. Bibliografía

ALVAREZ MORA, A (1994): "Planificar el desarrollo urbano" en DE LAS RIVAS, J.L. y MUZIO, G. (coords), *Planeamiento urbano en la Europa comunitaria, Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España.* Valladolid, Universidad de Valladolid, 1994.

AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID (2009): *Informe actividad urbanística 2009*. Centro de Evaluación Urbana. Valladolid.

BERGES, A. y ONTIVEROS, E. (2007): "La nueva ley de suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los mercados del suelo". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* vol. XXIX, nº 152-153, 259-275.

CALDERÓN CALDERÓN, B. (2001): "Nuevas estrategias de organización y comercialización en el sector inmobiliario español". *Catastro,* vol. 43, 55-72.

CALDERÓN CALDERÓN, B. (2001): "Un espacio creado y transformado por el permanente conflicto entre centro y periferia: una hipótesis para interpretar el modelo de crecimiento urbano en España" en MANERO MIGUEL, F (coord), *Espacio natural y dinámicas territoriales*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 589-597.

CALDERÓN CALDERÓN, B. (2002): "Ganar tamaño y territorio: fusiones de empresas y nuevos yacimientos de actividad en el sector inmobiliario español.". *Investigaciones Geográficas*, vol. 28, 71-88.

CALDERÓN CALDERÓN, B., SAINZ GUERRA, J.L. y GARCÍA CUESTA, J.L. (2003): *Soterramiento del ferrocarril y transformaciones urbanas en Valladolid*. Universidad de Valladolid. 150 p.

CALDERÓN CALDERÓN, B. (2005): "La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización". *Ciudades,* vol. 8, 135- 155.

DE MIGUEL GONZÁLEZ R. (2008): "Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 48, 355-374.

GALINDO, J.M. (2005): "El coste de la ineficiencia urbanística" en PÉREZ, J.M. (Dir.) *Hacia un nuevo urbanismo***.** Ed. FEI, Madrid, 835-866.

MARTÍN REBOLLO, L. (2008): "Cambios frecuentes, inseguridad creciente. Una nota sobre la situación actual del derecho urbanístico español" en OLMO ALONSO, J. (coord), *El derecho urbanístico del siglo XXI : libro homenaje al profesor Martín Bassols***.** Madrid, T. III, 329-342.

MELLADO RUIZ, L. (2008): "La reordenación territorial del urbanismo desagregado: articulación de las previsiones urbanísticas y territoriales en el urbanismo español" en OLMO ALONSO, J. (coord.), *El derecho urbanístico del siglo XXI : libro homenaje al profesor Martín Bassols***.** Madrid, T. III, 343-389.

OLMEDO ÁLVAREZ, J. (2007): *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico*. Disponible en www.eumed.net/tesis/joa

PAREJO, L. (2006): "El planeamiento urbanístico" en A*tlas estadístico de las áreas urbanas de España 2006.* Madrid, Ministerio de Vivienda, 265-279.

PILLET CAPDEMONT, F. (2010): "La planificación urbanística y estratégica y su relación con la valoración catastral en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 54, 323-333.

RAMON FERNÁNDEZ, T. (2005): "El concepto de urbanismo y la dispersión legislativa" en PÉREZ, J.M. (Dir.), *Hacia un nuevo urbanismo***.** Madrid. Ed. FEI, 283-310.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2007): "Ley de suelo y mercado de vivienda". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales***,** nº 152-153, 481-493.

RUEDA PÉREZ, A. (2005): "Las disfunciones de la legislación urbanística" en PÉREZ, J.M. (Dir.), *Hacia un nuevo urbanismo***.** Madrid, Ed. FEI, 475-524.

LOS ÁMBITOS SUPRAMUNICIPALES COMO ESPACIOS DE REFERENCIA PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO[*]

Marta Lora-Tamayo Vallvé
Universidad Nacional de Educación a Distancia
mlorat@der.uned.es

Amaya Casado Echarren
Ayuntamiento de Madrid
casadoea@madrid.es

Palabras clave: Ámbito territorial intermedio, intermunicipalidad, planes de ordenación intermunicipal, ordenación del territorio, urbanismo.

1. Introducción. La realidad supramunicipal, y su reconocimiento jurídico

La existencia de espacios urbanos que sobrepasan los límites de la tradicional realidad municipal, es quizá, uno de los fenómenos urbanísticos más típicos de las últimas décadas. Sin embargo y a pesar de que su existencia física es evidente, basta con asomarnos a cualquier realidad metropolitana de nuestro entrono. Los mecanismos jurídicos que abordan esta realidad que sobrepasa las tradicionales "fronteras" municipales pero que no llenan las "fronteras" autonómicas y/o provinciales o comarcales han generado, en la última década al

[*] Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación

menos la contemplación en las nuevas legislaciones de las Comunidades Autónomas de algunos instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico que puedan adaptarse a la planificación y gestión urbanística de estas realidades.

En efecto, ya El Libro Blanco del Gobierno Local[1] parte de la necesaria existencia de un nivel intermedio entre las Comunidades Autónomas y los Municipios denominado nivel supramunicipal. Se trata de un segundo nivel local, a pesar de que tal y como se argumentará, en materia de ordenación del territorio y urbanismo será considerado como ámbito propicio tanto para el ejercicio de competencias propias de las Comunidades Autónomas como de los Ayuntamientos.

En el actual esquema constitucional de la organización territorial del Estado, este segundo nivel intermedio entre la Comunidad autónoma y los Ayuntamientos tiene su reflejo institucional u organizativo básico en las Provincias. Así, el artículo Art. 137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan dotando a estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Conforme al marco definido constitucionalmente, la provincia se regula en la legislación de régimen local (Título III de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), como nivel organizativo típico y primario del espacio supramunicipal al margen de las distintas manifestaciones que se pueden dar en algunas legislaciones autonómicas como es el caso de las Diputaciones Forales en el País Vasco. Existen también otros niveles que si bien no encajan exactamente en el esquema propio de las Diputaciones Provinciales las sustituyen, como en el caso de los Cabildos en el Archipiélago canario.

Pero, dejando al margen estas variables, es en el artículo 36. 1 c) de LRBRL en el que se encuentra un primer reconocimiento legal indirecto a la realidad supramunicipal al señalar dentro de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

Por lo tanto, la manifestación de este ámbito supramunicipal intermedio no se agota con la forma jurídico-política de la Provincia

1 *Libro Blanco del Gobierno Local en España*. Disponible en :http://www.mpt.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/file/Libro_Blanco_Gobierno_Local.pdf

sino que encuentra otras manifestaciones en forma de comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios, con fundamento legal en los artículos 42, 43 y 44 de la LRBRL, cuya regulación queda reservada a favor del legislador autonómico y que responden no tanto a una necesidad de delimitación administrativa formal como a fenómenos muy distintos relacionados como en el caso de las comarcas a una realidad geográfica, social, cultural, o relacionados con los problemas específicos que se originan en los núcleos de población de las grandes ciudades, como en el caso de la realidad metropolitana.

Estas otras manifestaciones de la realidad supramunicipal son especialmente intensas en el caso de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales en las que el hecho de que la estructura provincial haya claudicado a favor de una total presencia autonómica, plantea la necesidad de adoptar el enfoque de estas realidades supramunicipales para un adecuado dimensionamiento en el ejercicio de sus competencias.

2. Reflexiones en torno a las funciones específicas del ámbito supramunicipal

2.1. Estructuras organizativas supramunicipales

Con base en este primer acercamiento en el que hemos enmarcado constitucional y jurídicamente la realidad supramunicipal, cabría abordar esta **realidad supramunicipal** desde dos ópticas distintas:

a) Existencia de una estructura organizativa de carácter local, pero supramunicipal, que tendría su manifestación institucional en forma de:
   - **Provincias.** Las Diputaciones provinciales representan el nivel organizativo del espacio provincial en cuanto ámbito supramunicipal, básico y tradicional. Presuponen una estructura administrativa, con personificación jurídica que opera como ente superior con facultades de coordinación y en consecuencia de superioridad respecto de los entes coordinados en relación con las competencias que tiene atribuida. A pesar de que las Diputaciones Provinciales encuentren su fundamento en el propio texto constitucional (Artículo 141)

y en pronunciamientos tan relevantes como el del Tribunal Constitucional, en sentencia de 28 de julio 1981, a cuenta de la Ley de Diputaciones Catalana, lo cierto es que la posición de las Diputaciones Provinciales desde el punto de vista competencial ha quedado verdaderamente desfigurado tras la labor de los legisladores autonómicos, quedando básicamente como circunscripción electoral y división territorial para el cumplimiento de los fines propios del Estado. Del artículo 34 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) se desprende la posibilidad de atribuir a otras "corporaciones representativas" el gobierno y la administración autónoma de las provincias con el consiguiente desplazamiento de la Diputación Provincial Esta opción ha tenido su reflejo en las Diputaciones Forales de los territorio del País Vasco; en la Comunidad Autónoma Canaria a través de los Cabildos y, finalmente en el caso de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, en las que la estructura provincial ha sido completamente absorbida por la respectiva Comunidad Autónoma.

- **Áreas metropolitanas**. Las Áreas metropolitanas se contemplaron en el artículo 43 LRBRL como opción general para resolver el fenómeno específico de las grandes aglomeraciones urbanas en las que las inercias sociales, económicas y funcionales que se producían entre núcleos de población de grandes ciudades vinculadas entre sí, justificaban una realidad que desde luego desbordaba la concepción tradicional de los términos municipales, precisando un tratamiento *ad hoc.* No obstante, y ante la evidente falta de voluntad de las Comunidades Autónomas de materializar un fenómeno en clara pugna competencial y funcional con sus respectivas competencias, unido en ocasiones a la renuencia municipal ante la pérdida de ciertas dosis de autonomía, ha provocado que el hecho metropolitano se circunscriba a la prestación instrumental de determinados servicios sectoriales, como los transportes colectivos de viajeros o la depuración de las aguas, mediante la creación de entes monofuncionales en forma de consorcios o mancomunidades, más que a derivar

a la creación de estructuras administrativas territoriales de competencia general.

- **Comarcas**. Se trata del espacio territorial típico intermedio entre los Municipios y las Provincias. Encuentran su fundamento legal en el artículo 42 LRBRL sobre la base de la existencia de territorios pertenecientes a varios Municipios en los que confluyan determinados intereses comunes que requieren de una gestión propia. De este modo, las comarcas responden a factores que tienen su origen en cuestiones tan variopintas como la configuración geográfica, las actividades productivas, la identificación cultural o social de una determinada colectividad, o la identificación histórica, que se producen y que, en ocasiones son previas, a las decisiones administrativas que sobre la organización de los territorios se pueden adoptar. El fenómeno de la comarca es especialmente intenso en el caso de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales en las que, tal y como ya se ha señalado, la estructura provincial es inexistente. Ello sin duda ha servido para promocionar estructuras de ámbito comarcal que permitieran la presencia de la Comunidad Autónoma en la totalidad de su territorio a modo de Administración periférica.

El elemento definitorio común de estos entes sería su posición de **superioridad jerárquica** respecto de los municipios que se integran en las mismas, con el consiguiente ejercicio de funciones de coordinación. Se regulan con carácter general en la legislación sobre Régimen Local pero su existencia y regulación es competencia de las respectivas Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía y sus leyes en materia de Administración Local.

b) Existencia de un nivel supramunicipal de carácter intermunicipal, basado en relaciones de cooperación o de colaboración administrativa voluntaria entre municipios en cuanto estructuras orgánicas del mismo nivel jerárquico.

Se trata de relaciones basadas en la voluntariedad, propiciadas por el escaso tamaño de los municipios para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias. En este nivel de intermunicipalidad se encontrarían las Mancomunidades, previstas en el artículo 44 LRBRL, y derivadas del derecho que se reconoce a los Municipios para asociarse con otros para la ejecución de obras o prestación de servicios de su competencia. Se trata por tanto, de una fórmula de base asociativa y *voluntaria* (colaboración; cooperación) entre Municipios, dirigida nítidamente a la realización y gestión de los intereses inherentes a los municipios.

Partiendo del esquema expuesto, y trasladándolo a la materia urbanística, cabe considerar que a pesar de que la actual distribución competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo descanse en las CCAA, en cuanto nivel institucional representativo de los intereses considerados regionales y en los Municipios, en cuanto estructuras organizativas representativas de los intereses locales, lo cierto es que las legislaciones en materia de suelo y ordenación del territorio vienen a reconocer indirectamente, y de manera generalizada, la existencia de este nivel supramunicipal intermedio tal y como se verá a la hora de analizar el alcance material y el objeto de los diversos instrumentos urbanísticos en los que se concreta el ejercicio de esta competencia. **En este sentido estaríamos en presencia de un espacio físico de acceso bidireccional, tanto por parte de la Comunidad Autónoma, para el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio, como por parte de los Municipios, para el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación urbanística, que va a propiciar la gestión de realidades que no entienden de rígidos límites administrativos y que son las que definen los objetivos sociales, económicos, geográficos propios del Derecho Urbanístico como disciplina jurídica.**

2.2. Los espacios supramunicipales y las competencias en materia de ordenación del territorio y de ordenación urbanística

Tal y como se ha señalado, es precisamente con ocasión del ejercicio de las competencias que en materia de ordenación del territorio y urbanismo que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y los

Ayuntamientos, cuando se va a producir, de forma especialmente intensa, el reconocimiento de este espacio supramunicipal, un reconocimiento desde una doble óptica: la de la Comunidad Autónoma para la adecuada realización de los intereses regionales cuya gestión tiene encomendada, y la de los Ayuntamientos, para la consecución a su vez de los intereses locales que le son propios.

De este modo, el reconocimiento del espacio supramunicipal se puede producir de arriba abajo, esto es, desde la Comunidad Autónoma que delimita o concreta el ejercicio de sus competencias urbanísticas en determinada parte de su territorio, o de abajo a arriba en cuyo caso son los Ayuntamientos los que optan por fórmulas asociativas o de cooperación para ejercer sus competencias urbanísticas.

Cabe destacar, sin embargo, que el ámbito supramunicipal que pueden llegar a tomar como referencia los Municipios para materializar sus competencias de ordenación urbanística no equivale de una manera clara o nítida, a diferencia de lo ocurre cuando es la Comunidad Autónoma la que acude a este ámbito intermedio, con los espacios supramunicipales, con los contornos propios de las comarcas. Ciertamente, la opción por parte de los Ayuntamientos del nivel supramunicipal como escenario para el ejercicio de su función ordenadora se suele producir considerando dos o más términos municipales completos, como opción clásica y mayoritaria, o considerando ámbitos pertenecientes a dos o más Municipios pero que no llegan a la entidad o idiosincrasia propia de la comarca quedándose como ámbitos compartidos que por su desarrollo o circunstancias objetivas similares exigen de un ordenación única o conjunta, pero sin llegar al alcance ni territorial ni identificativo de una comarca. En el caso de la Comunidad Autónoma, como ya se adelantaba, es frecuente, por el contrario, considerar ámbitos Comarcales propiamente dichos para concretar sus decisiones en materia de ordenación del territorio, cosa de más fácil justificación al tratarse de divisiones territoriales oficiales u oficiosas, en las que efectivamente concurren valores comunes tanto tangibles como intangibles que explican por sí mismos su tratamiento coherente desde el punto de vista territorial. Este hecho permite vincular el espacio comarcal como el espacio propio de la ordenación del territorio, tal y como por otra parte se pone de relieve en diversas legislaciones autonómicas las cuales integran dentro de sus instru-

mentos de ordenación del territorio figuras de ordenación específicas para ámbitos comarcales, como son los casos de Navarra, Cataluña y Murcia. En definitiva, lo que las legislaciones autonómicas propician a través de los distintos instrumentos que se circunscriben materialmente a los espacios considerados como supramunicipales es el reconocimiento de los suelos más allá de su delimitación administrativa, esto es, el suelo como escenario de la actividad agraria, ganadera, forestal, industrial, residencial, natural, paisajístico, como realidad social vinculado a fenómenos humanos.

A parte de regulaciones ya derogadas como la Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia de 1 de marzo de 1946, el Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia de 11 de octubre de 1946 y la Ley de ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, aprobada por Decreto de 14 de octubre de 1949[2], la utilización del espacio comarcal como espacio de referencia para el ejercicio de competencias en materia de urbanismo se remonta a la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana, cuyo Artículo 6.2 reconocía la comarca como nivel de actuación administrativa para la aprobación del planes. A su vez, los artículos 25.2 y 203, consideraban el espacio comarcal aunque sólo fuera para determinados aspectos prácticos. También el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, regulaba los denominados planes de Conjunto, al señalar que el planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y subsidiarias del planeamiento, concretando que los Planes Directores Territoriales de Coordinación podían tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal. Estos Planes Directores Territoriales son claros instrumentos vinculados a la ordenación del territorio, tal y como se desprende del artículo 8.1, al establecer, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de

2 Vid. al respecto GARCÍA RUBIO, FJ. *."La Comarca y el urbanismo. Estudio Especial de sus posibilidades en las CC.AA. Uniprovinciales" en El Derecho Urbanístico del Siglo XX*

desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte. Posteriormente,

Para delimitar convenientemente el alcance de este reconocimiento del espacio supramunicipal es necesario hacer dos consideraciones:

Por una parte, que el espacio supramunicipal que se pone de manifiesto en relación con el ejercicio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas y los Municipios no siempre tiene porque corresponder con la delimitación formal de la provincia, de las áreas metropolitanas, de las comarcas o de las mancomunidades de municipios, aunque también es cierto que en la medida en que la consideración del ámbito supramunicipal para el ejercicio de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo se hará en función de la concurrencia de determinados factores o circunstancias físicas, geográficas, económicas, objetivas que normalmente serán coincidentes con las que definen el ámbito de las áreas metropolitanas, comarcas, y en menor medida mancomunidades.

La segunda consideración que procede realizar para una adecuada delimitación del alcance de este reconocimiento del nivel supramunicipal para el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, es que en la inmensa mayoría de los casos no va aparejado con una asunción competencial en esta materia por parte de las provincias, áreas metropolitanas, comarcas o mancomunidades. De hecho y aunque la mayor parte de las regulaciones en materia de régimen local vienen a reconocer la posibilidad de constitución de comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas lo cierto es **que a éstas como tales no se les atribuyen en las respectivas legislaciones en materia de suelo y ordenación del territorio competencias materiales para la ordenación urbanística y territorial, limitándose las legislaciones urbanísticas a reconocer ese espacio supramunicipal como enfoque o nivel adecuado a la hora de tomar decisiones de ordenación territorial.** Por ello, la consideración que tanto las Comunidades Autónomas como los Ayuntamientos hacen del ámbito supramunicipal es a efectos de definir un escenario homogéneo que precise, en consecuencia, de decisiones coherentes para el mismo y que en definitiva pueda ser objeto de tratamiento a través de un mismo instrumento formal, pero no para reconocer a estos nivel

intermedios, en los casos en los que sean coincidentes con las posibles formas legales que les reconoce la legislación de régimen local, competencias en materia urbanística o de ordenación del territorio.

La traslación del marco expuesto al concreto ejercicio de las potestades de planeamiento por parte de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos permitiría esbozar un esquema básico distinguiendo entre los instrumentos de ordenación urbanística, en los que se concretan las competencias municipales para la ordenación, el desarrollo y la gestión urbanística, y los instrumentos de ordenación del territorio o urbanísticos, en su caso, a través de los cuales las Comunidades Autónomas ejercen las competencias atribuidas constitucionalmente.

4. Los instrumentos de ordenación urbanística de alcance supramunicipal en las legislaciones autonómicas

Bajo esta denominación quedarían englobados todos aquellos instrumentos urbanísticos previstos en las distintas regulaciones autonómicas en materia de suelo, que siendo de competencia municipal, por responder al ejercicio de las funciones en materia de ordenación, de desarrollo o de gestión urbanística y por estar vinculados a intereses netamente municipales, se refieren a ámbitos territoriales integrados en dos o más términos municipales. Quedarían excluidos de esta categoría todos los instrumentos de ordenación del territorio o instrumentos urbanísticos que son competencia de las Comunidades Autónomas por responder a intereses regionales, a pesar de que los mismos, lógicamente, transcienden del ámbito de un único municipio y pueden referirse específicamente a ámbitos concretos integrados por terrenos de dos o más términos municipales o a varios términos municipales completos, en la medida en que se dirigen a la realización de intereses que en todo caso son de competencia autonómica.

Dentro de este primer bloque cabría hacer a su vez una segunda distinción, en función de si el alcance material del correspondiente instrumento de ordenación urbanística se produce respecto de términos municipales completos, en lo que es una opción tradicionalmente recogida en la legislación estatal supletoria o si, por el contrario, se despliega sólo para determinados ámbitos o terrenos pertenecientes a dos o más términos municipales, incorporando instrumentos novedosos caracterizados por su intermunicipalidad.

3.1. Instrumentos de ordenación urbanística que afectan a uno o varios términos municipales completos

La legislación del suelo estatal de 1976 contemplaba la existencia de Planes Generales de Ordenación Urbana, que con las distintas denominaciones dadas por las legislaciones autonómicas, están referidos al territorio de varios términos municipales completos. Se trata, tal y como se señalaba, de una posibilidad admitida con carácter general desde la Ley del Suelo de 1976 y sin duda vinculada a la necesidad de los pequeños municipios, carentes de recursos suficientes, de acudir a fórmulas de cooperación o de colaboración administrativa voluntarias que permitieran un adecuado ejercicio de las competencias que les son asignadas por la ley.

Las Comunidades Autónomas que regulan la posible existencia de planes generales de ordenación referidos a varios términos municipales completos son la inmensa mayoría, no incorporando por lo demás elementos distintivos respecto de la regulación estatal supletoria de 1976. Mantienen en este sentido su configuración como Planes Generales de Ordenación Urbana y sus determinaciones se corresponden a esta figura de planeamiento en coherencia con el objeto y finalidad que le es propia.

Llama la atención, sin embargo, el hecho de que algunas de estas regulaciones recogen el supuesto de planes generales de ordenación urbana con ocasión de la regulación de las reglas de tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística y lo hacen a efectos de articular mecanismos de aprobación alternativos a los propios municipios en los casos en los que no se produce un consenso entre ellos. Esto último podría poner de manifiesto la circunstancia de que no en todos los casos nos encontramos con instrumentos de ordenación urbanística supramunicipal de base voluntaria.

Dentro de este grupo, cabe destacar **la ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón,** que contempla como único supuesto posible el relativo a Planes Generales de ordenación Urbana que abarquen uno o varios términos municipales completos **(Artículo 38),** manteniendo su configuración como instrumentos de ordenación integral de términos municipales completos, siendo el municipio completo su ámbito espacial de referencia (**artículo 40).** El único supuesto un tanto más peculiar dentro de la normalidad apuntada, es la posibilidad de

que el Plan General de Ordenación Urbana se refiera a dos o más términos municipales completos, siendo éstos pertenecientes a distintas Provincias. Esta situación se afronta en la regulación legal a los sólo efectos de residenciar la competencia para su aprobación definitiva en el consejo de Urbanismo de Aragón en detrimento del Consejo Provincial de Urbanismo.

En Asturias, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, contiene una **referencia indirecta, en su artículo 10, al regular las reglas de competencia para la probación de los Planes Generales, a la posibilidad de que afecten a más de un término municipal.** Ya de forma expresa, el **artículo 57** recoge la posibilidad de que éstos comprendan uno o varios términos municipales completos. Por otra parte, y como premisa general de cara al a la elaboración del planeamiento general, la legislación del suelo asturiana en su artículo 10. 4, atribuye al Principado de Asturias, la facultad para el establecimiento de directrices referidas a cada concejo en relación con los intereses supramunicipales a considerar y asegurar en la ordenación urbanística de cada uno de ellos, en lo que constituye una evidente consideración de una realidad supramunicipal a considerar y preservar ante la actuación urbanística específicamente municipal.

La legislación canaria **(Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias), vincula claramente en su Artículo 32** los Planes Generales a la totalidad del correspondiente término municipal. **En la medida en que conforme al Artículo 37 l**os Planes Especiales de Ordenación desarrollarán o complementarán las determinaciones de los Planes Generales, ordenando elementos o aspectos específicos de un ámbito territorial determinado, no parece que se admita la posibilidad de que lleguen a afectar a ámbitos de dos municipios toda vez que su marco de referencia lo constituye el Plan General de Ordenación que tal y como se ha viso, está claramente vinculado a un municipio completo.

En Cantabria, por su parte, en el Artículo 43 la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, define el Plan General de Ordenación Urbana como

el instrumento de ordenación integral del territorio correspondiente a uno o varios términos municipales completos, al igual que ocurre en la normativa de Castilla La Mancha **(Decreto Legislativo 1/2010, 18 mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística).**

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, contempla en su Artículo 52, los planes generales de ordenación municipal, como instrumentos urbanísticos de ordenación integral que abarcarán uno o varios términos municipales completos. Más allá de esta posibilidad, se contienen en esta regulación algunas reglas dirigidas a garantizar la debida coordinación de las determinaciones del Plan General de Ordenación con las de los municipios limítrofes, como son las del **artículo 61.2** y 61.3.

En la misma línea, Madrid, cuya **Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo**, determina que el Plan General, para cumplir su función y objeto de fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, deberá aprobarse de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes.

El **Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia,** admite en su artículo 95, la posibilidad de que a petición de los Ayuntamientos afectados se formulen planes generales que comprendan varios términos municipales completos.

Finalmente, en el País Vasco, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo mantiene el plan general de ordenación urbana como instrumento dirigido a establecer con carácter mínimo, la ordenación estructural del término municipal completo, aunque contempla en su **Artículo 63 un sistema para la** compatibilización del planeamiento general, el cual a pesar de lo que podría parecer a la vista de su denominación, no es tanto un instrumento de ordenación intermunicipal como un marco de referencia común para los respectivos planeamientos, en los casos en los que las necesidades del desarrollo urbano en las zonas limítrofes de varios términos municipales hagan necesario coordinar la ordenación estructural de los planes generales afectados, y no exista al efecto un instrumento de ordenación territorial que lo realice.

a. Instrumentos de ordenación urbanística intermunicipales.

Dentro de los instrumentos urbanísticos de nivel supramunicipal también se incluirían los instrumentos urbanísticos municipales referidos sólo a parte del territorio de dos o más términos municipales. Se trataría de instrumentos que desbordan el ámbito de un único término municipal por afectar a terrenos que pertenecen a otros, **incorporando el elemento novedoso de la intermunicipalidad**.

El carácter innovador que cabe atribuir a estos instrumentos deriva por una parte, del hecho de que **se apartan de la concepción tradicional de los planes de ordenación urbana como instrumentos de ordenación integral de un municipio completo,** cuando adoptan la forma de esta figura de planeamiento, y por otra que cuando se trata de instrumentos de desarrollo como en el caso de Planes Especiales permiten dar respuesta adecuada a ámbitos de protección completos**.**

El segundo grupo lo formarían todas aquellas regulaciones autonómicas que incorporan instrumentos urbanísticos referidos sólo a parte del territorio de dos o más términos municipales, abandonando la idea tradicional de los Planes Generales de Ordenación Urbana como instrumentos de ordenación integral de un territorio completo, lo cual implica, tal y como se verá más adelante, que en ocasiones estos instrumentos de ordenación urbanística vayan más allá del objeto y finalidad propia de los Planes Generales.

La **Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía,** incide especialmente **en su** Exposición de Motivos en la necesidad de contar con una legislación que responda mejor a la realidad social, económica, territorial, natural y cultural, que dé respuesta a las demandas sociales y que mejore los instrumentos de planificación y gestión urbanística. Con este propósito, si bien la legislación andaluza apuesta decididamente por el Plan General de Ordenación Urbanística de cada municipio como el instrumento que, en cada caso, planifica su territorio a partir del diagnóstico de sus características, la detección de sus demandas y el modelo de ciudad del que quieran dotarse sus vecinos y responsables políticos, incorpora como figura innovadora la de los llamados Planes de ordenación Intermunicipal. Para ello el título I, comprensivo de la ordenación urbanística, tras enumerarlos, desarrolla extensa y pormenorizadamente el régimen de los instrumentos de planeamiento y de otras figuras complementarias,

regulando el concepto, objeto y determinaciones, distinguiendo entre los incluidos en el denominado *planeamiento general*: los Planes Generales de Ordenación Urbanística, para todo el término municipal, y los novedosos *Planes de Ordenación Intermunicipal*, para ordenar terrenos colindantes situados en dos o más términos municipales. Como veremos a continuación en los ejemplos propuestos, la Comunidad Autónoma andaluza, a través de su legislación urbanística del año 2002 es una de las pioneras no sólo en la regulación de los POI, sino también en su puesta en marcha.

En Asturias **el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril** Es en relación con los instrumentos de desarrollo de competencia municipal, en concreto Planes Especiales de Protección, cuando la regulación asturiana recoge expresamente la existencia de instrumentos urbanísticos circunscritos a parte del territorio de varios términos municipales. Así el artículo 68 dispone que: "Los Planes Especiales de Protección tienen por objeto preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje u otros valores socialmente reconocidos. Con tal fin pueden aplicarse sobre cualquier clase de suelo, e incluso extenderse sobre varios términos municipales a fin de abarcar ámbitos de protección completos." En estos casos, es precisamente la especificidad de su objeto la que explica que puedan referirse a ámbitos concretos pertenecientes a distintos términos municipales, de manera que en estos casos serán los valores dignos de protección concurrentes en cada caso los que servirán para delimitar de forma objetiva el ámbito territorial sobre el que el Plan Especial desplegará su eficacia trascendiendo de los límites administrativos como referencia tradicional y natural para el ejercicio de las potestades urbanísticas por parte de los Ayuntamientos.

Avanzando más en la regulación asturiana, y a pesar de que la misma no reconozca la existencia de Planes de ordenación intermunicipales en los artículos referidos a los Planes Generales de ordenación, resulta sorprendente que sí lo haga con ocasión de la regulación de las reglas de tramitación. Así, el **artículo 85** dispone que "1. Si las necesidades urbanísticas intermunicipales hacen necesario el planeamiento conjunto de varios concejos, en defecto de acuerdo entre los Ayuntamientos afectados, la Administración del Principado de Asturias, a instancia de uno de los concejos o de oficio, podrá disponer la

elaboración de un Plan General de Ordenación que abarque a todos los concejos afectados, previa audiencia de los mismos."

Destaca, que al igual que ocurre con los Planes de ordenación Intermunicipal de la legislación andaluza, estos Planes Generales de ordenación se podrán formular por los propios municipios interesados, lo que vuelve a poner de manifiesto que se trata de instrumentos dirigidos a la realización de intereses de ámbito local. Sólo en el caso de que tal acuerdo no se produzca, se reconoce la posibilidad de intervención de la Comunidad Autónoma, a iniciativa de alguno de los concejos interesados en el desarrollo del Plan de Ordenación o de oficio, cuando sea la propia CA la que haya detectado la necesidad de ordenación conjunta de varios concejos pertenecientes a distintos términos municipales, lo que no debe afectar necesariamente al hecho ya señalado de que se trate de instrumentos referidos a intereses estrictamente locales, sino que responde más bien a los mecanismos de control que la legislación de régimen local reconoce a las CCAA para garantizar el ejercicio de las competencias por parte de las entidades locales (art. 60 LRBRL). En esta línea, el **párrafo 2 del artículo 85** establece que "La Administración del Principado de Asturias determinará la extensión territorial del Plan, la entidad local que hubiere de redactarlo y los términos en que los concejos afectados deben contribuir a los gastos"

En cuanto al objeto material de estos Planes de Ordenación General intermunicipal, el **párrafo 3 del artículo 85** determina que "El Plan se limitará a establecer el ámbito geográfico y las determinaciones vinculantes que en su caso deban ser incluidas en los respectivos Planes Generales de Ordenación de ámbito municipal. En tal caso, la aprobación del Plan intermunicipal obligará a los Ayuntamientos afectados a modificar o revisar los respectivos Planes Generales municipales". **De acuerdo con esta redacción, estos planes intermunicipales presentan una diferencia fundamental y es que no parecen ser en sí mismos planes ejecutivos, sino planes que definen un marco de referencia, unas determinaciones, que en todo caso habrán de incorporarse al Plan General de ordenación de cada Municipio afectado, el cual sí será objeto de ejecución y en su caso de desarrollo.**

En cuanto a la tramitación, el **párrafo 4 del artículo 85**, indica que "La tramitación de estos Planes intermunicipales se ajustará al

procedimiento establecido en este Texto Refundido para los Planes Generales de Ordenación, correspondiendo su aprobación inicial al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y su aprobación definitiva al Consejo de Gobierno. Se garantizará en todo caso la audiencia de los Concejos afectados.". Esto supone que a pesar de que el Plan de ordenación Intermunicipal se elabore con el acuerdo de los Municipios afectados, la tramitación se asumirá por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, a efectos meramente formales o con la posibilidad, reconocida legalmente, de control de los aspectos de legalidad o de los que afecten a intereses supramunicipales. Por otra parte, la previsión de la audiencia de los Concejos afectados cobrará especial relevancia en aquellos supuestos en los que la elaboración del Plan Intermunicipal haya sido realizada de oficio por la CA.

A nivel de planeamiento de desarrollo, en concreto Planes Especiales, la **Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León**, en el artículo 48, prevé los Planes especiales de protección para la preservación del medioambiente, el patrimonio cultural, paisaje u otros valores socialmente reconocidos, los cuales para el cumplimiento de su objetivo pueden extenderse sobre varios términos municipales colindantes. Respecto de estos Planes especiales de Protección referidos al ámbito de varios términos municipales, el artículo 55, establece un procedimiento en el que la aprobación corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo, la cual podrá actuar de oficio o a propuesta de la Diputación provincial o de los municipios interesados. Tal y como se plantean estos Planes especiales de Protección, de la escueta regulación que contiene la ley, cabría reflexionar sobre si efectivamente suponen tal novedad en la medida en que si su objeto de protección corresponde al nivel competencial autonómico, se trataría de instrumentos urbanísticos supralocales, y sólo si su objeto correspondiera al ámbito competencial propio de los Ayuntamientos, por aprobarse en desarrollo de un Plan General de ordenación Urbana, cabría hablar de un instrumento urbanístico intermunicipal en el sentido del presente análisis, esto es, en el sentido de referirse a intereses estrictamente locales.

La legislación catalana **(Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urba-**

nismo de Cataluña) por su parte, considera los espacios supramunicipales como ámbitos de referencia urbanística al reconocer el ejercicio de competencias urbanísticas a las comarcas u otros entes locales en su **artículo 14, De esta forma**, el ejercicio de las competencias urbanísticas corresponde a la Administración de la Generalidad y a los municipios y comarcas, sin perjuicio de las competencias que se puedan atribuir en esta materia a otros entes locales. Por lo tanto, los municipios y comarcas, bajo los principios de autonomía para la gestión de los intereses respectivos, de proporcionalidad y de subsidiariedad, ejercen sus competencias urbanísticas en los términos determinados por la legislación de régimen local y por esta Ley, aunque las competencias urbanísticas que no hayan sido expresamente atribuidas por esta Ley a otros organismos corresponden residualmente a los Ayuntamientos en cuanto entidad local de referencia. Complementariamente a la posibilidad de asunción de competencias urbanísticas por parte de los entes locales supramunicipales, la regulación legal también reconoce en su favor las habituales competencias de asistencia técnica y jurídica suficiente a los municipios que, por su dimensión o por falta de recursos, no puedan ejercer plenamente las competencias urbanísticas que les corresponden.

La primera referencia que encontramos al ámbito supramunicipal en materia de planeamiento se localiza en el Artículo 56, en el que se regulan los Planes directores urbanísticos, que conforme con el planeamiento territorial y atendiendo las exigencias del desarrollo regional, podrán establecer, entre otros aspectos, las directrices necesarias para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal, así como la programación de políticas supramunicipales de suelo y de vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados, en la que se deberá garantizar la solidaridad intermunicipal. Aunque de entrada estos instrumentos parecen responder a intereses regionales, de gestión autonómica, también presentan el perfil de instrumentos urbanísticos adecuados para dar respuesta a cuestiones locales que trascienden del ámbito municipal pero sin llegar al autonómico, en cuyo caso si representarían una novedad en la línea que sigue el presente trabajo. Prueba de ello es la previsión del apartado 3 en virtud de la cual "Los planes directores urbanísticos pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas

o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que hagan posible el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales".

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura mantiene en su Artículo 69 la concepción de los Planes Generales Municipales, como instrumentos que definen la ordenación urbanística en la totalidad del correspondiente término, recogiendo además, de manera expresa la figura de los Planes Generales Municipales referidos a dos o más términos municipales siempre que la ordenación coherente del desarrollo urbanístico municipal los haga indispensables. En estos casos podrán, por tanto afectar a terrenos pertenecientes a término o términos municipales colindantes, en la medida estrictamente indispensable y a los solos efectos de establecer aquellas determinaciones que impidan la descoordinación de las soluciones de ordenación urbanística. De acuerdo con esta regulación da la impresión de que la legislación extremeña admite tanto la solución tradicional de que un Plan General Municipal pueda referirse al territorio completo de dos o más términos municipales, como la solución más novedosa de que un mismo Plan General Municipal se refiere a parte del territorio de varios términos municipales por coincidir sobre el mismo factores geográficos, sociales, culturales, poblacionales o económicos que justifiquen ese tratamiento conjunto más allá de la rigidez de los límites administrativos de sus respectivos territorios.

En relación con los Planes especiales de protección del Artículo 69, también la legislación gallega reconoce a posibilidad de que existan planes de alcance intermunicipal. Por tanto, y con los fines indicados en el apartado 1 de este artículo, podrán afectar a cualquier clase de suelo e incluso extenderse a varios términos municipales, a fin de abarcar ámbitos de protección completos, pudiendo establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores que se deban proteger, imponiendo las limitaciones que resulten necesarias, incluso con prohibición absoluta de construir. **También en relación con los** Planes especiales de ordenación del núcleo rural **del Artículo 72, parece apuntarse la posibilidad de que se puedan formalizar mecanismos de concertación a nivel municipal en los casos en los que l**os núcleos rurales estén situados dentro del perímetro de una zona de concentración parcelaria, de manera que a

los efectos de obtener una red viaria uniforme, dicha reordenación se llevará a cabo de forma coordinada con la concentración parcelaria y respetando, en todo caso, el proyecto y la ejecución de las infraestructuras inherentes al referido proceso concentrador, para lo cual el ayuntamiento habrá de remitir a la consejería competente en materia de agricultura el citado plan de ordenación. La Xunta de Galicia podrá establecer con los ayuntamientos los convenios necesarios para llevar a cabo las citadas actuaciones.

Por su parte, la **Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, regula la figura de los denominados Planes de Conjunto que podrán ser Planes Generales Municipales o Planes de Desarrollo. Procederán en los casos en los que l**as necesidades urbanísticas de un municipio, o parte del mismo, aconsejasen la extensión de su zona de influencia a otro u otros y fuera precisa la coordinación de diversos municipios en orden a la planificación o gestión urbanísticas, o existiera la necesidad de compatibilizar intereses urbanísticos de varios municipios. Se trata por lo tanto de instrumentos vinculados a la ordenación urbanística de competencia municipal referidos a términos municipales completos o a parte de los mismos. De acuerdo con su finalidad, la formulación de estos Planes de Conjunto podrá corresponder a los Ayuntamientos afectados, o en su defecto, al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, a instancia de un municipio, podrán disponer la formulación de un Plan General Municipal o de Planes de desarrollo de conjunto. También, la **Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, regula los Planes de Conjunto cuando** las necesidades urbanísticas de una zona aconsejen la extensión del planeamiento a otros términos municipales vecinos. Siendo fundamental expresar en el correspondiente acuerdo la extensión territorial de los mismos,

Finalmente, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre Urbanística de la Generalitat Valenciana a pesar de recoger la regla general por la que los Planes Generales, definen el modelo de evolución urbana y su ordenación urbanística estructural para términos municipales completos, admite la posibilidad en su artículo 61 de que un Plan General contenga una ordenación conjunta con terrenos

incluidos en el término municipal colindante, siempre que el modelo de desarrollo urbanístico de un municipio haga necesaria esta ordenación. Para ello se exige previo acuerdo plenario del Ayuntamiento colindante afectado, o en su caso, la firma del oportuno convenio entre los municipios afectados. En caso de que no se produzca este acuerdo entre los Municipios afectados, la Conselleria competente en urbanismo resolverá lo que resulte más adecuado para la mejor ordenación de la zona.

4. Los instrumentos de ordenación del territorio de alcance supramunicipal

Analizando los distintos instrumentos de ordenación territorial que se regulan en las distintas legislaciones autonómicas, se observa un reconocimiento prácticamente generalizado de instrumentos que consideran como ámbito territorial o realidad física y geográfica adecuada para desplegar su eficacia jurídica y por lo tanto su eficacia transformadora sobre los mismos, el espacio supramunicipal. La consideración de este espacio o nivel supramunicipal en estos casos se hace, por lo tanto, desde **un enfoque regional en el que trata de dar respuesta a aspectos que formando parte de la ordenación del territorio, en cuanto competencia de la Comunidad Autónoma estrechamente vinculada a lo que se identifica como intereses regionales, se localizan en un espacio geográfico subregional concreto que, al mismo tiempo, por trascender y desbordar los intereses estrictamente locales,** se presenta como un espacio supramunicipal. Otro aspecto en el que se incide del reconocimiento que se hace del espacio supramunicipal como ámbito de referencia para el ejercicio de la potestad en materia de ordenación del territorio, es que el mismo se produce en las distintas regulaciones legales en materia de suelo, con independencia de que la respectiva Comunidad Autónoma haya contemplado o no en su legislación de régimen local estos niveles supramunicipales como parte integrante de su estructura orgánico-territorial.

La existencia de estos instrumentos pone de relieve en ocasiones, a pesar de que el ámbito supramunicipal se reconozca a efectos del ejercicio por parte de la respectiva Comunidad Autónoma de sus competencias en materia de ordenación del territorio, se reconoce la iniciativa de su formulación a las Entidades Locales lo que no hace más

que poner de relieve la confluencia sobre un mismo ámbito espacial de intereses regionales que vienen también a coincidir, y por lo tanto a solaparse de manera insoslayable, con los interese locales existentes en el mismo.

Comenzando el análisis de este grupo de instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 5.1 b) regula los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, como instrumentos para el establecimiento de elementos básicos para la organización y estructura del territorio. Se trata pues de instrumentos de ordenación del territorio dirigidos a establecer los_objetivos territoriales propios de la Comunidad Autónoma, pero localizados en el ámbito de determinados términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial. Por razón de su objeto, su formulación corresponde al Consejo de Gobierno bien a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes de oficio, previa audiencia de las Corporaciones Locales afectadas, o bien a instancia de las Corporaciones Locales, en cuyo caso, y a efectos de garantizar suficiente representatividad a la iniciativa, ésta deberá estar refrendada por los acuerdos plenarios de los Ayuntamientos de al menos los tres quintos de los municipios incluidos en el ámbito del plan, siempre que estos municipios agrupen al menos la mitad de la población de dicho ámbito. En esta misma línea, encontramos también los **Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, previstos en el Artículo 5.** 2. en los que se recogen actividades de planificación de la Junta de Andalucía de alcance subregional y supramunicipal, para satisfacer necesidades sectoriales pero siempre vinculadas a la realización de objetivos territoriales. Su formulación corresponde siempre al Consejo de Gobierno.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, además del reconocimiento expreso del nivel territorial intermedio existente entre la Comunidad Autónoma y los Municipios en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, (artículo 2: Las provincias; las comarcas; la entidad metropolitana de Zaragoza y las mancomunidades de municipios), se hace un reconocimiento especialmente intenso del fenómeno comarcal en el **Decreto Legislativo 1/2006, de**

27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización. El Artículo 16 de esta norma, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 5. 2 de la Ley 3/2009, de 17 de Junio, de Urbanismo de Aragón, les reconoce amplias competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo a nivel de participación, informe e iniciativa en la elaboración de: los distintos instrumentos de planificación regulados por la legislación autonómica de ordenación del territorio desde el punto de vista de los intereses de la comarca; de las directrices territoriales de alcance comarcal; de los planes y proyectos de interés general de Aragón promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma; la promoción de planes y proyectos de interés general de Aragón, y participación en los procesos de información y audiencia pública que se celebren para la formación del planeamiento municipal, la realización de las evaluaciones de impacto ambiental o los análisis de impacto territorial y el asentamiento en el territorio de actividades económicas y sociales tanto de agentes públicos como privados. En el plano de la cooperación y asistencia a los municipios se reconoce la posibilidad de que las comarcas constituyan oficinas de consulta y asesoramiento urbanístico al objeto de prestar apoyo económico y administrativo al planeamiento, ejecución y gestión del régimen urbanístico de los municipios de la comarca. En otro orden de cosas también corresponde: El ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística y sancionadora por subrogación en el marco de la legislación urbanística; la declaración de interés comarcal para su tramitación por el régimen de planes y proyectos de interés general de Aragón establecido en la legislación de urbanismo de proyectos de exclusivo interés comarcal, cualquiera que sea su objeto, previo acuerdo favorable del Gobierno de Aragón; La declaración del interés general de Aragón conforme a la legislación de ordenación del territorio y urbanismo implicará la atribución de la plena competencia a la Administración de la Comunidad Autónoma, el establecimiento de un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Aragón y para la actividad urbanística de los municipios de la comarca, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilidad de las decisiones municipales con las de la Administración autonómica; El suministro de las previsiones y los criterios básicos

para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos de la Administración autonómica que deban aplicarse en el territorio de la comarca.

Sin embargo, el reconocimiento más palmario que encontramos de la relevancia del ámbito comarcal y de los intereses específicos que el mismo aglutina, se encuentra en la Disposición Adicional Primera, en la que se contempla la Planificación de carácter estratégico en el ámbito comarcal, para la cual y sin perjuicio de lo establecido en esta Ley, los Consejos Comarcales pueden promover la elaboración de planes de carácter estratégico y ámbito comarcal en los que se diseñe el modelo territorial deseado en la respectiva Comarca y se identifique, con carácter orientativo, el catálogo de actuaciones a desarrollar por diferentes agentes públicos y privados.

Asimismo, la legislación de urbanismo de la Comunidad Autónoma de Aragón, (Artículo 3.3 de la **Ley 3/2009, de 17 de Junio),** más allá de las tradicionales funciones de cooperación y asistencia a los municipios de su respectivo territorio, que corresponden a las diputaciones provinciales en el desarrollo de la actividad urbanística, se **reconoce cierta capacidad de intervención a los servicios provinciales, a nivel de informe,** con ocasión del ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio de la CA, lo que supone un reconocimiento indirecto del nivel local infraregional o supramunicipal con capacidad de participación en la Ordenación del Territorio que le pueda afectar como tal espacio intermedio.

Dentro ya de la normativa específica en materia de ordenación del territorio, el Artículo 5 de la **Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, regula** las Directrices de Ordenación Territorial, que podrán tener carácter zonal o especial. Las Directrices zonales, tiene la finalidad de establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales que no han de circunscribirse necesariamente a límites administrativos. Son instrumentos de ordenación territorial que toman como referencia el ámbito supramunicipal (Comarcas y lo que denomina zonas) tomando en consideración el modelo territorial y el catálogo de actuaciones a desarrollar fijados, en su caso, en la planificación de carácter estratégico en el ámbito comarcal correspondiente, para establecer objetivos territoriales incluyendo reglas de aplicación direc-

ta o con incidencia en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales de la Comunidad Autónoma. Se reconoce también **el espacio metropolitano como espacio físico de referencia para la ordenación territorial a través de las** Directrices de Ordenación Territorial del espacio metropolitano de Zaragoza. **(Disposición Adicional Octava). Se trata de un instrumento de ordenación territorial enfocado a la articulación** del espacio metropolitano de Zaragoza, estableciendo los mecanismos de cooperación y complementariedad entre la capital y su ámbito de influencia.

Pero la consideración del espacio supramunicipal que hace la legislación aragonesa con ocasión del ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio transciende del plano de la mera planificación para encontrar también un reflejo en el campo de la gestión territorial, esto es, en el campo de la ejecución de los modelos territoriales aprobados a través de los Programas de Gestión Territorial en los que se definen las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores. Por último cabe citar los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, como instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su **incidencia territorial**, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características. Son de claro interés regional o autonómico, pero dado su contenido puede proyectar sus determinaciones sobre parte del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Refuerza la idea de que responden a intereses regionales la previsión contenida en la **Disposición Adicional Cuarta.** Conforme a la cual en los proyectos supramunicipales regulados en la legislación urbanística o en otras Leyes sectoriales se entenderá que la declaración previa del interés general de Aragón sustituye a la declaración del interés supramunicipal.

La organización territorial en el Principado de Asturias pivota en torno a los Municipios, en su denominación tradicional de concejos y en las comarcas, en cuanto entidades locales supramunicipales dotadas de personalidad jurídica e integradas por Concejos limítrofes vinculados por características geográficas, socioeconómicas o histó-

ricas, o por intereses comunes que precisen de una consideración y de una gestión unitaria, o aconsejen la prestación de servicios a nivel territorial superior al de cada uno de los que en ella se comprenden y para la consecución de la mayor eficacia y del más óptimo grado de rentabilidad social y económica (artículo 1 de la **Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias).** La legislación urbanística asturiana, reconoce como Administración urbanística actuante, junto a las tradicionales - la Comunidad Autónoma y los Municipios- a las mancomunidades y demás entidades locales supramunicipales que se constituyan en los términos previstos en la legislación en materia de Administración local aunque este reconocimiento de competencias en materia de urbanismo supone una excepción. Que sólo se producirá en los casos expresamente recogidos en la legislación urbanística, como en el supuesto previsto en el artículo 10.4, conforme al cual la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias podrá delegar en los Ayuntamientos y entidades locales supramunicipales la competencia para otorgar las autorizaciones que vienen exigidas por la legislación urbanística para actuaciones en terrenos clasificados como no urbanizables. Situación similar se produce respecto de las Mancomunidades, en cuanto a su reconocimiento como Administración Urbanística Actuante, a las que la Comunidad Autónoma, en los términos del artículo 10.2, puede delegar la aprobación definitiva de los Planes Generales de ordenación en las Mancomunidades urbanísticas, formalmente constituidas o formadas como agrupaciones de municipios que así lo soliciten, por acreditar suficiencia de medios técnicos, jurídicos y administrativos, por sí mismos o por el contrario con el apoyo de las Oficinas Urbanísticas Territoriales.

Dentro ya de los Instrumentos de ordenación del territorio, el artículo 25. 1 regula los Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal, cuyo contenido vincula al resto de instrumentos de ordenación urbanística, al contener preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o concreciones de la ordenación territorial en desarrollo de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio, referidas con carácter general a un a territorio menor al del Principado de Asturias en su conjunto.

La especial configuración geográfica del archipiélago canario, aporta un protagonismo específico e inevitable a las islas a través de sus respectivos Cabildos, regulados en **Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, sin que la** legislación de régimen local haga una atribución competencial específica a favor de los Cabildos en materia de urbanismo más allá de las habituales de coordinación, asistencia, cooperación…Es el **Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, el** que en coherencia con esta posición central que ocupan los Cabildos en la representación y defensa de los intereses específicamente insulares, recoge como instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio los Planes Insulares de Ordenación (artículo 14) cuyas determinaciones responden a la realidad global de la isla, especialmente las características socioeconómicas de su territorio y población. Formalmente y con carácter general la formulación de estos planes corresponderá al Cabildo. Un aspecto destacable de los Planes Insulares de ordenación es su versatilidad al presentarse no sólo como instrumentos de ordenación del territorio dirigidos a definir el modelo de ordenación territorial que se propugna para la isla, sino también complementariamente, como instrumento de ordenación de los recursos naturales. **Pero la consideración del espacio supramunicipal también encuentra clara expresión en la legislación Canaria a través de los** Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales, regulados en su artículo 23.Los Planes Territoriales Parciales, podrán formularse por la Comunidad Autónoma o por el Cabildo y tendrán por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales. Sólo podrán formularse en desarrollo de Planes Insulares de Ordenación, y podrán referirse a los siguientes ámbitos territoriales: Espacios litorales; Sistemas insulares, comarcales o supramunicipales para sectores o usos estratégicos o turísticos; Áreas metropolitanas y comarcas, Cualquier otro ámbito definido por el planeamiento insular.

Por su parte, los Planes Territoriales Especiales, podrán tener ámbito regional, insular o comarcal, y tendrán por objeto la ordena-

ción de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social,

En el ámbito de la Comunidad Cántabra, la realidad comarcal tiene un peso específico. Muestra de ello es la Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo artículo 2 reconoce la comarca como entidad local con personalidad jurídica, demarcación propia y autonomía para el cumplimiento de sus fines, creándose por Ley del Parlamento sobre la base de municipios limítrofes entre sí y vinculados por características geográficas, socioeconómicas, históricas e intereses comunes. Dentro de las Competencias propias que pueden ejercer las Comarcas, en el marco de la respectiva ley de creación, encontramos entre otras las de Ordenación del territorio y urbanismo. **De acuerdo con tal previsión, el Artículo 5** de la **Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establece en su apartado** 3 que las competencias municipales en materia de urbanismo podrán ser ejercitadas por las Comarcas que se constituyan en el marco general de la Ley de Comarcas de Cantabria y de acuerdo con lo dispuesto en las leyes singulares por las que aquéllas se creen. **La óptica supramunicipal también se contempla también por los llamados** Planes Comarcales de Ordenación Territorial del artículo 14, cuya función es la de identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias. Estos planes Comarcales podrán existir de manera independiente o como instrumento de desarrollo de los Planes regionales de Ordenación Territorial.

Con un contenido realmente pormenorizado, la legislación cántabra también regula las Normas Urbanísticas Comarcales cuyo ámbito de aplicación podrá diferenciar, en su caso, zonas, comarcas, municipios o entidades de ámbito inferior. Tienen por objeto establecer criterios y fijar pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación. En especial, establecen tipologías constructivas, volúmenes, alturas, plantas, ocupaciones, medianerías, distancias, revestidos, materiales, vegetación y demás circunstancias urbanísticas y de dise-

ño, así como medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, no se encuentra en su normativa de régimen local un reconocimiento formal del nivel comarcal como manifestación del ámbito supramunicipal, pero en el **Decreto Legislativo 1/2010, 18 mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística,** se encuentran referencias e instrumentos que abordan la ordenación del territorio desde la realidad supramunicipal. En este sentido, el artículo 17 refiere que los Planes de ordenación territorial y urbanística podrán ser supramunicipales. Dentro de esta categoría están los Planes de Ordenación del Territorio, de carácter integral o sectorial, que establecen directrices de coordinación territorial para la formulación de los diferentes instrumentos de ámbito espacial menor, y los Planes de Singular Interés, que tienen por objeto la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional. Además existen otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador, con carácter supramunicipal, como son los Proyectos de Singular Interés, que tienen por objeto la implantación de infraestructuras, construcciones o instalaciones de relevante interés social o económico en el ámbito regional, definiéndolas y diseñándolas con carácter básico para su inmediata ejecución.

En la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, s**e reconoce claramente el ámbito subregional como espacio específico para el ejercicio de** la actividad de la Junta de Castilla y León en materia de Ordenación del Territorio. Esta actividad se desarrollará, entre otros, a través de las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, cuyo objetivo será la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos. Para ello, estas Directrices deberán delimitar el ámbito geográfico objeto de ordenación, con justificación de las razones que avalen su concreta selección, en especial cuando no se atenga a límites provinciales o comarcales establecidos, y cuando

afecte a áreas en las que ya existan Directrices en vigor. Su carácter marcadamente supramunicipal encuentra también reflejo formal en el hecho de que las Directrices de Ordenación de ámbito subregional podrán formularse por iniciativa de la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, de las Diputaciones y Consejos Comarcales en su ámbito territorial y de los Ayuntamientos que representen más de un cincuenta por ciento de la población y superficie del ámbito propuesto por ellas mismas, de lo que se deduce claramente que pueden responder a intereses específicamente locales supramunicipales

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, es la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura, la que declara, en su artículo **10,** de interés general de Extremadura las funciones Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda propias de las Diputaciones Provinciales. **Tal previsión no encuentra, sin embrago, eco en la normativa específica en materia de suelo, Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, la cual señala en su Artículo 2** que la actividad de ordenación territorial y urbanística es una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios de la misma.

Dentro de los Instrumentos de la ordenación del territorio, de competencia netamente autonómica y vinculados a la realización de los intereses regionales, el artículo 47 regula las Directrices de Ordenación Territorial dirigidas a definir los elementos de la organización y estructuración de la totalidad o parte del territorio de Extremadura, como son el esquema de articulación territorial, identificando sistemas de ciudades, comarcas e hitos naturales, ejes relacionales e infraestructuras y las áreas que deban ser objeto de ordenación mediante Planes Territoriales. Las Directrices de Ordenación Territorial podrán, en consecuencia, tener carácter general o parcial cuando consideren y produzcan eficacia jurídica en un área geográfica determinada o cuando circunscriban su objeto a uno o varios términos municipales. Dentro también de las competencias propias de la Junta de Extrema-

dura, se encuentran los Planes Territoriales que tienen como objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. Para el cumplimiento de su cometido, los Planes territoriales consideran el ámbito supramunicipal a la hora de definir tanto los criterios básicos para la localización de infraestructura vertebradora o ambiental, equipamiento y servicios de carácter supramunicipal, como las zonas para la ordenación del área geográfica afectada, con los fines de protección y mejora del medio ambiente, de los recursos naturales, y del patrimonio histórico-cultural, estableciendo el programa de acciones según las Administraciones y entidades públicas que por razón competencial deban desarrollar éstas. **Como último ejemplo de la focalización de la actuación ordenadora del territorio en el espacio supramunicipal, cabe citar los** Proyectos de Interés Regional, en cuanto proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo, tengan o no planeamiento de desarrollo de los mismos.

La estructura organizativa de la Administración local de Galicia, se basa, en los términos que dispone la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia y en lo que se refiere específicamente al ámbito supramunicipal, en la existencia de provincias y de las áreas metropolitanas y mancomunidades que en su caso se lleguen a constituir. Solo en el caso de las áreas metropolitanas, el artículo 133 determina la posibilidad de que la correspondiente Ley de creación del área metropolitana le atribuya la competencia relativa a la coordinación de la planificación urbanística municipal y la gestión urbanística en ámbitos supramunicipales. La realidad comarcal, es objeto de una regulación específica contenida en la **Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, en la que se establecen instrumentos genuinamente comarcales pero en íntima conexión con la ordenación del territorio como se verá más adelante.**

Partiendo de este esquema organizativo, lo cierto es que la legislación gallega se mantiene en la línea del la mayoría de regulaciones autonómicas en materia de suelo, al no hacer una atribu-

ción específica de materias urbanísticas en favor de las provincias ni de los entes supramunicipales que pudieran llegar a constituirse, limitándose a reconocer este ámbito supramunicipal como ámbito idóneo y adecuado para el ejercicio por parte de la Comunidad autónoma de sus potestades en materia de ordenación del territorio. Muestra de ello son los instrumentos de ordenación del territorio previstos en el artículo 4 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. En primer lugar las Directrices de Ordenación del Territorio, las cuales pueden delimitar áreas homogéneas de carácter supramunicipal, con arreglo a su potencial desarrollo y situación socioeconómica y fijar de los criterios para la localización y ejecución de las infraestructuras y equipamientos e carácter comunitario, regional o subregional. En segundo lugar, los Planes Territoriales Integrados, que en desarrollo de las directrices de ordenación del territorio podrán establecer la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado. Al objeto de_evitar desequilibrios funcionales en zonas limítrofes de distintos municipios. Estos Planes Territoriales integrados son una buena muestra de la consideración del espacio supramunicipal, prueba de ello es la participación de las entidades de carácter supramunicipal con incidencia en el área que se prevé en su procedimiento de aprobación, mediante la emisión de informe con carácter previo a su aprobación inicial.

La legislación gallega también regula los programas coordinados de actuación dirigidos a la formulación de un programa plurianual, referido bien a la totalidad del ámbito comunitario o bien a algunas de las áreas del mismo al objeto de integrar las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma, mediante la formalización de acuerdos o convenios. Estos programas coordinados pueden tener carácter sectorial o intersectorial. En los casos en los que los Programas Coordinados de actuación tengan por objeto un ámbito comarcal específico, su regulación y ejecución se llevará a cabo a través de planes de desarrollo comarcal, regulados en la **Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal. De acuerdo con la misma, los**

planes de desarrollo comarcal son el instrumento de coordinación para la concreción de las directrices y normas básicas contenidas en la legislación de ordenación del territorio y en el Plan económico y social para lograr el desarrollo territorial homogéneo y equilibrado de Galicia. Entre sus objetivos se encuentran la inserción de la comarca en los sistemas generales de comunicación, producción, comercialización, promoción y otros relativos al desarrollo económico de la misma, la determinación de las distintas aptitudes y usos del suelo en función de sus capacidades productivas y su valor medioambiental, la creación y mejora de las infraestructuras y servicios locales que favorezcan la descentralización productiva, la articulación del sistema de asentamientos, potenciando los niveles intermedios, es decir, los centros y subcentros comarcales de desarrollo, como núcleos de crecimiento, la promoción de la creación de mancomunidades voluntarias para la prestación de servicios en la totalidad o en parte de los municipios que integran la comarca, propiciar la creación y potenciación de organizaciones intermedias de dinamización interna, la implantación de una estructura territorial descentralizada, adaptada a la dispersión del hábitat, a fin de acercar a la población los servicios que la sociedad moderna demanda y la racionalización una desconcentración flexible de los servicios administrativos, para conseguir una mejor relación entre los mismos y las necesidades comarcales. En definitiva y como puede comprobarse, los Planes de desarrollo comarcal vienen a concretar la actuación territorial en el ámbito comarcal, basada en la dinamización de los recursos endógenos y las iniciativas locales y la integración de la planificación socioeconómica y la ordenación del territorio, así como la coordinación de las distintas administraciones y las inversiones públicas en los ámbitos comarcales que se configuren y que serían el instrumento para ir dotando de capacidad de actuación a las comarcas.

Finalmente cabe citar los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal que tienen por objeto regular la implantación territorial de suelo destinado a: viviendas protegidas; a infraestructuras relativas a comunicaciones, a la política hidráulica, a la lucha contra la contaminación y protección de la naturaleza y la ejecución de la política energética; y a dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social, vinculadas al uso sanitario, asistencial, educativo, cultural, comercial, administrativo, de seguridad y protección civil,

recreativo y deportivo, cuando su incidencia transcienda del término municipal en el que se localicen, por su magnitud, importancia, demanda social o especiales características, o que se asienten sobre varios términos. Podrán ser promovidos y desarrollados por iniciativa pública o privada y vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten, pero en cualquier caso la calificación de su incidencia supramunicipal corresponderá al Consejo de la Junta de Galicia

En el caso de la Comunidad de Madrid, el análisis de los instrumentos urbanísticos que se refieren al ámbito territorial supramunicipal, pasa por considerar la ley 9/95 de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, en la parte que aún permanece en vigor de acuerdo con Disposición Derogatoria Única, apartado b, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid. El primer instrumento de ordenación del territorio que considera el ámbito supramunicipal, aunque para la consecución de intereses específicamente regionales es el Plan Regional de Estrategia Territorial regulado en el artículo 16, el cual dentro de su finalidad de diagnóstico de los problemas y las oportunidades territoriales, puede establecer la ordenación de los sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio. Al margen de los mismos, sólo cabe citar los Proyectos de Alcance Regional que son actuaciones territoriales concretas que pueden comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales, en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia y excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras e instalaciones de carácter regional.

El Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, atribuye las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio a la Administración regional y municipal, pero señalando que las competencias de la Administración Regional en urbanismo se extienden en materia de planeamiento, a aspectos de legalidad y ordenación supramunicipal. Por todo ello, cualquier consideración a nivel de planificación y ordenación territorial que se haga del espacio supramunicipal se hará desde la óptica de intereses regionales, los cuales tal y

como se ha señalado en algún otro supuesto, pueden ser coincidentes con los específicos de determinada parte del territorio. Ejemplo de ello son las Directrices de Ordenación Territorial, las cuales contendrán el diagnóstico territorial o sectorial, especialmente en lo que se refiere a los problemas y oportunidades de la estructura territorial y ordenación de los sistemas de ámbito subregional o supramunicipal. También hay que mencionar los Planes de Ordenación Territorial, como instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado. Estos Planes contendrán la ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra indica que la función pública de ordenación del territorio corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, mientras que la actividad urbanística pública corresponde con carácter general a los Municipios. No obstante y a efectos de garantizar adecuadamente la consideración de los intereses supramunicipales se regula la Comisión de Ordenación del Territorio como órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio a la que le corresponde, entre otras funciones informar los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y, asimismo, la incidencia supramunicipal de dichos Planes y Proyectos previamente a su declaración.

Entrando ya en el análisis de los instrumentos de ordenación del territorio, son numerosos los instrumentos regulados en la **Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Navarra**, que toman como punto de partida de sus respectivas previsiones territoriales, los ámbitos supramunicipales como realidad tangible. Como punto de arranque, el artículo 31 regula la Estrategia Territorial de Navarra. Ésta es un instrumento de planificación estratégica del territorio de la Comunidad Foral que comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio

y que puede contener medidas para la configuración de áreas para la ordenación territorial a escala intermedia, esto es el escenario supramunicipal. De forma más específica, los Planes de Ordenación Territorial son los instrumentos contemplados en la legislación Navarra para la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o por áreas que, por su dimensión y características funcionales, precisen de una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y de una planificación de carácter integrado. Incluirán, en general, términos municipales completos. Entre sus funciones se encuentran: propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito y constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio. Para la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial, la legislación navarra contempla en su artículo 38 los Planes Directores de Acción Territorial, los cuales integran dentro de las actuaciones sectoriales a las que se refieren las relativas a los equipamientos y a los servicios de carácter supramunicipal. Estos podrán ser desarrollados a su vez, a través de Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal que tendrán como objeto la ordenación de actuaciones residenciales, de actividad económica o dotacionales, cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, el municipio o municipios sobre los que se asienten. Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal están dirigidos a regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten. A pesar de su vocación supramunicipal se trata de instrumentos vinculados al Gobierno Foral, al que corresponderá en todo caso la declaración de la incidencia

supramunicipal, declaración ésta que habrá de estar suficientemente justificada e indicar los términos municipales afectados, la descripción del espacio abarcado por el mismo, y el contexto geográfico en el que se inserta la actuación con las infraestructuras generales existentes que interesen a la misma.

La Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, contempla la posibilidad de que las Diputaciones Forales soliciten en relación con los instrumentos de ordenación del territorio de su competencia, al Gobierno Vasco la adopción del acuerdo de suspensión de la vigencia de los Planes de Ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo y de las Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Parciales y Sectoriales regulados en la presente, a fin de proceder a la formación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial. Así pues, el artículo 4 alude a la existencia de planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que pueden desarrollar las diferentes Administraciones Públicas, de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, los cuales deberán en todo caso respetar el marco definido por las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Para el desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, en las áreas, o zonas supramunicipales que estas delimiten, se prevén los Planes Territoriales Parciales que concretarán para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan. La iniciativa para su formulación corresponderá indistintamente el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y a las Diputaciones Forales, salvo que el Plan afecte a Municipios de diferentes Territorios Históricos en cuyo caso la iniciativa será ejercitada siempre por el citado Departamento, de oficio o a instancia de las Diputaciones Forales. Los Municipios comprendidos en las áreas o zonas delimitadas a estos efectos por las Directrices de Ordenación Territorial podrán, mediante acuerdo motivado, instar el ejercicio de dicha iniciativa. Cuando tal acuerdo lo sea de al menos dos tercios de los municipios afrentados que representen como mínimo la mitad de la población, tendrá carácter vinculante para las Administraciones competentes.

La legislación vasca regula dentro de la categoría de los Planes Territoriales Sectoriales los planes con incidencia territorial que ela-

boren y aprueben los Órganos Forales de los Territorios Históricos, lo que resulta en sí mismo un reconocimiento expreso de competencias materiales a favor del ámbito provincial que es coherente con la aludida posición central de este nivel territorial local en el País Vasco. En los casos en que estos Planes Territoriales Sectoriales se formulen por los Órganos Forales de los Territorios Históricos en ejercicio de sus propias competencias se someterán, con carácter previo a su aprobación definitiva por dichos Órganos, al informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

A nivel de los instrumentos que se prevén en la normativa riojana para la ordenación del territorio **(Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**, el artículo 22 regula las Directrices de Actuación Territorial las cuales tienen por objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de la Comunidad Autónoma de La Rioja de ámbito supramunicipal, pudiéndose dictar en desarrollo de la Estrategia Territorial de La Rioja, en cuyo caso tendrán el ámbito territorial que ésta delimite, o de forma independiente. Por tanto, el ámbito de las Directrices de Actuación Territorial estará constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o que, por sus dimensiones y características funcionales, precisen de una consideración conjunta y coordinada de sus características y de una planificación de carácter integrado, pero en todo caso incluirán términos municipales completos. Desde un punto de vista sectorial también se contemplan los Proyectos de Interés Supramunicipal cuyo objeto es regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características. A pesar de su enfoque decididamente supramunicipal la calificación de dicho interés supramunicipal corresponderá al Consejero competente en materia de ordenación del territorio, lo que en último término dota a estos instrumentos de un carácter regional desde el punto de vista de los intereses a los que están vinculados materialmente.

Finalmente y, a **diferencia de otras Comunidades Autónomas, el artículo 3** de la **Ley 4/2004, de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, recono-**

ce a las provincias competencias en materia de ordenación del territorio al indicar que *"la ordenación del territorio es una función pública que corresponde a la Generalitat y a los municipios y provincias en el marco de esta"*. De esta forma la propia ley valenciana establece que las diputaciones, los ayuntamientos y los órganos de gobierno y administración de las demás entidades locales participarán en la política territorial de la Comunidad Valenciana mediante su intervención en los procesos de toma de decisiones del Consell de la Generalitat sobre la ordenación del territorio y a través de la formulación, tramitación y propuesta de la planificación urbanística. Consecuencia de ello es que los planes generales y, en su caso, los planes especiales actuarán como instrumentos de ordenación del territorio cuando incluyan entre sus determinaciones decisiones y establezcan propuestas en su propio ámbito que, por su importancia, resulten de trascendencia supramunicipal. A tales efectos, se consideran propuestas de trascendencia supramunicipal el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público. Además de aquellas determinaciones de los planes municipales, que conforme a la legislación urbanística, la administración de la Generalitat está facultada para formular reparos u objeciones en los actos de competencia autonómica de aprobación definitiva de dichos planes

Con enfoque regional, el artículo 37 regula la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana como instrumento para establecer los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad, las cuales sin embargo pueden entrar a definir las características de las áreas funcionales y de los ámbitos territoriales de escala intermedia como ámbitos de gestión y planificación territorial, entendiendo por área funcional el ámbito adecuado para la ordenación del territorio a escala supramunicipal, capaz de articular el espacio regional de forma efectiva, delimitada de acuerdo con criterios que reflejan la funcionalidad del territorio, tales como los movimientos de la población para satisfacer sus necesidades de servicios, las relaciones entre espacios de residencia y áreas de actividad, los flujos de tránsito dominante y los procesos de expansión urbana e industrial. Por otro lado, los planes de acción territorial son instrumentos de ordenación

territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de esta Ley y de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. El ámbito de los planes de acción territorial puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales. Estos Planes de acción territorial cumplen, por lo tanto, con una función de coordinación supramunicipal y de integración de políticas sectoriales. Para ello, los planes de acción territorial integrados podrán reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.

5. La implementación práctica de planes intermunicipales, una apuesta esperanzadora hacia la sostenibilidad y la eficiciencia

Como advertíamos previamente una de las legislaciones que, de forma más clara ha apostado por instrumentos de índole supramunicipal basados principalmente en principios de cooperación interinstitucional ha sido la legislación andaluza. Del análisis de las legislaciones de las Comunidades Autónomas que hemos llevado a cabo no puede, en muchos casos, desprenderse todavía, un estudio, o descripción concreta de instrumentos y/o planes de ordenación del territorio y planes intermunicipales que hayan sido implementados pues carecemos de la suficiente perspectiva espacio temporal.

No es este el caso de Andalucía en el que la, en términos cortoplacistas, algo más lejana legislación del año 2002 ha permitido poner en macha algunos planes intermunicipales de enorme interés, como los dos ejemplos que a continuación reseñamos. Su interés estriba, conjuntamente en que son materialmente muy diferentes, sus objetivos e intereses, e incluso la realidad física, a la que afectan es radicalmente diferente, pero en esa diferencia se muestra, al mismo tiempo la gran riqueza y flexibilidad que este tipo de instrumentos puede llegar a adquirir.

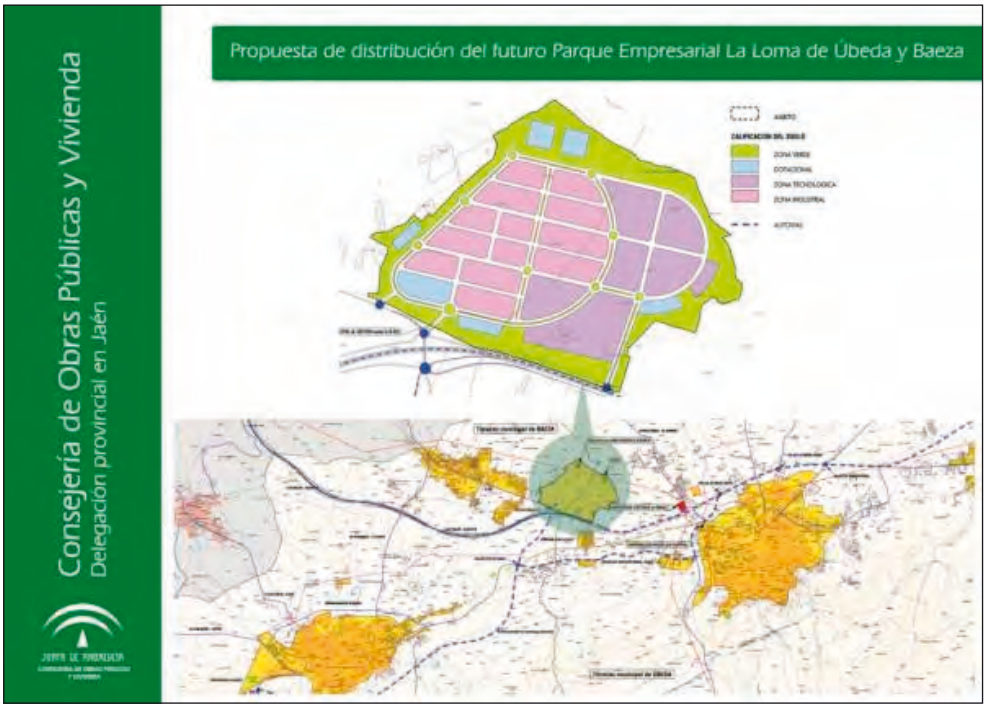
De otra parte cada uno de estos planes ha mostrado un importante nivel de cooperación entre las entidades locales participantes y una verdadera voluntad política a la hora de su aprobación.

En efecto **el Plan de Ordenación Intermunicipal del Parque Empresarial de Ubeda Baeza, que fue aprobado definitivamente por**

la Consejería de Obras Públicas y Vivienda bajo la denominación de Plan de Ordenación Intermunicipal (POI) del futuro Parque Empresarial de La Loma, que ocupará 120 hectáreas entre los municipios jiennenses de Úbeda y Baeza.

Y así el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) recoge la resolución de la Dirección General de Urbanismo por la que se da publicidad a la Orden de la Consejería y que supone un avance más en la puesta en marcha de la que será una de las áreas industriales y productivas más importantes de la provincia de Jaén.

Figura 1. Propuesta de distribución del futuro Parque Empresarial La Loma de Úbeda y Baeza.



Fuente: Colegio de Arquitectos de Cataluña (Internet)

El plan ordena más de 120 hectáreas de terreno. Un 43 por ciento de estos suelos tendrá usos productivos (la mitad de ellos se destinará a zona tecnológica), el 41 por ciento se destinará a uso industrial y el cuatro por ciento restante, a usos terciarios. Las dotaciones (zonas ver-

des y equipamientos) suman 384.000 metros cuadrados, un 35 por ciento del ámbito ordenado, lo que supone el doble del necesario por ley.

El delegado provincial de la Consejería en Jaén, Rafael Valdivielso, indicó que este proyecto será un "revulsivo para la economía, la creación de puestos de trabajo y el desarrollo industrial y tecnológico" para los más de 77.000 vecinos de Baeza, Úbeda y los otros ocho municipios de la comarca de La Loma, puesto que permitirá dotarlos de una importante bolsa de suelo industrial con buenas conexiones por carretera, entre ellas, la Autovía del Olivar y la A-32, futura autovía del Levante.

Asimismo, Valdivielso hizo hincapié en que este POI ha sido "prioritario" para la Junta de Andalucía, hasta el punto de que es el primero que se ha aprobado en esta comunidad y el tercero que se ha puesto en marcha en España. Su elaboración ha requerido la participación de un elevado número de administraciones e instituciones que han aportado los informes necesarios para garantizar que este futuro polígono cumple escrupulosamente la normativa en materia medioambiental y de aguas así como en lo relacionado con la red de carreteras de la comunidad autónoma y del Estado o con catalogación de suelo.

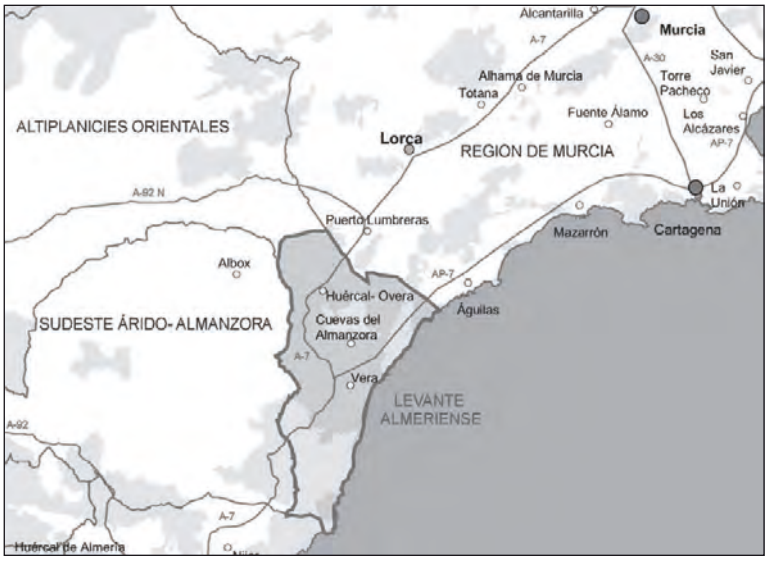
En este sentido, destacó, además, el ejemplo de colaboración entre administraciones que supone el POI al tiempo que recordó que tanto Úbeda como Baeza incorporarán sus determinaciones a sus respectivos planeamientos.

La publicación en BOJA de esta orden supone un trámite necesario para la activación de esta inversión, que a su vez requiere de un trabajo técnico en materia de urbanismo y ordenación que se está llevando a cabo de forma paralela por parte de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Por otra parte, y en segundo lugar ha sido aprobada la formulación del Plan de Ordenación Intermunicipal del Llano Central del Levante almeriense.

La Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio publicó en el BOJA la Orden de 10 de noviembre de 2009, por la que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación Intermunicipal de la zona de reserva del Llano Central del Levante Almeriense, en los términos municipales de Antas, Bédar, Los Gallardos, Garrucha, Mojácar, Turre y Vera (Almería).

Figura 2. El Llano Central es una zona de reserva del POTALA



Fuente: Colegio de Arquitectos de Cataluña (Internet)

El ámbito territorial inicial del POI, con una superficie aproximada de 6.200 hectáreas, es el reflejado en el Plano de Sistema de Transporte y Ordenación de Usos del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense y sus límites se corresponden al norte, con el río Antas y la Rambla de la Salaosa; al sur, con la carretera intercomarcal A-370; al este, con la citada carretera A-370; y al oeste, se identifica con una línea que partiendo de la carretera A-370 va enlazando puntos de similar altitud de las Sierras de Bédar y Lisbona.

Son objetivos del Plan de Ordenación Intermunicipal del Llano Central la ordenación de las demandas de crecimiento urbano vinculadas fundamentalmente a las actividades turísticas, la protección de las zonas de valor natural, cultural y paisajístico, y de las afectadas por riesgos, y su integración en la ordenación estructural del ámbito, la articulación interna del ámbito y externa con el resto del Levante en términos de movilidad, tanto en transporte público como privado, y de dotaciones, la conformación de una malla viaria con características

urbanas que asegure condiciones adecuadas de movilidad y de calidad ambiental.

El Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense, aprobado por Decreto 26/2009, de 3 de febrero, tiene por finalidad establecer el marco de referencia para la ordenación y desarrollo sostenible del Levante Almeriense, con el objeto de garantizar y compatibilizar la preservación de los recursos ambientales y territoriales con el progreso socioeconómico y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Entre los objetivos del Plan para definir el modelo territorial propuesto se encuentra la valorización económica del territorio, estableciendo las zonas y lugares con mayor capacidad para ubicar las actividades y las dotaciones de carácter o interés supramunicipal.

El reconocimiento de las condiciones específicas del ámbito y de su potencial para la configuración de un destino turístico de alta calidad, ponen de manifiesto la necesidad de configurar una economía diversificada apoyada en actividades económicas de la más alta cualificación y, para ello, prever zonas y áreas de oportunidad de interés supramunicipal para la ubicación de estas actividades de alcance cuanto menos comarcal, y por tanto ajenas a las previsiones de suelo que ha de realizar el planeamiento general en la programación de las necesidades locales.

En este sentido el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense ha señalado como prioridad por su alto potencial de desarrollo en virtud de su posición estratégica respecto al sistema de transportes y el ámbito litoral, la zona de reserva del Llano Central, cuyo objeto fundamental es promover la ubicación de viviendas, alojamientos y actividades vinculadas fundamentalmente a las actividades turísticas y de servicios, en el entorno de la estación ferroviaria de altas prestaciones propuesta.

De conformidad con el artículo 36 de la normativa del Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense, corresponde a la Junta de Andalucía, en el plazo máximo de un año desde la aprobación del Plan, la formulación de un Plan de Ordenación Intermunicipal (POI), para el ámbito de la zona de reserva del Llano Central reflejado en el Plano de Sistema de Transporte y Ordenación de Usos, que incluye terrenos de los términos municipales de Antas, Bédar, Los Gallardos, Garrucha, Mojácar, Turre y Vera.

6. Conclusiones

La realidad física es intermunicipal., las grandes conurbaciones, las áreas metropolitanas, pero también las zonas de protección de la naturaleza, las que fomentan un interés cultural, económico, turístico o paisajístico de forma conjunta sobrepasan los límites municipales y claman por una integración y gestión de sus intereses de forma coordinada, sostenible y eficiente.

La Constitución, y las legislación de Régimen Local, así como las legislaciones de suelo de las Comunidades Autónomas ofrecen instrumentos de gestión ordenación del territorio (a nivel autonómico) y urbanísticos (en la esfera local) que apuntan la posibilidad de la planificación intermunicipal si bien, como hemos visto ésta parte de la base de la intermunicipalidad como una realidad física en la que Comunidad Autónoma y Municipio puedan desplegar sus competencias articulando técnicas y mecanismos de cooperación.

Los Planes de Ordenación intermunicipales de la legislación andaluza son un ejemplo muy plástico de la flexibilidad y el alcance que puedan tener estos instrumentos, si bien su efectiva implementación depende directamente del grado de voluntad política y cooperación existente entre las entidades locales afectadas.

7. Bibliografía

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): *Libro Blanco del Gobierno Local en España*. Disponible en http://www.mpt.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/file/Libro_Blanco_Gobierno_Local.pdf.

BAÑO LEÓN, JM. (2009): *Derecho Urbanístico Común*. Iustel.

GARCÍA RUBIO, F. (2007): "El espacio local supramunicipal". *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 14.

GARCÍA RUBIO, F. (2008): "El ámbito de actuación de las comarcas". *Revista general de legislación y jurisprudencia*, nº 1.

2.

Las transformaciones del sistema urbano español heredado

EFECTOS DE LA CAPITALIDAD AUTONÓMICA EN LA DINÁMICA DEL SISTEMA URBANO ESPAÑOL*

Severino Escolano Utrilla
Universidad de Zaragoza.
severino@unizar.es

Palabras clave: Sistema urbano, jerarquía urbana, autonomías, orden-tamaño, España.

1. Introducción

La formación del Estado de las Autonomías en España, iniciada en 1978 y aún no concluida, constituye uno de los procesos actuales de mayor trascendencia política y socioeconómica, cuyo desarrollo es simultáneo al de otras transformaciones socioeconómicas de alcance mundial con las que aquélla se entreteje.

Los efectos conjuntos de la actuación de estas fuerzas se manifiestan en todas las dimensiones fundamentales de la existencia socioeconómica de las instituciones, las empresas y los individuos, y llegan a todos los rincones del territorio. No obstante, adquieren magnitud e intensidad especial en las ciudades, en particular en las que han sido receptoras de la capitalidad de las autonomías, las que han organizado grandes eventos (juegos olímpicos, exposiciones universales) o bien tienen estaciones de la red de alta velocidad, ferroviaria, entre otras.

Los cambios que han producido estos procesos son perceptibles a simple vista en el crecimiento disperso del espacio construido, en la

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

morfología y la estructura del tejido urbano, en los usos del suelo, en las actividades socioeconómicas y en otros tantos aspectos relacionados con la dinámica social en los espacios urbanos.

Sí, hasta cierto punto, es fácil distinguir ciertas transformaciones asociadas a fuerzas específicas, es bastante difícil aislar y medir los impactos exclusivos de cada una, pues se trata de fenómenos sistémicos complejos, cuyas emergencias y efectos sólo tiene significado si se atribuyen al conjunto de factores que los producen. No obstante, sí es posible identificar algunos impactos producidos por un componente particular, así como valorar el modo y grado en el que se han materializado.

En este sentido, el punto de partida de esta investigación admite que la creación de capitales autonómicas ha modificado la estructura del sistema urbano nacional. Las razones de esta influencia se encuentran en la dispersión de personas y competencias desde la capital nacional a las capitales de autonomía, lo que alimenta nuevas actividades socioeconómicas y procesos que pueden ser impulsados, además, por la capacidad legislativa de las Autonomías. Los efectos en la estructura del sistema urbano pueden ser contrapuestos, en función de la escala a la que actúen: a escala nacional se fomenta el policentrismo y se reduce la polaridad, mientras que escala regional se potencia la concentración urbana.

El objetivo general de este trabajo consiste, precisamente, en describir, caracterizar e interpretar la incidencia de las capitales autonómicas en la dinámica reciente del sistema urbano español. De forma específica se plantean los siguientes interrogantes:

1. ¿Cómo se ha modificado la estructura del sistema urbano español desde la creación de las Autonomías?
2. ¿Cuál ha sido la intensidad de los cambios internos del sistema urbano?
3. ¿En qué grado han participado en el proceso las capitales autonómicas?

Responder a estas preguntas implica, por una parte, estudiar la evolución del estado general o agregado del sistema y, por otra, analizar el comportamiento de cada ciudad –los elementos del sistema– a microescala.

En primer lugar, se modela la distribución de la población por tamaños a escala agregada para verificar, con datos empíricos, la forma y los cambios en la relación rango-tamaño demográfico de las ciudades en el tiempo.

Si bien es posible formalizar los estados generales del sistema con precisión satisfactoria, no es viable asociar de manera directa y automática los parámetros que caracterizan un estado determinado del sistema con un modelo socioeconómico o una fase particular de éste. Por otro lado, se ha constatado la persistencia espacial y temporal de ciertas regularidades que presentan los sistemas urbanos considerados a macroescala y que, en cierto modo, ocultan su animada y volátil microdinámica.

Por esta razón, es imprescindible explorar, a continuación, la dinámica interna del sistema urbano mediante el estudio de la movilidad de las ciudades en la estructura general, para observar las tendencias y continuidades espaciales y temporales.

Los contenidos de este trabajo están organizados en tres partes, además de esta introducción y las consideraciones finales. En la primera se presenta el tema y el marco de estudio. La siguiente se dedica a la justificación de la metodología y la caracterización de los datos. La tercera contiene la exposición, análisis y valoración de los resultados.

2. Planteamiento de la investigación

El estudio de la dinámica de los sistemas urbanos se caracteriza por la renovación continua de sus enfoques y métodos, cuya aplicación ha generado un notable acervo de conocimiento científico sobre la materia.

En general, los cambios en la organización de los sistemas urbanos se interpretan como respuestas adaptativas, pero no estáticas ni lineales, a las condiciones variables que conforman el marco de funcionamiento de las ciudades. Entre las más importantes figuran las relacionadas con la circulación de las personas, bienes e información y con otro conjunto de factores diversos que a escala internacional, nacional y local, propician el crecimiento, declive o estancamiento de las ciudades.

En este apartado se exponen algunos elementos propios de la construcción del estado de las autonomías y se argumenta su posible

influencia en la organización y dinámica del sistema urbano, junto con los fundamentos científicos de su estudio.

2.1. La *construcción del Estado de las Autonomías* y el sistema urbano

A partir de la aprobación de la Constitución de 1978 se inició en España un cambio de la organización del Estado, desde un modelo fuertemente centralizado a otro descentralizado, tanto en su estructura política como territorial.

La "construcción del Estado de las Autonomías" es un proceso largo y complejo, aún no concluido, que se sustancia en la transferencia de competencias, personal y medios a las instituciones autonómicas (ver anexo 1).

El ejercicio efectivo de las competencia requiere, además de la existencia de las instituciones y organismos correspondientes, del uso de medios (edificios, vehículos y maquinaria) y personal, e incrementa indefectiblemente la actividad económica.

La mayor parte de los medios y personal de las administraciones autonómicas se ubican en las capitales de autonomía, por lo que son éstas las que registran, de modo más acusado, los efectos de la descentralización del Estado.

Habida cuenta de la gran magnitud de recursos movilizados en esta reforma del Estado (tabla 1) y del considerable número de ciudades capitales de autonomía involucradas (diecisiete más dos ciudades autónomas), parece muy probable que los cambios hayan afectado a la organización del sistema urbano. Además, el desarrollo de las funciones de las autonomías adquiere otras formas indirectas, a veces sutiles, que influye en múltiples dimensiones relacionadas con los sistemas urbanos. Por otro lado, aunque el proceso no haya finalizado ha transcurrido tiempo suficiente para que determinados efectos sean patentes.

Las modificaciones ocasionadas por la descentralización del Estado en la organización del sistema urbano siguen, *a priori*, dos direcciones opuestas según la escala a la que se consideren: en el sistema urbano nacional tienden al policentrismo, en tanto que en los sistemas regionales propenden a la concentración.

Tabla 1. Resumen de comisiones mixtas de transferencias por legislatura

Legislatura	Personal traspasado	Coste efectivo* (000 euros)
I. (1-3-79 a 28-10-82)	144.090	1.792.460
II. (28-10-82 a 22-6-86)	217.272	1.930.784
III. (22-6-86 a 29-10-89)	45.808	562.208
IV. (29-10-89 a 6-8-93)	28.014	413.630
V. (6-6-93 a 3-3-96)	35.408	1.505.154
VI. (3-3-96 a 12-3-00)	192.271	6.074.281
VII. (12-3-00 a 01-04-04)	150.158	11.773.996
VIII. (01-04-04 a 01-04-08)	4.576	409.241
IX. (01-04-08 a)	4.401	751.683
TOTALES	**821.989**	**25.213.437**

*Valores corrientes de cada año.
Fuente: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Resulta difícil descifrar los efectos netos producidos por la "construcción del Estado de las Autonomías" en la organización de las redes urbanas a varias escalas, por cuanto la evolución de los sistemas urbanos está afectada también por una maraña de procesos socioeconómicos de alcance global, nacional, regional y local, de naturaleza centrífuga y centrípeta. Cabe citar que los avances tecnológicos, en particular los relacionados con la información y las telecomunicaciones, el crecimiento de los servicios, la creación de infraestructuras de transporte como las del ferrocarril de alta velocidad, o la emergencia de sistemas económico-sociales de alcance mundial (globalización) son otras tantas fuerzas que modelan el sistema urbano español.

2.2. El estudio de los sistemas urbanos

Los sistemas urbanos, entendidos de manera simple como un conjunto de ciudades que interaccionan, conforman un ámbito de

gran interés científico y de aplicación dentro del amplio campo de los "sistemas espaciales".

El estudio de la dinámica y de las propiedades formales de los sistemas urbanos, especialmente las regularidades de su estructura, ha sido abordado desde diferentes disciplinas y enfoques. Sus resultados engrosan una dilatada tradición académica que cumple ya un siglo (Auerbach, 1913).

Los sistemas de ciudades, igual que otros sistemas de diversa naturaleza, presentan variaciones escalares según el tamaño de sus elementos en la parte alta de la distribución, es decir, se componen de unas cuantas ciudades de gran tamaño, abundan más las de tamaño medio y son más numerosas las ciudades pequeñas; la proporción entre estos grupos es bastante estable en el tiempo y en el espacio.

La investigación desarrollada en torno a las formas que adopta la estructura de los sistemas urbanos ha enriquecido los métodos de análisis y los enfoques fundamentales: la regularidad estructural ha pasado de interpretarse como un estado de equilibrio del sistema en relación con las fuerzas socioeconómicas que lo modelan, a ser conceptuada como una expresión propia del comportamiento de sistemas complejos, resilentes y estocásticos, cuya estabilidad brota de una intensa y agitada microdinámica interna.

Uno de los modelos de la estructura agregada de los sistemas urbanos que más ha marcado el sentido de la investigación sobre el tema, es el conocido como *ley rango-tamaño (o ley de Zipf)* (Zipf, 1949). Esta norma establece que si se ordenan las ciudades de un sistema según su tamaño demográfico de mayor a menor, P_1, P_2,…P_n, y se les asigna un rango r_1, r_2,…r_n que denota su posición, la distribución resultante sigue un ajuste potencial con exponente m~1, de tal forma que $P_r = P_1/r^m$.

Desde entonces se han sucedido numerosas investigaciones encaminadas a verificar y explicar la regla rango-tamaño con datos empíricos de sistemas urbanos (Carroll, 1982) y de otros sistemas muy diversos en su naturaleza y tamaño (Li, 1999). Una de las conclusiones más relevantes de estos estudios, en relación con los sistemas urbanos, se refiere a la "sorprendente" persistencia de este modelo en el tiempo y en el espacio (Krugman, 1996: 401).

Algunas líneas de investigación han propuesto varias explicaciones de la regularidad rango-tamaño basadas en el principio de equilibrio macroeconómico (Krugman, 1996; Fujita, Krugman et al., 1999).

Otras explicaciones de la ley rango-tamaño han utilizado supuestos relativamente sencillos, como el del "crecimiento multiplicativo": un proceso aleatorio de crecimiento de las entidades de un sistema (por ejemplo: ciudades) en el que la probabilidad de crecimiento de cada elemento sea proporcional a su tamaño, genera crecimientos exponenciales. La formalización más conocida e influyente de esta idea aplicada a estudios económicos se debe a (Gibrat, 1931).

Este enfoque ha tenido un considerable desarrollo teórico y aplicado, con variadas propuestas en relación con las restricciones de los modelos y la naturaleza de los objetos de estudio. Entre las aportaciones dedicadas al modelado de los sistemas urbanos destacan las de (Gabaix, 1999; Blank y Solomon, 2000) y otras, que han puesto de manifiesto la variedad de modelos a los que se ajustan los datos empíricos (Alperovich y Deutsch, 1995; Laherrere y Sornette, 1998) y sus desviaciones respecto de la ley rango-tamaño (González-Val, 2010), así como la diversidad de valores de los exponentes a los que se pueden ajustar las distribuciones orden-tamaño de las ciudades (Benguigui y Blumenfeld-Lieberthal, 2007). No obstante, como sugiere (Soo, 2005) la norma rango-tamaño puede ser usada como la primera aproximación a las distribuciones empíricas.

En esta misma línea, otros estudios se fundamentan en los conceptos y métodos de la dinámica de los sistemas complejos. Su punto de partida, que se sigue aquí, asume que las ciudades constituyen unidades económicas y funcionales significativas que ocupan los nodos de redes de flujos (económicos, de personas, y de información) organizadas (y autoorganizadas) en varios niveles (subregional, regional, nacional, supranacional) (Allen, 1997; Schweitzer y Steinbrink, 1998; Portugali, 2000; Pumain, 2003). Desde estos supuestos, la evolución de los sistemas urbanos se aborda desde la teoría del caos, las fractales (Batty y Longley, 1994), o las redes complejas (Batty, 2003; Anderson, Frenken et al., 2005; Batty, 2008). Más recientemente, (Corominas-Murtra y Solé, 2010) afirman, a partir de supuestos de la teoría de la información algorítmica, que la universalidad de la ley de Zipf es un resultado inevitable de los sistemas complejos y aleatorios, de su pro-

ceso de crecimiento y estabilización de la complejidad entre el orden y el desorden.

Desde estas nuevas perspectivas se ha comprobado que no sólo la población total se *escala* según el tamaño, sino también la forma urbana y una pléyade de actividades socioeconómicas: la producción de innovaciones y conocimiento, las interacciones sociales, los gastos sociales o las configuraciones de ciertas infraestructuras, presentan variaciones sistemáticas no banales según el tamaño de las ciudades (Bettencourt, Lobo et al., 2007; Rybsky, Buldyred et al., 2009).

Estos hallazgos demuestran que el funcionamiento de los sistemas urbanos responde a ciertos principios generales propios de organizaciones complejas, autosimilares, cuyas principales magnitudes se escalan según funciones no lineales. Pero el orden y la regularidad a macroescala emergen de una intensa movilidad de las ciudades que es necesario investigar (Batty y Shiode, 2003: 338).

3. Metodología y datos

En general, cualquier estudio empírico con datos geográficos necesita explicitar desde el punto de vista metodológico, al menos, las unidades espaciales que constituyen los individuos de los análisis, las variables que representan el fenómeno estudiado y los procedimientos analíticos empleados.

Las principales investigaciones sobre el sistema urbano español han utilizado el municipio como unidad de análisis, debido a la disponibilidad de información consistente y suficiente de estos individuos espaciales en el dominio temporal y para todos los elementos considerados en las muestras. Por otro lado, el tamaño suele expresarse mediante la población absoluta: municipio y población total se han empleado en los trabajos de (Racionero, 1981; Lanaspa, Perdiguero et al., 2004); menos frecuente ha sido el uso de indicadores funcionales como "la cuota de mercado" de los municipios utilizada por (Bielza y Escolano, 1986), o una combinación factorial de diversas variables empleada por (Sanz, 1981).

Para alcanzar los objetivos del presente estudio es más apropiado el uso de unidades funcionales que otras delimitaciones administrativas, ya que los potenciales efectos de la descentralización autonómica se pueden localizar en cualquier lugar del espacio urba-

no de una ciudad y no sólo en uno de los municipios de tal ciudad. Por esta razón, las unidades espaciales de esta investigación están constituidas por las 85 áreas urbanas del Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España (Ministerio de Fomento, 2010). Los valores de los parámetros que caracterizan la estructura de los sistemas urbanos son sensibles al tamaño muestral (Rosen y Resnick, 1980; Urzúa, 2000), por lo que para controlar la validez de los resultados se ha trabajado también con las 261 Áreas Urbanas del proyecto AUDES (AUDES, 2010).

La población total de cada área urbana se ha tomado como indicador de tamaño por dos razones principales: una es de orden práctico ya que existen, o se han calculado, series completas, robustas y comparables para los años considerados; la otra se refiere a la capacidad de esta variable para representar la realidad urbana, y descansa en la fuerte asociación que la población total guarda con la magnitud de la actividad socioeconómica de las ciudades.

Se ha considerado que el modelo potencial es el más adecuado para ajustar las distribuciones correspondientes a los datos de cada censo: las variaciones del exponente estiman las tendencias estructurales del sistema urbano. La ecuación utilizada es la siguiente:

$$P_{i(t)} = aR_{i(t)}{}^{m}$$

Población de la ciudad *i* en el año *t* ($P_{i(t)}$)
$R_{i(t)}$: Rango de la ciudad *i* (entero que expresa el puesto que ocupa una ciudad en la serie ordenada de mayor a menor según su tamaño demográfico)
m: exponente

Damos por válido el ajuste de esta función si el coeficiente de determinación $R^2 \geq 0, 95$ (Benguigui y Blumenfeld-Lieberthal, 2007: 651). Además se ha explorado la forma de la distribución, aleatoria o sistemática, de los residuales en torno a la línea de ajuste.

Los cambios a microescala, para cada ciudad, se han estimado a través de la magnitud *distancia-rango* que se expresa del siguiente modo (Havlin, 1995; Batty, 2006):

$$D_{i(t)} = | r_{i(t)} - r_{i(t-1)} |$$

$D_{i(t)}$: *Distancia-rango* de una ciudad *i* durante un periodo determinado *t* (generalmente un período intercensal)
$r_{i(t)}$: Rango de la ciudad *i* en el año *t*
$r_{i(t-1)}$: Rango de la ciudad *i* en el año *t-1*

El promedio (D(t)) de la *distancia-rango* para todas las ciudades en un período determinado se define:

$$D(t) = \Sigma | r_{i(t)} - r_{i(t-1)} | / N_{(t)}$$

$N_{(t)}$: Número de ciudades del sistema en el período *t*

Si no existen variaciones en los rangos entre los años que se comparan, entonces las *distancias* son igual a 0; el valor promedio máximo de las variaciones de los rangos en un período es: $D_{(t)} < N/2$.

Para facilitar el análisis estadístico de los valores de la medida de los cambios de rango, se ha propuesto un indicador de distancia R entre dos años j y k, definido (Batty y Shiode, 2003: 337):

$$R_{jk} = (\Sigma_i (r_{ij} - r_{ik})^2 / N)^{0,5}$$

Con los resultados de todas las comparaciones posibles entre pares de años se ha construido una *matriz de Havlin* cuya representación gráfica sirve para visualizar continuidades y rupturas temporales.

4. Resultados y discusión: notable movilidad interna y moderados efectos de la capitalidad autonómica en los cambios del sistema urbano nacional

Durante el período que comprende este estudio, desde la aprobación de la constitución de 1978 hasta hoy, las ciudades han sido escenario de un caleidoscopio de cambios estructurales y morfológicos que, en mayor o menor medida, han transformado su paisaje y sus funciones socioeconómicas.

El examen somero de la población total puede servir de indicio de la gran magnitud de las transformaciones. El crecimiento absoluto de la población desde 1981 ha sido considerable; aunque su intensidad

se atenuó en las décadas de 1980 y 1990, las tasas de crecimiento se han incrementado en los últimos años (2001-2009). Asimismo se confirman las tendencias anteriores de concentración de la población en la periferia costera y en las islas.

A estos cambios se asocian otros en la estructura del sistema urbano, como reflejan los perfiles de las distribuciones rango-tamaño de los últimos cuatro censos. Las curvas representan los cambios a macroescala fruto de acusadas variaciones a microescala.

La exposición del significado, alcance e interpretación de los resultados se organiza en tres partes. En primer lugar se presentan las principales magnitudes de la evolución del modelo rango-tamaño. Después, se analizan los cambios a microescala siguiendo dos aproximaciones complementarias: una, de corte más convencional analiza las variaciones absolutas de la población de cada ciudad; la otra, que utiliza el rango de cada ciudad como dato elemental, está encaminada a revelar la incidencia de los cambios absolutos de la población en la estructura general del sistema.

4.1. Tendencias al policentrismo y a la integración del sistema urbano nacional

Los parámetros más importantes que caracterizan la evolución global del sistema urbano se recogen en la tabla 2 y en la figura 1. Su examen pone de manifiesto los aspectos fundamentales de su estructura y comportamiento recientes.

Considerado el sistema en conjunto, se constata que el exponente de la función potencial que ajusta la distribución rango-tamaño tiende de forma continuada hacia valores próximos a la unidad. (Rosen y Resnick, 1980) preconizaron que, a medida que se incrementa la complejidad e integración socioeconómica, el exponente de la distribución rango-tamaño de los sistemas urbanos tendería hacia la unidad; esta misma hipótesis la mantienen también (Corominas-Murtra y Solé, 2010) a partir de otros supuestos. Sin embargo, y como ya se ha indicado, está asociación automática entre la dinámica de los sistemas urbano y de las actividades socioeconómicas no se corresponde con los datos empíricos.

Tabla 2. Ajuste de las distribuciones rango-tamaño de las áreas urbanas ($y_i = aR_i^m$)

	85 Áreas urbanas (AU) del Atlas Digital			261 AU del proyecto AUDES	
Año	**Constante (a)**	**Exponente (m)**	**R^2**	**Exponente (m)**	**R^2**
1960	5E+06	-1,181	0,95		
1970	8E+06	-1,204	0,96	-1,142	0,95
1981	8E+06	-1,208	0,96	-1,141	0,97
1991	8E+06	-1,168	0,97	-1,120	0,98
2001	8E+06	-1,134	0,97	-1,078	0,99
2009	8E+06	-1,106	0,97	-1,044	0,99

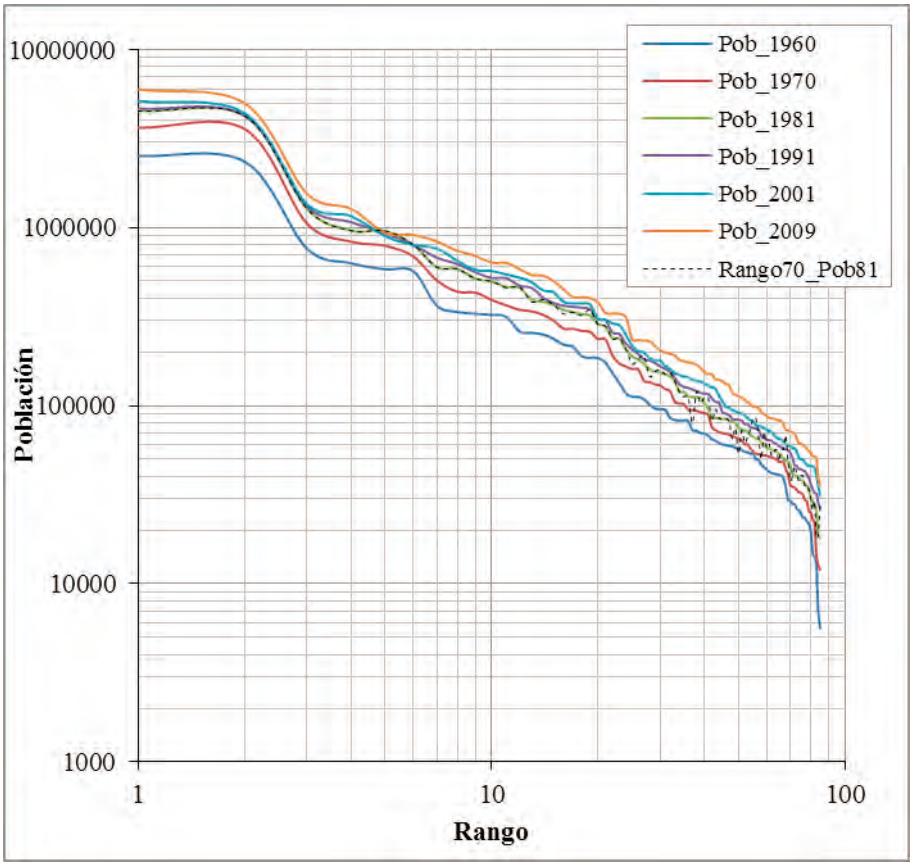
Fuentes: INE, (Censos de Población) y Ministerio de Fomento. Proyecto AUDES Elaboración propia

Esta trayectoria del sistema urbano es muy similar a la obtenida por Lanaspa et al (2004) con otras unidades de análisis. Esta reducción de la primacía urbana se produce por el crecimiento más intenso de las ciudades medias, en particular las menores de 250.000 habitantes, que amortiguan paulatinamente las diferencias de tamaños.

Por otro lado, la forma de las curvas también refleja un proceso consistente de integración del sistema urbano. En efecto, la curva correspondiente a 1960 nuestra rupturas propias de subsistemas no integrados plenamente (por ejemplo tras el segundo puesto ocupado por Barcelona; o tras el rango 6 ocupado por el área urbana de Asturias), que se suavizan o desaparecen con el paso del tiempo.

El proceso de crecimiento económico general así como la creación del "Estado de las Autonomías son factores subyacentes que explican la integración y el incremento de la complejidad del sistema urbano. Como causas inmediatas cabe aducir la mejora de las infraestructuras de transportes y comunicaciones que facilita la difusión espacial de las actividades socioeconómicas, el crecimiento de los servicios, en especial de los servicios a las empresas, y las políticas económicas locales y autonómicas entre otras.

Figura 1. Distribución rango-tamaño de las áreas urbanas. 1960, 1970, 1981, 1991, 2001 y 2009.



Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas). Elaboración propia.

Es bastante probable que esta tendencia observada continúe a corto y medio plazo y que el sistema urbano evolucione hacia una mayor integración y complejidad, lo que reducirá la pendiente e irregularidades de la curvas rango-tamaño.

4.2. Convergencia de las tasas de crecimiento de la población de las áreas urbanas

El punto de partida de los cambios en la estructura del sistema urbano nacional se encuentran en los rasgos de la evolución de cada ciudad que en el caso español se caracterizan, en general, por la convergencia de las tasas de crecimiento y por el cambio crecimiento de sus valores en los últimos años (2001-2009) (tabla 3).

Tabla 3. Evolución de la población absoluta y tasas de crecimiento de las áreas urbanas

Año **Ámbito geográfico**	**1970**	**1981**	**1991**	**2001**	**2009**
Áreas Urbanas capitales	15.253.978	18.587.594	19.337.256	20.534.457	2.3379.625
Resto Áreas Urbanas	4.846.038	5.764.854	63.82.373	7.012.487	8.393.212
España	3.4040.989	37.683.362	38.872.268	40.847.371	46.745.807
Pob. AU capitales / Población España (%)	44,8	49,3	49,7	50,3	50,0
Población resto AU / Población España (%)	14,2	15,3	16,4	17,2	17,9
Habitantes de la menor Área Urbana *(85 Áreas Urbanas)*	***12.019***	***18.030***	***26.842***	***31.158***	***35.396***
Crecimiento del período (%)	**1960-1970**	**1970-1981**	**1981-1991**	**1991-2001**	**2001-1009**
Áreas Urbanas Capitales	38,7	21,8	4,0	6,2	13,9
Resto Áreas Urbanas	24,5	19,0	10,7	9,9	19,7
España	11,5	10,7	3,1	5,1	14,4

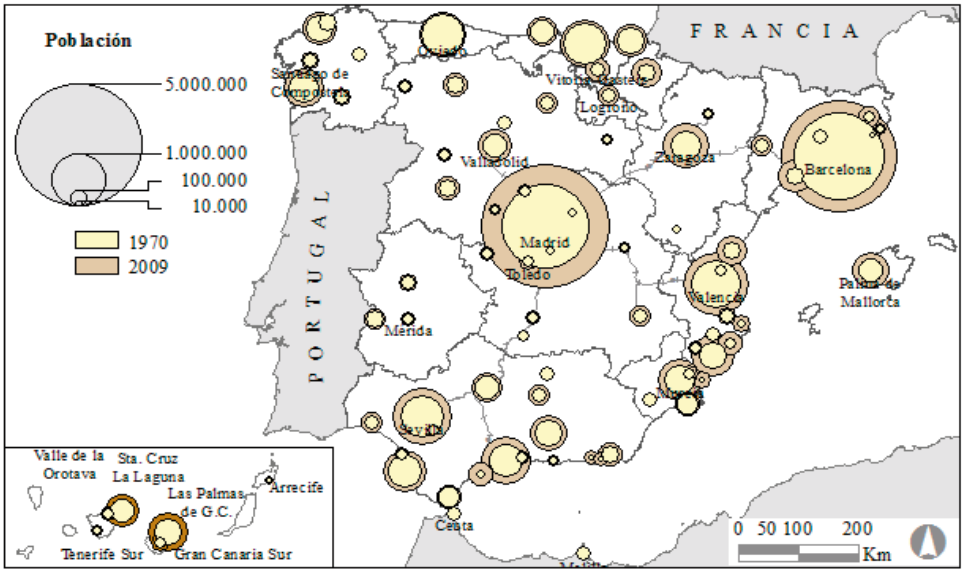
Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Los datos muestran la continua concentración de la población en las ciudades, aunque su proporción en el conjunto nacional tiende a estabilizarse. Las acusadas diferencias en las tasas de crecimiento entre las áreas urbanas capitales de autonomía y el resto del territorio en las décadas de 1960 y 1970 se han reducido paulatinamente en las dos últimas décadas del siglo XX hasta desaparecer e incluso cambiar de signo en los primeros años del siglo XXI (2001-2009).

La distribución geográfica del crecimiento de la población reproduce un patrón tradicional caracterizado por una fuerte concentración en la periferia costera mediterránea, en las islas y en Madrid (figura 2).

Por otro lado, el tamaño demográfico ejerce un efecto limitado sobre las tasas de crecimiento, pues a medida que los valores de las tasas descienden se hacen más independientes del tamaño demográfico de las ciudades. El gráfico de la figura 3 muestra con claridad la trayectoria convergente de las tasas de crecimiento de la población hacia valores más bajos desde 1960-1970, aunque este *aterrizaje* se ha frenado en el período 2001-2009 en que los valores vuelven a crecer de forma generalizada.

Figura 2. Evolución de la población total de las áreas urbanas. 1970 y 2009



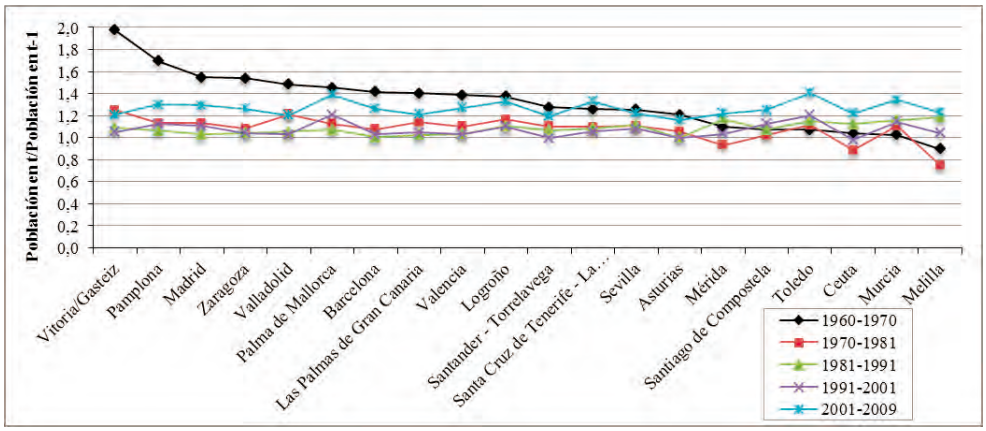
Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

El perfil correspondiente al decenio 1960-1970 presenta acusadas diferencias entre los valores más bajos de las tasas y los más elevados, las restantes siluetas muestran estados cuya forma general se aleja ya bastante del primero, y no presentan diferencias significativas entre los valores más altos y los más bajos.

La tipología siguiente permite sintetizar los aspectos fundamentales de la dinámica demográfica de cada una de las ciudades y apreciar el posible efecto en la misma de la capitalidad autonómica.

a) Las áreas urbanas que registran crecimiento por encima de la media en todos los períodos desde 1981 (tipo *progresivo continuado*) se corresponden, casi todas, con ciudades de tamaño medio, que en algunos casos incrementan notablemente sus tasas de crecimiento anteriores a partir del establecimiento de la capitalidad autonómica; son éstas: Vitoria, Palma de Mallorca, Logroño, Santiago, Toledo, Pamplona, Zaragoza, Oviedo, Murcia, Cáceres, Mérida, Ceuta y Melilla.
b) El crecimiento por encima de la media en los dos últimos decenios (tipo *progresivo reciente*) sólo se produce en el área urbana de Santa Cruz de Tenerife-La Laguna, (seguramente, está asociado también a las actividades turísticas) en Valencia y en Madrid.
c) Otro tipo se identifica con las áreas urbanas cuyo crecimiento reciente se sitúa por debajo del crecimiento promedio de las áreas urbanas (*estancamiento reciente)* formado por áreas urbanas, generalmente de tamaño medio, en las que los efectos de la capitalidad autonómica podrían haberse disipado con el paso del tiempo; este grupo está formado por Sevilla, Valladolid y Santander.
d) El dos restantes capitales autonómicas, Barcelona y Las Palmas, presentan crecimientos por debajo dela media en los tres períodos considerados *(estancamiento continuado*.

Figura 3. Tasas de crecimiento de la población de las áreas urbanas capitales de Autonomía



Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

4.3. La diferente movilidad interna del sistema urbano

El parsimonioso cambio de la estructura agregada del sistema urbano es un resultado compatible con intensas turbulencias locales, a microescala. El examen de la evolución de los rangos de las áreas urbanas permite conocer las repercusiones de las variaciones demográficas de cada ciudad en los cambios de la estructura general del sistema urbano.

En la tabla 4 se recogen los cambios promedio de rango entre censos expresados por la medida de distancia promedio D. Las variaciones promedio de los rangos de las áreas urbanas capitales de autonomía son, en todos los períodos, menores que los del resto de las áreas urbanas debido, en parte, a que por su mayor tamaño tienen menos probabilidad de cambio de rango. Otro aspecto fundamental de la evolución de este parámetro se encuentra en su trayectoria temporal, descendente desde la década 1960-1970 hasta 1981-1991 que alcanza su mínimo para iniciar una recuperación que en el caso de las áreas urbanas no capitales de autonomía supera los valores iniciales.

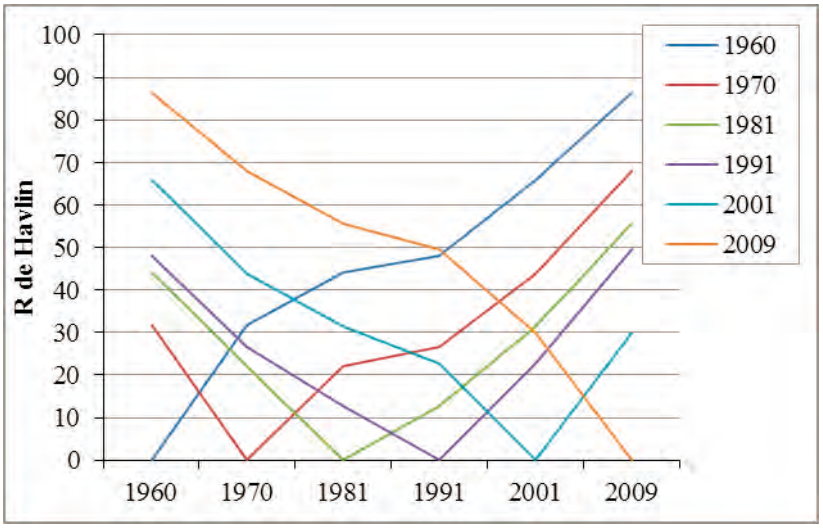
Tabla 4. Cambios promedio de rango (distancia) de las áreas urbanas (AU).

Distancia promedio	Distancia promedio (D)		
	Todas las AU	Capitales autonómicas	Resto de AU
1960-1970	3,45	3,40	3,47
1970-1981	2,40	2,20	2,46
1981-1991	1,36	0,60	1,60
1991-1901	2,45	1,20	2,83
2001-2009	3,25	1,55	3,77

Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

La dinámica de los rangos urbanos estimada por la medida de la distancia R de Havlin se representa en la figura 4. De la matriz interesan los valores de cada censo en relación con los anteriores. Las trayectorias muestran la persistencia y continuidad de la estructura del sistema urbano, es decir, en ninguno de los años considerados (entre 1960 y 2009) se producen retornos a situaciones anteriores; los cambios de rango más fuertes se observan en el último período, 2001-2002 y en la década de 1960-1970; en cambio, entre 1981 y 1991 los movimientos de rangos fueron muy modestos.

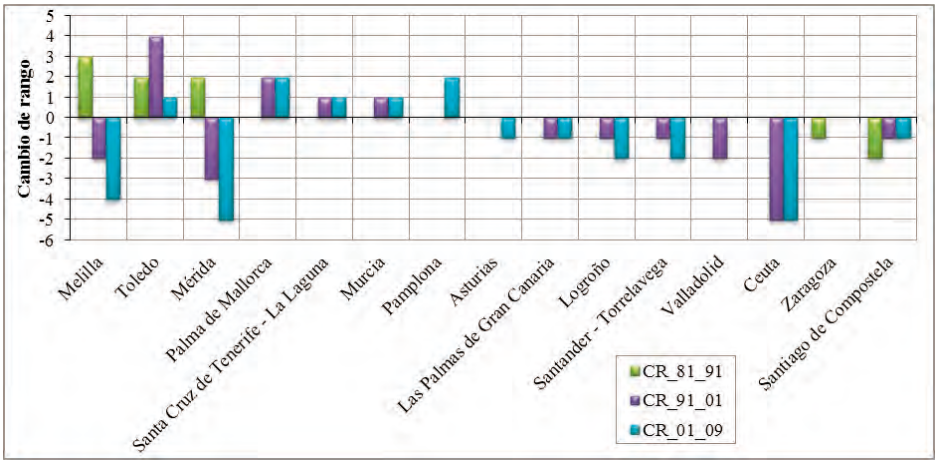
Figura 4. Cambios promedio de rangos (valores R *de Havlin*) entre 1960 y 2009



Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

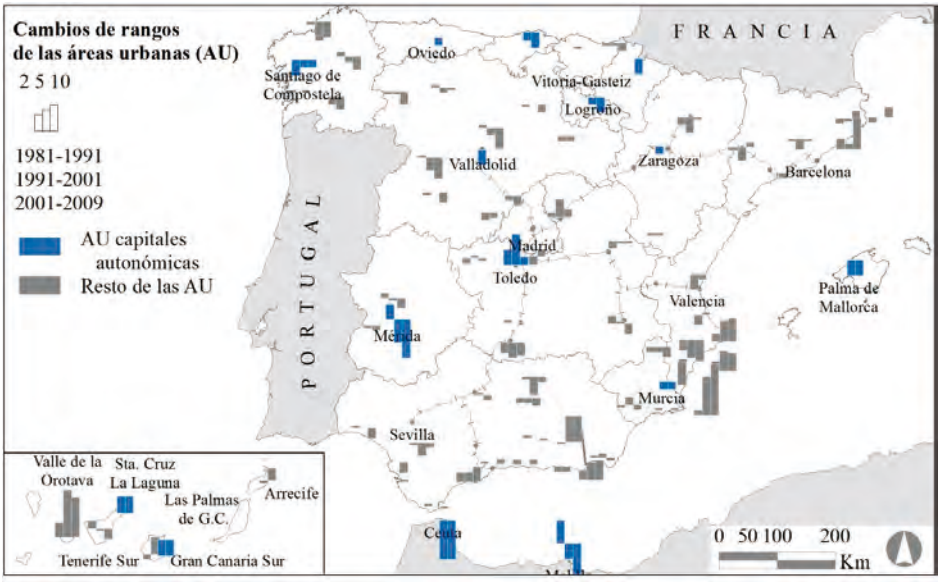
Otra forma de visualizar esta movilidad urbana es mediante la curva de la figura 1, que representa el orden de 1981 pero con la población de 1970 (se puede aplicar a cualquier período). Las grandes ciudades (mayores de 500.000 habitantes) no cambian sus rangos; la transposición de rangos tiene mayor amplitud en el segmento de ciudades menores de 100.000 habitantes.

Figura 5. Cambio de rango de las áreas urbanas capitales de autonomía en las décadas 1981-1991, 1991-2001 y 2001-2009).



Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Figura 6. Cambio de rango de las áreas urbanas en las décadas 1981-1991, 1991-2001 y 2001-2009).



Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas) e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

En lo que a las capitales de Autonomía se refiere, el crecimiento demográfico que han registrado se ha traducido en un balance moderado en cuanto al movimiento de sus rangos durante el período 1981-2009: sólo unas pocas han adelantado su posición en la jerarquía urbana en alguna de las décadas analizadas (Toledo, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Murcia, Pamplona, Mérida y Melilla), en tanto que las restantes se han mantenido o han retrocedido (Ceuta, Santiago de Compostela, Santander, Logroño, Mérida, Melilla) (figuras 5 y 6). Hay que recordar, no obstante, que las ciudades más grandes tienen menos probabilidad de variar su puesto, especialmente hacia arriba.

5. Consideraciones finales

El sistema urbano español ha modificado su estructura en los últimos treinta años, como respuesta adaptativa y de innovación a los efectos de los cambios del marco socioeconómico en el que se inscribe: nueva organización territorial de la Estado, mejoras de los transportes, crecimiento de la población y de su movilidad espacial, inserción creciente de la economía y sociedad en el sistema mundial, entre otros.

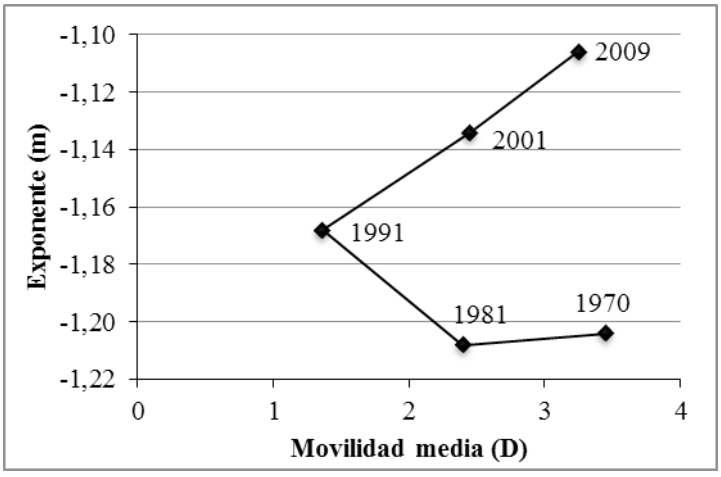
Una parte de la reforma del Estado, desde la aprobación de la Constitución de 1978, ha consistido en la sustitución del anterior modelo territorial centralizado por otro nuevo bastante descentralizado, que se materializa en el denominado "Estado de las Autonomías". El proceso ha movilizado un volumen considerable de recursos y personal desde la Administración central del Estado a las Autonomías, gran parte de los cuales se han localizado en las capitales autonómicas.

En este trabajo se demuestra que la evolución del sistema urbano español apunta hacia su mayor integración funcional y espacial, como reflejan los principales parámetros que definen su estructura. Así lo prueban, por ejemplo, el descenso de la primacía del sistema urbano, y la consolidación del peso demográfico de las grandes ciudades, o la suavización de los ondulaciones de los perfiles rango-tamaño, que reflejan la creciente continuidad de la estructura del sistema urbano. En conjunto, estos cambios se pueden interpretar como síntomas del incremento de la madurez y de la complejidad del sistema urbano a escala nacional.

Esta tendencia hacia la integración del sistema urbano es consecuencia, justamente, de una notable movilidad de las ciudades (elementos del sistema). Las capitales de autonomía han participado en la misma de forma modesta y con valores distintos en el tiempo relacionados, seguramente, con el ritmo de transferencia de las competencias. El impacto de la capitalidad autonómica en la movilidad de las ciudades en la jerarquía urbana nacional presenta intensidades diferentes en función del tamaño de las ciudades: los cambios de rango en el sistema son más frecuentes y de mayor alcance en las áreas urbanas de tamaño pequeño o mediano, en tanto apenas se notan en las que ya eran relativamente grandes antes de ser capitales de Autonomía.

Otro rasgo destacable en la evolución reciente del sistema urbano se encuentra en el cambio de modelo en la relación entre la intensidad de las variaciones generales del sistema (medidas por los valores del exponente de la ecuación de ajuste) y la movilidad de las ciudades (figura 7). En efecto, desde 1970 hasta 1991 los cambios en la estructura del sistema son modestos y la movilidad, que en el primer decenio es elevada, se va reduciendo hasta alcanzar el valor mínimo en 1991; desde aquí los variaciones estructurales aumentan al mismo tiempo que lo hace la movilidad interna del sistema.

Figura 6. Cambio de rango de las áreas urbanas en las décadas 1981-1991, 1991-2001 y 2001-2009).



Fuentes: Ministerio de Fomento (Atlas Digital de las Áreas Urbanas). Elaboración propia.

6. Bibliografía

ALPEROVICH, G. y DEUTSCH, J. (1995): "The size distribution of urban areas: testing for the appropiateness of the Pareto distribution using a generalized box-cox transformation function". *Journal of Regional Science,* nº 35, 267-276.

ALLEN, P. M. (1997): *Cities and Regions as Self-Organizing Systems: Models of Complexity*. Amsterdam. Gordon and Breach.

ANDERSON, C., FRENKEN, J. et al. (2005): "A complex networks approach to urban growth". *Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG),* nº 505.

AUDES (2010): *AUDES. Áreas Urbanas de España*. Disponible en http://alarcos.esi.uclm.es/per/fruiz/audes/.

AUERBACH, F. (1913): "Das gasetz der Bevolkenrungskoncentration". *Petermanns Geographische Mitteilungen,* nº 59, 74-76.

BATTY, M. (2003): *Network Geography: Relations, Interactions, Scaling and Spatial Processes in GIS*. London. Centre for Advanced Spatial Analysis (CASA), University College. Working Paper 63.

BATTY, M. (2006): "Rank clocks". *Nature,* nº 444, 592-596.

BATTY, M. (2008): *Cities as Complex Systems: Scaling, Interactions, Networks, Dynamics and Urban Morphologies*. Londres. Centre for Advanced Spatial Analysis (CASA), University College Working Paper 131.

BATTY, M. y LONGLEY, P. (1994): *Fractal Cities. A Geometry of Form and Function*. London. Academic Press.

BATTY, M. y SHIODE, N. (2003): "Population growth dinamics in cities, countries and comumunication systems" en LONGLEY, P. y BATTY, M., *Advanced Sapatial Analysis. The CASA book of GIS*. Redlands, CA, ESRI, 327-344.

BENGUIGUI, L. y BLUMENFELD-LIEBERTHAL, E. (2007): "Beyond the power law - a new approach to analyze city size distributions". *Computers, Environment and Urban Systems,* 31(6), 648-666.

BETTENCOURT, L. M. A., LOBO, J. et al. (2007): "Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America,* 104(17), 7301-7306.

BIELZA, V. y ESCOLANO, S. (1986): "La estructura y localización de los asentamientos en España" en *Estudios en homenaje al Dr. Antonio*

Beltrán Martínez. Zaragoza, Facultad de Filosofía y Letras, Univ. de Zaragoza, 47-59.

BLANK, A. y SOLOMON, S. (2000): "Power laws in cities population, financial markets and internet sites (scaling in systems with a variable number of components)". *Physica A,* nº 287, 279-288.

CARROLL, G. (1982): "National city-size distributions: What do we know after 67 years of research?". *Progress in Human Geogrphy,* nº 6, 1-43.

COROMINAS-MURTRA, B. y SOLÉ, R. V. (2010): "Universality of Zipf's law". *Physical Review E,* 82(1), 11102-11109.

FUJITA, M., KRUGMAN, P. et al. (1999): "On the evolution of hierarchical urban sytems". *European Economic Review,* 43(2), 209-251.

GABAIX, X. (1999): "Zitf´s law for cities: an explanation". *Quaterly Journal of Economics,* 27, 294-307.

GIBRAT, R. (1931): *Les inegalités économiques*. Paris. Librarie du Recueil Sirey.

GONZÁLEZ-VAL, R. (2010): *Deviations from Zipf´s Law for American cities: an empirical examination.* Disponible en http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20224/.

HAVLIN, H. (1995): "The distance between Zipf plots". *Physica A,* 216(1), 148-150.

KRUGMAN, P. (1996): "Confronting The Mystery of Urban Hierarchy". *Journal of The Japanese and International Economies,* 10(4), 399-418.

LAHERRERE, J. and SORNETTE, D. (1998): "Stretched exponential distributions in nature and economy: "fat tails" with characteristic scales". *The European Physical Journal B,* 2(4), 525-539.

LANASPA, L., PERDIGUERO, A. M. et al. (2004): "La distribución del tamaño de las ciudades en España. 1900-1999". *Revista de Economía Aplicada,* vol. XII, nº 34, 5-16.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010): *Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España*. Disponible en http://atlas.vivienda.es/.

PORTUGALI, J. (2000): *Self-organization and Cities*. Heidelberg. Springer-Verlag.

PUMAIN, D. (2003): *Scaling laws and urban systems*. European Research Programme ISCOM, 26.

RACIONERO, L. (1981): *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid. Alianza Editorial.

ROSEN, K. y RESNICK, M. (1980): "The size distribution of cities: an examination of the Pareto Law and primacy". *Journal of Urban Economics,* vol. 8, 165-186.

RYBSKY, D., BULDYRED S. V. et al. (2009): "Scaling laws of human interaction activity". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America,* 106(31), 12640-12645.

SANZ, E. (1981): "La ordenación del territorio y el sistema de ciudades". *Estudio Territoriales,* nº 1, 63-90.

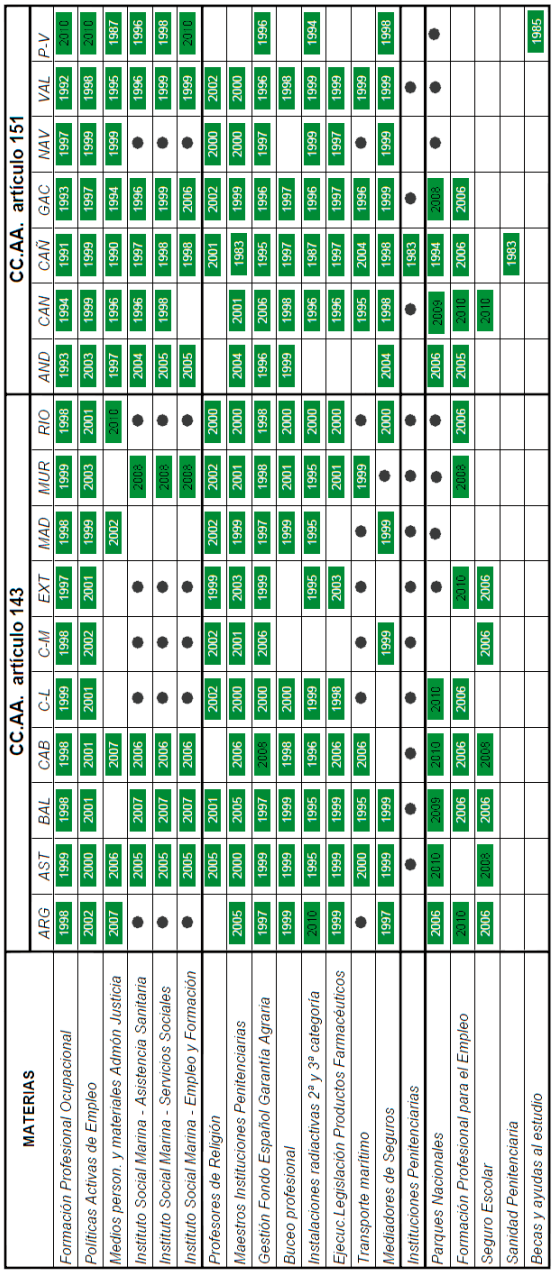
SCHWEITZER, F. y STEINBRIK J. (1998): "Estimation of megacity growth : Simple rules versus complex phenomena". *Applied Geography,* 18(1), 69-81.

SOO, K. T. (2005): "Zipf's Law for cities: a cross-country investigation". *Regional Science and Urban Economics,* 35(3), 239-263.

URZÚA, C. M. (2000): "A Simple and Efficient Test for Zipf´s Law". *Economics Letters,* 66(3), 257-260.

ZIPF, G. K. (1949): *Human Behavior and the Principle of Least Effort*. Cambridge, MA. Addison Wesley.

Anexo 1. Traspasos a comunidades autónomas pendientes relativos a materias generales o comunes (situación a 29 de diciembre de 2010)



MATERIAS	CC.AA. artículo 143										CC.AA. artículo 151							
	ARG	AST	BAL	CAB	C-L	C-M	EXT	MAD	MUR	RIO	AND	CAN	CAÑ	GAC	NAV	VAL	P-V
Formación Profesional Ocupacional	1998	1999	1998	1998	1999	1998	1997	1998	1999	1998	1993	1994	1991	1993	1997	1992	2010
Políticas Activas de Empleo	2002	2000	2001	2001	2001	2002	2001	1999	2003	2001	2003	1999	1999	1997	1999	1998	2010
Medios person. y materiales Admón Justicia	2007	2006		2007				2002		2016	1997	1996	1990	1994	1999	1995	1987
Instituto Social Marina - Asistencia Sanitaria	●	2005	2007	2006	●	●	●		2008	●	2004	1996	1997	1996	●	1996	1996
Instituto Social Marina - Servicios Sociales	●	2005	2007	2006	●	●	●		2008	●	2005	1998	1998	1999	●	1999	1998
Instituto Social Marina - Empleo y Formación	●	2005	2007	2006	●	●	●		2008	●	2005		1998	2006	●	1999	2010
Profesores de Religión		2005	2001		2002	2002	1999	2002	2002	2000			2001	2002	2000	2002	
Maestros Instituciones Penitenciarias	2005	2000	2005	2006	2000	2001	2003	1999	2001	2000	2004	2001	1983	1999	2000	2000	
Gestión Fondo Español Garantía Agraria	1997	1999	1997	2008	2000	2006	1999	1997	1998	1998	1996	2006	1995	1996	1997	1996	1996
Buceo profesional	1999	1999	1999	1998	2000			1999	2001	2000	1999	1998	1997	1997		1998	
Instalaciones radiactivas 2ª y 3ª categoría	2010	1995	1995	1996	1999		1995	1995	1995	2000		1995	1987	1996	1999	1999	1994
Ejecuc.Legislación Productos Farmacéuticos	1999	1999	1999	2006	1998		2003		2001	2000		1996	1997	1997	1997	1999	
Transporte marítimo	●	2000	1995	2006	●	●	●	●	1999	●		1995	2004	1996	●	1999	
Mediadores de Seguros	1997	1999	1999			1999		1999	●	2000	2004	1998	1998	1999	1999	1999	1998
Instituciones Penitenciarias		●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	1983	●		●	
Parques Nacionales	2006	2010	2008	2010	2010		●	●	●	●	2006	2008	1994	2008	●	●	●
Formación Profesional para el Empleo	2010		2006	2006	2006		2010		2008	2006	2005	2010	2006	2006			
Seguro Escolar	2006	2008	2006	2008		2006	2006					2010					
Sanidad Penitenciaria													1983				
Becas y ayudas al estudio																	1985

año Traspasos anteriores año Traspasado IX Legislatura (01-04-08) Pendiente negociación

● No procede por diversas causas: No reconocida estatutariamente, Comunidad Autónoma no marítima o carente de Parque(s) Nacional(es)

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES DEL ARCO MEDITERRÁNEO Y SUS TERRITORIOS ENTRE 1977 Y 2006*

Pablo Martí Ciriquián
Universidad de Alicante
pablo.marti@ua.es

Gabino Ponce Herrero
Universidad de Alicante
gabino.ponce@ua.es

Palabras clave: Urbanismo, Sprawl, Arco Mediterráneo, Ciudades españolas, Urbanismo autonómico.

1. Introducción

Al igual que la nueva organización del Estado en Comunidades Autónomas ha supuesto a lo largo de las últimas décadas un nuevo contexto organizativo en la relación entre los ciudadanos y la administración pública, la transformación de las ciudades –y especialmente sus territorios de influencia– ha sido uno de los cambios visibles más importantes para los habitantes en relación con su realidad física más cercana y, por ello, uno de los aspectos más considerables durante este periodo.

La importancia que para el urbanismo ha tenido la nueva organización del Estado es fácilmente comprensible cuando las competen-

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

cias en Urbanismo, Ordenación del Territorio y Vivienda han dejado de ser estatales y han pasado a depender de las Comunidades Autónomas. Esta nueva situación competencial, a pesar de sus vaivenes a lo largo del tiempo, ha quedado definida finalmente en las sentencias del Tribunal Constitucional de los años 1997 y 2001 y ha permitido que las Comunidades Autónomas hayan sido las protagonistas del marco normativo en el que se ha desarrollado la transformación territorial de este último periodo.

A pesar de la diversidad de legislaciones autonómicas en materia de urbanismo existía una legislación estatal en materia de desarrollo del suelo muy consolidada que ha supuesto un punto de partida común y, por tanto, a pesar de la existencia de las diferentes legislaciones autonómicas en el desarrollo urbanístico del nuestros territorios se reconocen pautas y dinámicas con ciertas semejanzas. Otro factor de carácter general que ha afectado a todas las ciudades españolas, independientemente de la Comunidad Autónoma a la que pertenecían, ha sido la situación de crecimiento económico que ha acompañado el desarrollo urbano, especialmente a partir de la década de los 90, lo que permite establecer comparaciones y similitudes en los procesos territoriales de este periodo.

2. Objetivos e hipótesis de trabajo

Los estudios realizados sobre la evolución y desarrollo de las ciudades españolas en esta etapa que han tenido un cierto carácter comparativo se han centrado bien en ámbitos regionales o bien por comparación entre grandes capitalidades. De manera complementaria, este trabajo trata de relacionar los procesos de crecimiento urbano y territorial de los principales municipios de un ámbito representativo como es el Arco Mediterráneo incluyendo Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. La aproximación a este espacio territorial se plantea superando los límites de una comunidad autónoma y considerando, no sólo las capitales de provincia, sino también aquellas poblaciones relevantes en la estructura territorial para poder entender el fenómeno en su globalidad.

Además, en los estudios sobre la evolución y crecimiento de las ciudades españolas y sus territorios realizados hasta la fecha, la consideración del periodo de análisis ha estado más vinculado a la promul-

gación de determinadas legislaciones o a periodos económicos que en el marco administrativo en el que se desarrollaba. En el contexto del proyecto Urbspain este trabajo plantea el estudio de esas transformaciones desde el momento en que se crean las comunidades autónomas hasta fechas recientes, teniendo en cuenta que en dicho periodo se pueden identificar diferentes etapas de mayor y menor actividad urbanística.

Así, los objetivos del trabajo se centran en la identificación y caracterización de las transformaciones urbanas y territoriales de las ciudades más relevantes –desde el punto de vista territorial– en el arco mediterráneo correspondiente a las comunidades autónomas de Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares. En cuanto al periodo de estudio, se parte del año 1977 como fecha más reciente al inicio de la administración autonómica de la que se dispone de fuentes comunes. La fecha final del periodo de estudio es el año 2006, del que igualmente se puede obtener una importante fuente documental común para todo el territorio. A pesar de considerar todo el ciclo mencionado, el análisis detallado de estos cambios del uso del suelo se centra en la etapa de mayor actividad, es decir desde 1990 a 2006, un periodo del que disponemos datos comunes de las transformaciones del suelo para todo el ámbito de estudio.

Se parte de la hipótesis de trabajo de que a lo largo de estos años de estudio se pueden identificar dinámicas comunes de ocupación o transformación del suelo y que la identificación de esos procesos puede permitir una cierta caracterización de los cambios en estas ciudades y sus territorios. También se considera que, a pesar del gran incremento del suelo destinado a la vivienda y sus nuevas formas dispersas durante el periodo de estudio, se han producido importantes transformaciones en la realidad física de nuestras ciudades destinadas a otros usos que han sido relegados a un segundo plano y, sin embargo, su importancia en la trasformación física de nuestros territorios ha sido tan importante como el de la vivienda.

3. Metodología y fuentes

Tal y como se ha mencionado, para desarrollar un estudio comparativo de la evolución de las ciudades y su área de influencia entre el año 1975 y 2008 se plantea necesidad de partir de documentos de

características similares para todas las ciudades y que reflejen un mismo periodo. En este sentido, la aportación de las fotografías aéreas es uno de los mejores documentos gráficos que permiten explicar la ocupación y usos del territorio en un determinado momento histórico.

La documentación aportada por la fototeca del Centro Nacional de Información Geográfica que recoge los fotogramas de los vuelos fotogramétricos del Instituto Geográfico Nacional (IGN) es enormemente valiosa para estudiar cómo han crecido nuestras ciudades durante esta etapa de manera comparada para un mismo periodo de tiempo. El punto de partida nos lo ofrece el denominado vuelo de agricultura de 1977/83 (mayoritariamente de 1977) que se convierte en una foto fija del inicio de las andaduras autonómicas en la transformación del territorio español[1]. Los siguientes vuelos, vuelo nacional 1984/85 y los vuelos quinquenales entre 1999 y 2003 permiten un estudio detallado de esas transformaciones pero que abarcan diferentes periodos en función del área geográfica de la que se trata. Todo ello sin tener en cuenta los vuelos adicionales que cada una de las comunidades autónomas y municipios haya realizado durante esta etapa.

La otra fuente de información relevante del periodo de estudio se corresponde con las aportaciones de las imágenes satelitales de Landsat ofrecidas por la Unión Europea: en concreto, el proyecto Corine Land Cover. La información capturada por CORINE Land Cover (CLC) –englobado dentro del Programa Coordination of Information of the Environment– tiene un especial interés por su periodicidad y su amplitud ya que ofrece los datos sobre la cobertura y usos del suelo en Europa en 1990, 2000 y 2006, permitiendo estudiar los cambios en los usos del suelo de todas las ciudades españolas y sus territorios de influencia durante esos periodos. Aunque los condicionantes de resolución y superficie mínima identificable ofrecen una determinada precisión, la información abarca toda nuestra área de estudio y tiene la suficiente resolución para identificar las transformaciones urbanas y territoriales que deben ser consideradas por lo que supone una aportación ya elaborada de gran utilidad. En el caso concreto de los datos ofrecidos por Corine se centra el análisis en los cambios de las distintas clases de suelo aritificializado

1 El montaje y tratamiento de las imágenes resultantes de las diferentes poblaciones de 1977 ha sido elaborados a partir de los fotogramas del mencionado vuelo de Agricultura por Laura Domínguez Martínez.

en el periodo entre 1990 y 2006. Para ello, desde el punto de vista metodológico, se ha exportado desde la aplicación ofrecida por la web de la Unión Europea –agencia Europea de Medio Ambiente– a Google Earth los datos y superficies dejando como imagen de fondo la última fotografía aérea de la que dispone el servidor de Google Earth.

Figuras 1 y 2: Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea y su leyenda.

Fuente: Elaboración propia a partir de Corine Land Cover y Google Earth.

La evolución en el periodo entre 1990 y 2006 –sólo dos años antes de la fecha de estudio– nos permite estudiar la transformación de los

territorios mencionados durante esta etapa. Estos 16 años son precisamente la época histórica en la que mayores transformaciones se desarrollan y, sobre todo, los que más influencia tienen en la definición futura de estos territorios. Así, centrarse en cómo han cambiado los usos del suelo en este periodo histórico en cada una de las ciudades objeto de estudio es imprescindible para después poder establecer una serie de pautas comunes y tendencias de cada grupo de ciudades.

4. Criterios para la selección de las ciudades representativas

La importancia del espacio regional denominado Arco Mediterráneo Español -AME- ha sido puesta de relieve como lugar de considerable entidad regional, tanto desde el punto de vista económico, como desde la perspectiva territorial europea. En relación con el primer aspecto, el estudio del Instituto de Investigaciones Económicas encargado por la Caja de Ahorros del Mediterráneo pone de manifiesto que el AME concentra la mitad de la actividad española y genera una producción por encima del PIB de 22 países –respecto a 27– de los que forman la Unión Europea. Respecto la segunda cuestión, resulta pertinente recordar que el denominado Arco Mediterráneo constituye uno de los grandes ejes de desarrollo europeo y que ha sido objeto de atención en la estrategia territorial europea.

La delimitación de este espacio regional en el caso español ha llevado a diversas interpretaciones sobre su límite sur ya que si bien la provincia de Valencia siempre ha estado integrada, los diversos autores que han tratado de definir los límites de este espacio regional en el conjunto europeo han incluido y excluido, en diferentes ocasiones, las provincias de Alicante, Murcia y las de la comunidad de Andalucía.

Para este estudio se ha optado por considerar todas las provincias cuyo límite era el Mar Mediterráneo con la excepción de las provincias andaluzas y, por tanto, las ciudades objeto de análisis son aquellas que pertenecen las tres provincias costeras de Cataluña –Girona, Barcelona y Tarragona–, las tres de la Comunidad Valenciana –Castellón, Valencia y Alicante–, las Islas Baleares –Palma de Mallorca– y Murcia.

Respecto a la selección de las ciudades se ha partido, inicialmente, de las capitales de cada una de las provincias que constituyen el ámbito de estudio, independientemente del número de habitantes que cada una de ellas tenga. Cuando en la configuración de estas ciudades

existían relaciones funcionales y de proximidad con otras poblaciones que superaran los cien mil habitantes se ha optado por incorporar estas otras ciudades que pertenecen al área urbana: este es el caso de Badalona y Hospitalet de Llobregat respecto a Barcelona, Reus en relación con Tarragona y Elche al referirnos a Alicante. Además de estas ciudades se han incluido algunas poblaciones que superen los 100.000 habitantes que hayan tenido unos condicionantes territoriales complementarios de los que ya están representados en el conjunto provincial. Así se han incorporado las ciudades de Tarrasa y Sabadell en la provincia de Barcelona y Cartagena en el caso de Murcia.

Por tanto la relación de ciudades y la evolución de la población en los el periodo de estudio es la reflejada en la tabla siguiente:

Tabla 1. Arco Mediterráneo: las ciudades y su evolución en número habitantes

	1970	*1981*	*1991*	*2001*	*2008*
Barcelona	1745142	1754900	1681132	1885807	1615908
Valencia	653690	751734	777427	738441	807200
Murcia	243759	288631	338250	428081	430571
Palma de Mallorca	234098	304422	308616	378769	396570
Alicante	184716	251387	275111	364664	331750
Hospitalet de Llobregat	241978	294033	273284	278169	253782
Badalona	162888	227744	218171	229866	215329
Cartagena	146904	172751	173061	228766	210376
Elche	122663	162873	187596	218525	228348
Sabadell	159408	184943	189184	212371	203969
Terrassa	138697	155360	157442	196567	206245
Castellón de la Plana	93968	126464	138489	181512	177924
Tarragona	78238	111689	112801	113129	137536
Reus	59.095	80.710	88.595	90.056	107.770
Girona	50338	87648	70409	108916	94484

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE, Censo y Padrón

5. Análisis de las ciudades seleccionadas

Tal y como se ha comentado la documentación disponible sobre la evolución de las ciudades del ámbito de estudio permiten abordar dos periodos claramente diferenciados: por un lado la transformación entre 1978 y 1990 y por otro lado los crecimientos y cambios del suelo artificializado entre 1990 y 2006.

Para el primer periodo la comparación se puede realizar entre la fotografía aérea del llamado vuelo de Agricultura y la imagen resultante de la superposición las superficies que han sufrido cambios entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea reciente de tal manera que la comparación a establecer se reduce a las áreas visibles en ambas fotografías. En la mayoría de los casos se aprecian crecimientos de colmatación de los vectores de crecimiento ya esbozados anteriormente pero que no suponen ni la puesta en valor de grandes superficies nuevas ni un cambio en las estrategias de crecimiento de las ciudades.

Sin embargo, en el segundo periodo de estudio entre 1990 y 2006 se aprecian en la totalidad de los casos de estudio importantes crecimientos –ya sean en continuidad con la ciudad existente o de manera aislada– así como la incorporación de nuevos usos del suelo que hasta la fecha no habían tenido la repercusión territorial que adquieren en esta nueva etapa. Por tanto, planteamos centrar el análisis detallado de las ciudades y sus territorios en este segundo periodo.

5.1. Girona

En la etapa entre 1990-2006 se pueden reconocer dos tipos de crecimiento de nuevas ocupaciones del suelo en Girona y su entorno: por un lado, el correspondiente a aquellas áreas que mantienen la continuidad del tejido urbano de Girona y los municipios limítrofes y, por otro lado, aquellas nuevas ocupaciones de suelo continuas y discontinuas que no mantienen la continuidad urbana anterior.

Dentro de este primer grupo de nuevas ocupaciones en la ciudad de Girona y su conurbación destacan tres ámbitos que tienen algunas características comunes –el predominio de la actividad industrial, comercial o terciaria frente a la residencial– pero con matices importantes dependiendo de su situación en el conjunto territorial.

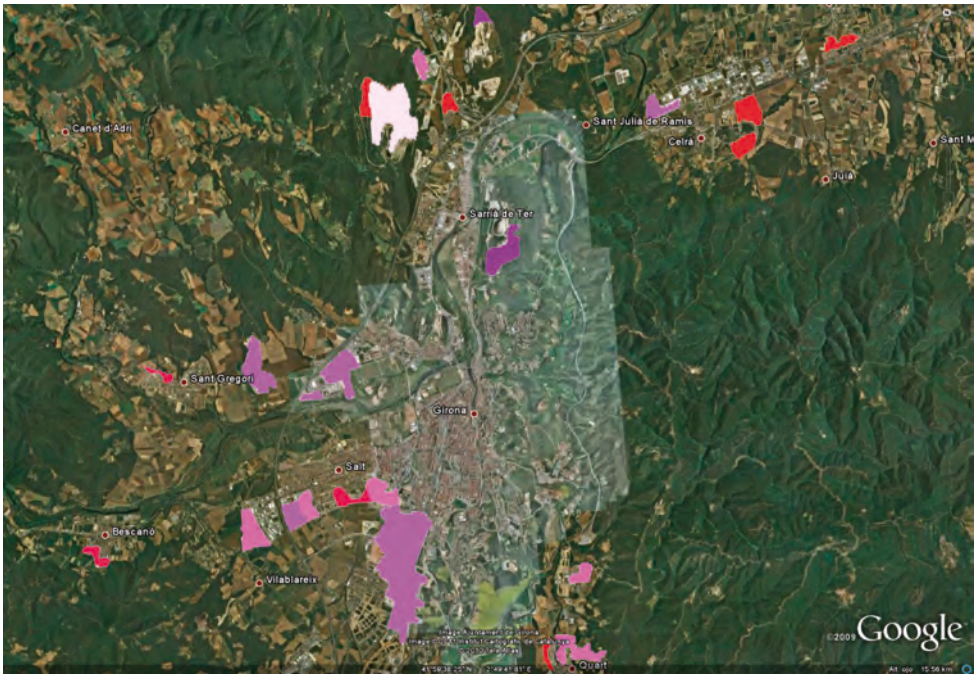
Figura 3. Estado de Girona en 1977

Fuente: IGN y elaboración propia.

El mayor crecimiento de estos tres ámbitos vinculados a la ciudad central es el desarrollado hacia el oeste del acceso sur a la ciudad desde la carretera N-II, se trata de un área en la que se mezclan el carácter industrial –en las inmediaciones de espacio ferroviario destinado a carga de mercancías– junto con áreas terciarias y comerciales que se centran en los aledaños de los principales viarios de acceso y especialmente en el cruce con la conexión viaria a la autopista AP-7. El segundo de estos nuevos espacios es el correspondiente al crecimiento hacia el sur y el oeste de la población de Salt; en este segundo caso las nuevas ocupaciones tienen un carácter más complejo al abarcar una oferta de nuevo suelo que va desde el suelo de uso residencial –en continuidad con el tejido residencial de Salt– hasta el industrial –en el extremo oeste incluso a otro lado de la autopista– pasando por la creación de nuevas dotaciones y nuevos espacios comerciales y terciarios –a lo largo del nuevo viario de límite sur de Salt que a su vez conecta

con la ciudad de Girona–. El último de los nuevos crecimientos junto a los municipios que forman la conurbación es el correspondiente al límite oeste de Girona en dirección a Sant Gregori donde se han colmatado los espacios intersticiales y creado ocupaciones junto a la autopista AP-7 incluyendo nuevas áreas industriales.

Figura 4. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Girona y su entorno.

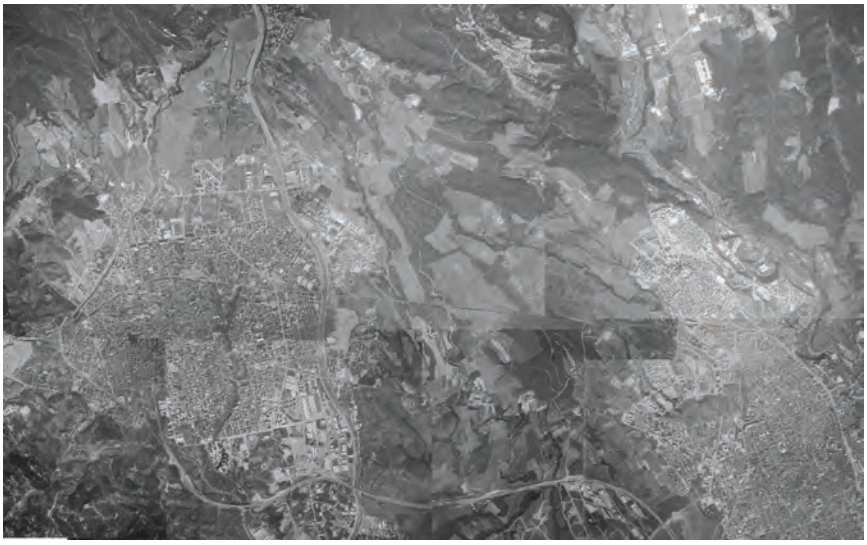


Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

La otra faceta importante, conceptualmente, de los nuevos crecimientos es la ocupación dispersa del territorio que en el caso de Girona no ha sido significativamente extensa. Los desarrollos más destacados son las ocupaciones residenciales de baja densidad –sobre todo viviendas unifamiliares en parcela aislada– vinculadas en uno de los casos a un campo de golf y en el resto junto a otras urbanizaciones existentes. Estos desarrollos aislados, al igual que la urbanización vinculada al golf, se sitúan sobre todo junto a la salida norte de la autopista AP-7.

5.2. Sabadell y Terrassa

Figura 5. Estado de Sabadell y Terrassa en 1977.



Fuente: IGN y elaboración propia.

Figura 6. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Sabadell y Terrassa.

Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

Las transformaciones del suelo artificializado entre 1990 y 2006 en el caso de Sabadell y Terrassa tienen características similares entre sí pero bastante diferentes de las capitales catalanas como son Barcelona y Girona. Destaca, en primer lugar, la mayor diversidad de los diferentes crecimientos incluyendo algunos desarrollos residenciales del tejido urbano continuo de cierta densidad. Así, en ambos municipios y sus alrededores se pueden identificar en este periodo cuatro tipos de nuevas ocupaciones características: crecimientos residenciales continuos, áreas industriales y comerciales, nuevos campos de golf y urbanizaciones de baja densidad.

Los incrementos del tejido urbano continuo de carácter residencial se sitúan, tanto hacia el norte, como en el territorio existente entre ambas poblaciones y adoptan propuestas tipológicas más actuales sin perder la continuidad del trazado viario con el núcleo urbano existente. Respecto a la posición de estos nuevos desarrollos residenciales resulta significativo que en ambos casos se produzcan hacia el norte y en espacios intersticiales junto a la autovía del Vallés en vez de plantear un nuevo vector de crecimiento que reforzara la relación entre las dos ciudades en un espacio más central, teniendo en cuenta que sus límites urbanos –este para Terrasa y oeste para Sabadell– son poco más de dos kilómetros en ejes como el de la carretera N-150. Sin embargo, estos espacios de oportunidad –el territorio central entre ambas poblaciones– ha sido ocupado por una importante superficie destinada a campo de golf, una reciente ocupación que se estudiará más adelante.

El nuevo suelo correspondiente a los usos industriales, comerciales y terciarios ha tenido un aparente reducido aumento limitándose a algunos incrementos en los espacios situados entre la ciudad y la autovía del Vallés junto a otros espacios ya existentes de estas características. Sin embargo, los crecimientos de este tipo de suelo que se han producido durante el periodo estudiado han sido mayores, en unos casos, no recogidos por Corine –Terrassa– y, en otros, por ser acogidos en municipios limítrofes del otro lado de la mencionada autovía –como es el caso de Sant Quirze del Vallès junto a Sabadell–. Centrándonos en las transformaciones de Terrassa se constatan dos reducidos crecimientos del suelo industrial al sur de la ciudad junto a la autovía del Vallés C-58 y en el noroeste la población, en ambos casos dando continuidad a tejidos de usos similares. La situación de Sabadell es

bastante diferente ya que aunque también se producen aumentos del suelo industrial, comercial y terciario de pequeña dimensión en áreas intersticiales junto a la autopista –junto a áreas industriales ya existentes– y la ampliación del espacio destinado al aeroclub, se constata un fuerte incremento industrial al norte de la ciudad en el municipio de Castellar del Vallès en el que se triplica el suelo artificializado del municipio por el aumento del uso industrial principalmente –además de otros crecimientos de tipo residencial–.

El caso de los campos de golf es especialmente llamativo en este territorio ya que la aparición de dos superficies destinadas al golf en este ámbito supone una importante transformación territorial. El mencionado espacio situado entre los dos municipios tiene una ocupación aproximada de más de 100 hectáreas y ocupa uno de los espacios de oportunidad más importantes para el futuro de ambas poblaciones. El otro de los nuevos campos de golf se sitúan al norte de Terrassa, en Matadepera.

El último de los nuevos espacios es el de las urbanizaciones de baja densidad que en este caso no destacan por su desarrollo en Tarrasa y Sabadell y tampoco por la creación de nuevas áreas residenciales de baja densidad asiladas de los diferentes núcleos urbanos existentes ya que el aumento de este tipo de suelo se produce junto a urbanizaciones ya existentes con anterioridad o en continuidad con la ciudad. El municipio en el que se desarrolla este tipo de ocupaciones con una muy importante ocupación territorial es Sant Quirze de Vallès junto a Sabadell.

5.3. Barcelona

En el municipio de Barcelona durante la etapa de 1990 a 2006 se pueden apreciar pocas nuevas transformaciones de su suelo municipal principalmente por el agotamiento de la superficie susceptible de ocupación. Esta circunstancia obliga a estudiar cuales son los nuevos desarrollos en municipios que forman parte de la región urbana de Barcelona.

Los nuevos desarrollos a los se hacía referencia en el suelo municipal se centran en la colmatación de aquellos espacios dotacionales e industriales portuarios que quedaban por ejecutar tanto en el extremo

norte como hacia el sur del municipio. Así en el límite norte dichas transformaciones se corresponden, por un lado, con la urbanización y construcción del final de la avenida Diagonal en su llegada la mar –Forum de la Culturas, nuevos espacios terciarios y dotacionales, etc.– y, por otro lado, con las transformaciones de los entornos a la ronda que recorre el rio Besòs en las inmediaciones del municipio de Moncada i Reixac. Hacia el sur, además de las dotaciones deportivas que se incorporan en Montjuic, el principal incremento de suelo artificializado está vinculado al aumento de algunos de los muelles portuarios las nuevas superficies industriales junto al puerto de Barcelona en la desembocadura del Llobregat.

Ante el claro agotamiento de suelo residencial en el municipio de Barcelona se aprecia el crecimiento residencial en municipios limítrofes y cercanos como son Badalona, Cerdanyola del Vallès, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí y Cornellà de Llobregat.

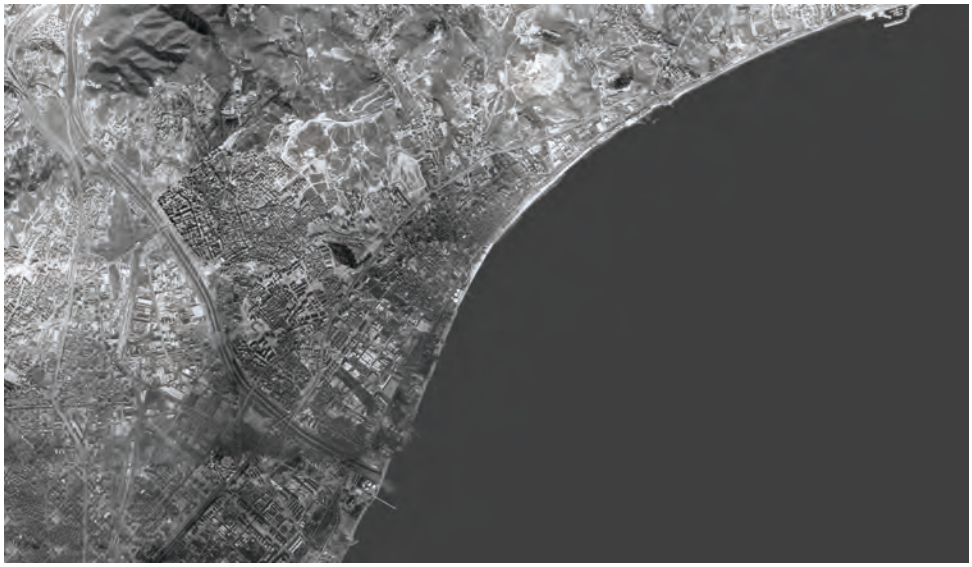
5.4. Badalona

Del conjunto de municipios de la región urbana de Barcelona, Badalona es uno de los municipios en los que en el periodo entre 1990 y 2006 se han producido destacables incrementos de suelo artificializado por sus características. Destacan dos tipos de incrementos en el suelo municipal: tanto el correspondiente a nuevas ofertas industrial, comercial y terciaria, como un incremento en el suelo residencial junto al núcleo urbano.

El nuevo espacio de actividad económica tiene dos áreas nuevas, ambas situadas junto a las autopistas que cruzan la población y en los límites de la ciudad existente: la primera de estas superficies, con un mayor tamaño se sitúan junto a la autopista B-20 y acoge la oferta comercial de grandes superficies de cadenas multinacionales –entre éstas Ikea, Leroy Merlin, Decathlon, etc.– con una vocación que transciende al ámbito municipal y por tanto ofrece una oferta de carácter regional al norte de la ciudad de Barcelona. El segundo de los ámbitos destinados a este tipo de usos se encuentra junto a la autopista C-31 pero, sin embargo, su oferta tiene un carácter más local ya que acoge actividades comerciales con una escala de alcance menor como pue-

den ser las pequeñas industrias locales o los mismos concesionarios de automóviles.

Figura 7. Estado de de la zona norte de Barcelona, incluyendo Badalona y su entorno en 1977.



Fuente: IGN y elaboración propia.

Por otro lado, el nuevo suelo residencial se sitúa hacia el suroeste, consolidando la franja de desarrollo residencial de Badalona situada entre las dos autopistas B-21 y C-31 que han limitado este territorio. El nuevo tejido urbano propuesto sigue la directriz perpendicular a la costa – y a ambas autopistas– dando continuidad viaria a los desarrollos residenciales existentes sobre los que se apoya e incorporando algunas dotaciones. Las tipologías urbanas propuestas abarcan desde la vivienda plurifamiliar en manzana y bloque tradicional –dando continuidad al tejido urbano existente– hasta la incorporación de vivienda unifamiliar adosada –en las zonas situadas al noroeste y al otro lado de la autopista B-20– también en continuidad con los usos existentes en el área. Además se percibe el aumento de la oferta de viviendas unifamiliares aisladas en el extremo de la nueva ocupación del suelo residencial.

Figura 8. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de la zona norte de Barcelona, incluyendo Badalona y su entorno.

Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

5.5. Hospitalet del Llobregat

En el ámbito situado hacia el sur de la ciudad de Barcelona, Hospitalet del Llobregat, seguramente por su condición de vecindad inmediata siguiendo la costa es el municipio en el que se han producido las mayores transformaciones territoriales con carácter continuo junto a Barcelona, tanto en dimensión, como en lo que respecta a la incorporación de actividades comerciales en la región urbana.

El nuevo desarrollo se apoya en la continuidad de uno de los viarios estructurantes de toda la ciudad de Barcelona, la Gran Vía de les Corts Catalanes, que a su paso por Hospitalet se denomina avenida de la Gran Vía. En la parte sureste de este viario se han situado las nuevas actividades comerciales complementarias de aquellas descritas en el caso de Badalona junto a la B-21. Sin embargo, en esta ocasión la transformación urbana es más compleja ya que sitúa en un mismo ámbito muy diversas actividades que abarcan escalas locales, metro-

politanas y regionales. De hecho, se incorporan algunas superficies residenciales y el tratamiento del viario a dos niveles permite recuperar el carácter urbano en algunas áreas. Junto a estos espacios aparecen áreas cuya escala supera el ámbito local; así, se pueden destacar dos tipos de actividades con un gran impacto que supera las funciones locales y sectoriales. Por un lado, el segundo recinto de Fira Barcelona que incluye, además de los recintos feriales, un centro de convenciones y cuya implantación recorre de noreste a suroeste casi la mitad de las nuevas ocupaciones. Por otro lado, una importante superficie destinada a la oferta comercial que incluye centros comerciales pero también grandes superficies de empresas multinacionales –como es el caso de Ikea y otros comercios de gran superficie– convirtiendo este área en la zona comercial regional alternativa a la que estudiábamos en Badalona.

Además de los espacios mencionados este ámbito territorial se colmata con otras actividades empresariales e industriales que han sido más características de este espacio cercano, tanto al puerto, como al aeropuerto de Barcelona.

Figura 9. Estado de de la zona sur de Barcelona, incluyendo Hospitalet del Llobregat y su entorno en 1977.

Fuente: IGN y elaboración propia.

Figura 10. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de la zona sur de Barcelona, incluyendo Hospitalet del Llobregat y su entorno.

Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

5.6. Tarragona y Reus

El conjunto de ciudades formado por Tarragona junto con Reus y las poblaciones cercanas es, después del área de Barcelona, el segundo de los territorios en los que se produce un mayor dinamismo urbanístico en Cataluña ya que se desarrollan, en este periodo, una variada incorporación de actividades y nuevos usos al territorio. Destacan los crecimientos residenciales, dotacionales, industriales y ocio.

En el caso de Tarragona, el aumento más importante de suelo, siguiendo la continuidad con el tejido urbano, se sitúa hacia el noroeste de la ciudad consolidada. Se trata de la ocupación del espacio vacante entre el límite del núcleo existente, el río Francolí al oeste y la autovía del Mediterráneo A-7 al norte. Este espacio de oportunidad va a adaptándose a las diferentes condiciones de borde y relación con sus límites externos. Así, se produce una continuidad residencial de cierta densidad y según tipologías características del núcleo urbano –man-

zanas abiertas y bloques en altura– con la incorporación de algunas dotaciones. La franja cercana al río, en función de su accesibilidad en los distintos tramos, se convierte en el espacio de determinadas actividades comerciales –centro comercial Parque Central– y espacios recreativos como los correspondientes a la margen izquierda del río.

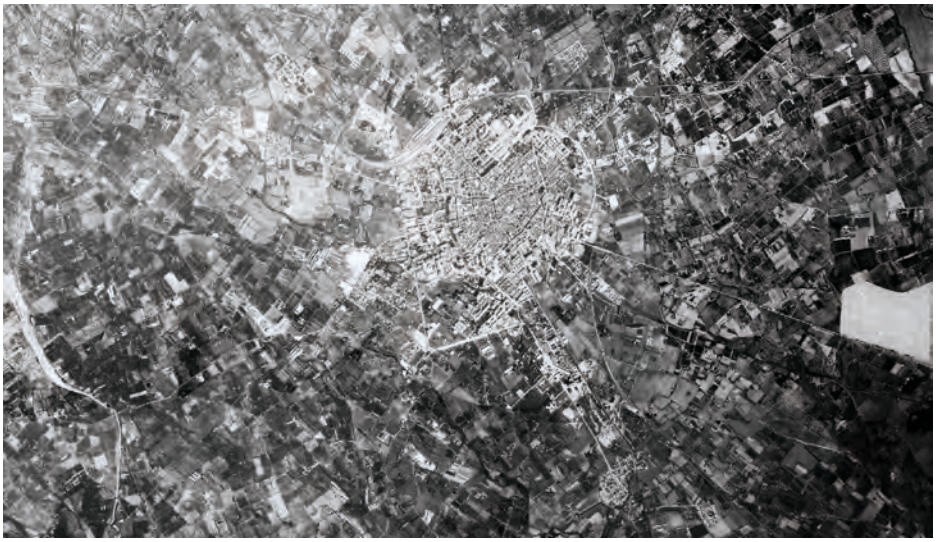
Figura 11. Estado de de Tarragona y su entorno en 1977.

Fuente: IGN y elaboración propia.

Dando continuidad al espacio anterior, cruzando la autovía del Mediterráneo A-7 y en dirección a Sant Pere i Santa Pau, se extiende un importante crecimiento dotacional correspondiente a la universidad Rovira i Virgili que ha sido acompañado de áreas residenciales de diversas tipologías –plurifamiliares y unifamiliares–.

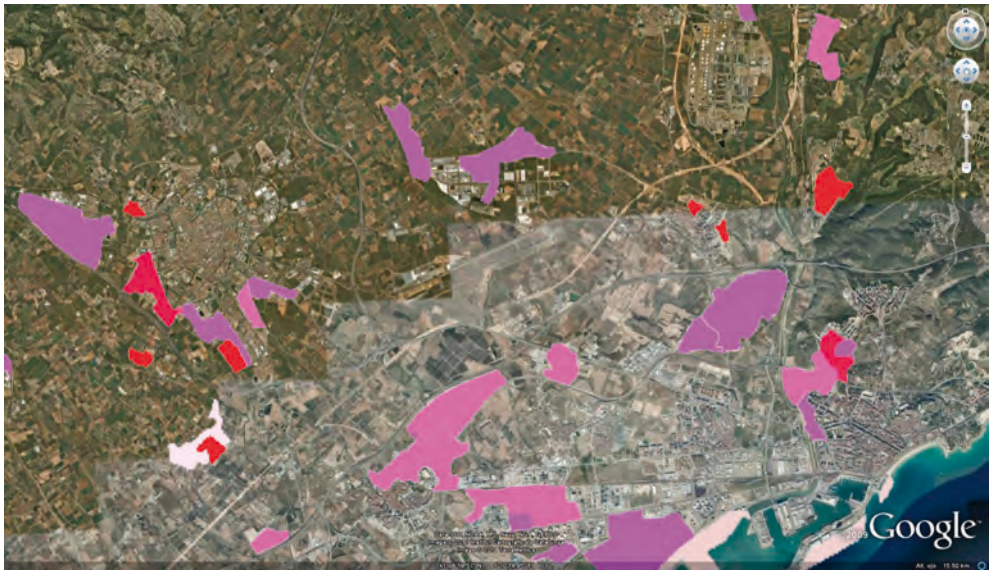
En relación con los crecimientos residenciales de Tarragona, destaca que las nuevas ocupaciones de baja densidad se concentran en el área de San Ramón, apoyadas en la carretera N-240, a unos dos kilómetros y medio de la ciudad al otro lado de la autopista AP-7.

Figura 12. Estado de Reus y su entorno en 1977.



Fuente: IGN y elaboración propia.

Figura 13. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Tarragona, Reus y su entorno.



Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

En cuanto al nuevo espacio industrial conviene mencionar dos tipos de incrementos del suelo destinado es estos usos; por un lado, las ampliaciones portuarias –muelles y espacios aledaños– y, por otro lado, la creación de nuevas superficies alejadas de los tradicionales espacios industriales como es el polígono industrial de Els Montgons. Este último destaca por su dimensión y por modificar la tradicional situación del espacio industrial del territorio tarraconense a lo largo de la antigua carretera N-340 paralela a la costa. La nueva ubicación del espacio industrial, entre las autopistas A-7 y AP-7, apoyado en la carretera N-240, en dirección a la nueva estación de alta velocidad y cercano al aeropuerto cambia la configuración que este territorio había tenido hasta la fecha.

También hacia el noroeste de la ciudad, aunque fuera del término municipal de Tarragona, en Constantí, y junto al aeropuerto se constata un importante crecimiento del polígono industrial con el mismo nombre, una transformación que refuerza el crecimiento noreste de Tarragona.

En la ciudad de Reus se produce, igualmente, un crecimiento importante alrededor del núcleo urbano consolidado siguiendo los vectores de crecimiento orientados hacia los desarrollos costeros más que hacia la ciudad de Tarragona, con la que le separan espacios de uso fundamentalmente industrial e importantes infraestructuras –aeropuerto y diferentes viarios de gran capacidad–.

En la dirección contraria, hacia el interior –oeste de la ciudad–, aparecen dos tipos de nuevos espacios: por un lado, pequeñas superficies de nuevas urbanizaciones de viviendas de baja densidad –adosados– y, por otro lado, una importante superficie destinada a polígono industrial junto al núcleo de Pelai.

En relación con los nuevos usos de ocio que se incorporan en este periodo se deben considerar dos fenómenos. El primero, la creación de un nuevo campo de golf en el municipio de Reus –el Club de Golf Reus Aiguesverds, inaugurado en 1989– junto a una urbanización de baja densidad al otro lado de la nueva autovía de circunvalación sur de Reus T11. El segundo de los nuevos espacios de ocio que afecta a todo el territorio de esta comarca, aunque situado a una cierta distancia, entre Vila Seca y Salou, es el Parque temático de Port Aventura inaugurado en 1995 que ha introducido una actividad de turismo de masas con importantes implicaciones en todo este territorio.

5.7. Palma de Mallorca

La transformación de la ciudad de Palma de Mallorca es una de las más significativas del conjunto de ciudades estudiadas durante el periodo. Esta intensidad se percibe de manera muy grafica en la imagen que representa el cambio de suelo artificializado entre 1990 y 2006. Del conjunto de cambios territoriales destacan: los crecimientos junto al núcleo urbano consolidado, la importante incorporación de nuevas dotaciones e infraestructuras, nuevas áreas residenciales de baja densidad y nuevos espacios de ocio.

Respecto al crecimiento de la ciudad, una buena parte de las nuevas ocupaciones se centra en la colmatación de los espacios urbanos hasta incluir la circunvalación de Palma, la Ma-20, produciéndose una fuerte vinculación entre estos desarrollos y la nueva circunvalación. El carácter de estos espacios varía de acuerdo con los territorios con los que se relaciona, así de manera global, en el área situada hacia el este –en dirección al aeropuerto– se siguen asentando espacios de carácter más industrial, mientras que hacia el norte y el oeste se concentran las nuevas dotaciones, espacios residenciales y terciarios.

Entre las nuevas dotaciones que se incorporan a la ciudad de Palma en ese periodo destacan: el centro penitenciario de Palma de Mallorca, el Hipódromo Son Pardo hacia el norte y la importante superficie ocupada por el parque deportivo de Son Moix –con más de 10 instalaciones para diferentes deportes– situada al oeste de la ciudad. Aunque posterior a 2006, siguiendo esta tendencia cabe destacar por su proximidad a la circunvalación –hacia el interior– el recién construido complejo Palma Arena –pabellón multideportivo y de ocio–.

Además de los destacados espacios dotacionales que rodean la circunvalación de Palma, se incorporan en este periodo superficies residenciales urbanas y áreas terciarias que incluyen los centros comerciales de las multinacionales que en esta etapa se están situando en todas las ciudades españolas.

Alejados de la ciudad central, se identifican dos procesos de ocupación significativos en el entorno de Palma de Mallorca. Por un lado, las urbanizaciones de baja densidad y, por el otro, los nuevos campos de golf que acompañan en la mayoría de los casos a las anteriores. Las primeras ocupan tanto el crecimiento tanto hacia el norte de la ciudad –Pont del Inca– como en dirección oeste –Vileta–.

Respecto la superficie destinada a campos de golf hay que señalar que se puede llegar a contabilizar hasta 4 campos de golf en los entornos de Palma de Mallorca, una oferta de nueva creación durante este periodo.

Figura 14. Estado de Palma de Mallorca y entorno en 1984.

Figura Fuente: IGN y elaboración propia.

Por último conviene mencionar que al igual que la mayoría de las áreas aeroportuarias de las ciudades españolas en Palma de Mallorca se identifican nuevas superficies destinadas a este uso al igual que a actividades logísticas vinculadas.

Figura 15. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Palma de Mallorca y su entorno.

Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

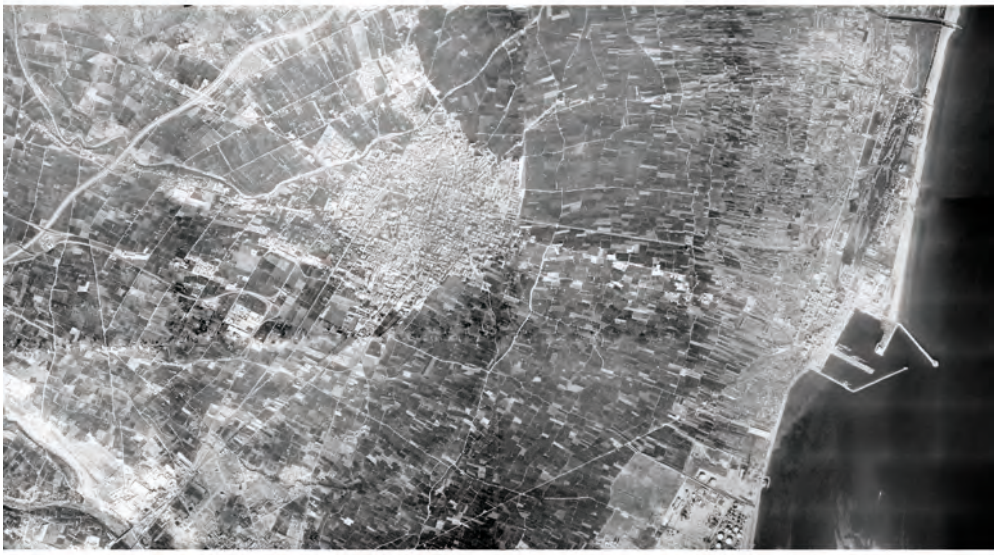
5.8. Castellón

Castellón forma parte de las ciudades y territorios del sur del Arco Mediterráneo con una considerable transformación durante este periodo entre 1990 a 2006. Destacan, por su dimensión y trascendencia, tres vectores de crecimiento en torno a la ciudad de la Plana; además hay que señalar los importantes desarrollos fuera del municipio pero con una importante connotación territorial como son los crecimientos de carácter industrial –ejes Villareal Onda y entornos de Alcora, entre otros– y el nuevo suelo residencial en Villareal o urbanizaciones en pequeñas poblaciones cercanas.

Centrándonos en Castellón de la Plana, las tres áreas de crecimiento referidas coinciden con tres usos mayoritarios del suelo para cada uno de ellos: el residencial en la nueva corona exterior de la ciu-

dad –especialmente hacia el este–, el industrial y comercial junto a los nuevos viarios de acceso sur y el dotacional –Universidad Jaume I– en la parte oeste de la ciudad.

Figura 16. Estado de Castellón de la Plana y su entorno en 1977.



Fuente: IGN y elaboración propia.

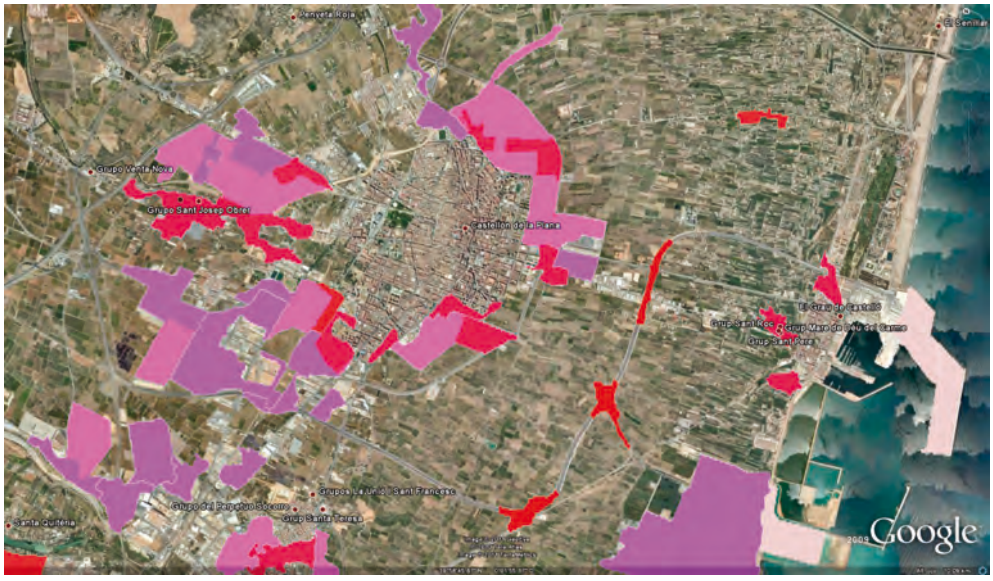
El primero de los nuevos espacios refuerza el crecimiento en coronas concéntricas, ocupando terrenos agrícolas, desde el norte del núcleo urbano hasta el sur en el sentido de las agujas de reloj, delimitado por un nuevo viario de circunvalación que se convierte ahora en el nuevo borde urbano. En esta corona se suceden diversos fragmentos que incluyen espacios industriales en el eje de conexión norte con la autopista y los mayoritarios usos residenciales de toda la extensión hacia el noroeste, este y sureste. Estos nuevos suelos residenciales incluyen nuevas dotaciones y acogen diversas tipologías residenciales en las que, aunque predomina la vivienda plurifamiliar, existen espacios para la vivienda unifamiliar adosada.

El segundo de los nuevos territorios, situado junto al acceso sur y los accesos a la carretera N-340 y autopista AP-7 que unen Castellón con Valencia, mantiene el carácter industrial de los espacios limítrofes

existentes incorporando las nuevas actividades comerciales de mayor escala como son los centros comerciales y las grandes superficies de multinacionales. Un proceso al que ninguna capital de provincia ha estado ajena durante las últimas décadas.

El último de los espacios de crecimiento se sitúa ente el límite oeste de la ciudad y la autopista AP-7 y en él se ha situado el campus universitario de la Universidad Jaume I junto con nuevos espacios residenciales caracterizados por la vivienda plurifamiliar en manzana cerrada y abierta, tratando de crear un espacio muy urbano a pesar de la discontinuidad de más de medio kilómetro existente con la ciudad central.

Figura 17. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Castellón de la Plana y su entorno.

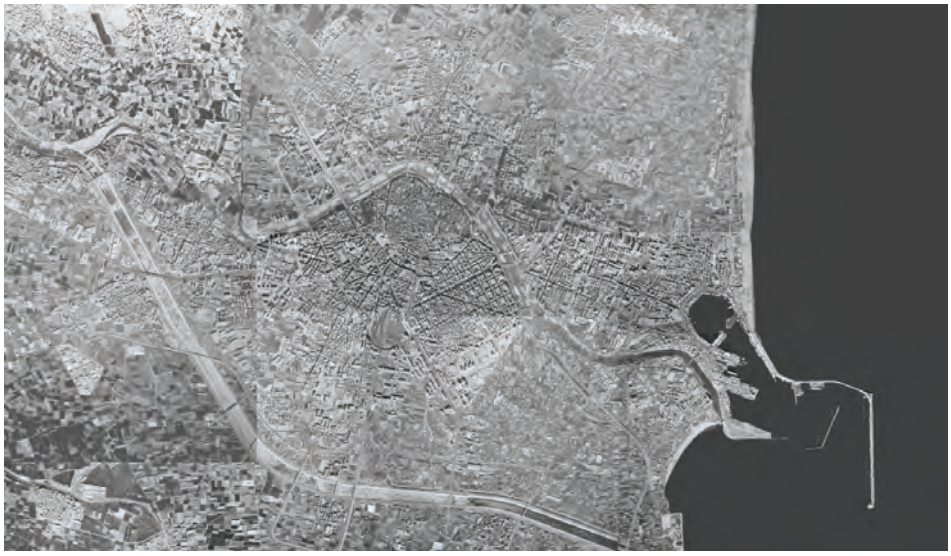


Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

5.9. Valencia

La primera aproximación al territorio valenciano evidencia el enorme crecimiento del suelo artificializado que se produce durante el periodo. Además, este crecimiento tiene presencia en la propia ciudad de Valencia pero también en todas las poblaciones del entorno con diferentes matices, ya que en unos casos predomina el uso industrial y comercial, mientras que en otros el residencial.

Figura 18. Estado de Valencia y su entorno en 1977.



Fuente: IGN y elaboración propia.

En el caso de la ciudad de Valencia las nuevas ocupaciones han ido consolidando la corona externa de la ciudad –incluyendo la ocupación de ciertos intersticios–, en unos casos, y reforzando algunos de los ejes radiales, en otros. Esta nueva ocupación del suelo ha ido definiendo fragmentos con importantes nuevos usos característicos.

Partiendo del noroeste y en dirección hacia el sureste, entre los nuevos espacios destacan: junto a Mislata, algunos desarrollos residenciales; situado en el antiguo cauce del Turia con una vocación metropolitana, el nuevo parque de Cabecera –con una superficie de 35 hectáreas–; en clara relación con las poblaciones vinculadas al eje

noroeste que lleva a Líria, el desarrollo junto a la avenida de las Cortes Valencianas, uno de los crecimientos en los se aúnan densidades residenciales altísimas junto con nuevas áreas comerciales y dotaciones –Palacio de Congresos, nuevo campo de fútbol, etc.–; en la parte norte de la ciudad, los desarrollos residencial y comercial junto a la Ronda Norte, ofreciendo una alternativa comercial y residencial en esta zona de la ciudad; en el límite noreste de Valencia, la extensión de los campus universitarios de la Universidad de Valencia y Politécnica, creando una concentración de usos universitarios que hasta ahora no se había producido; y en dirección este los crecimientos residenciales litorales junto a Alboraya.

Figura 19. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Valencia y su entorno.

Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

La evolución de la corona sur parte desde el este, con la incorporación de una importante superficie residencial entorno a la Avenida de Francia, incluyendo densidades bastante altas sin llegar a la intensidad de la Avenida de las Cortes Valencianas. Junto a este espacio, e igualmente apoyado en el antiguo cauce del rio, espacios dotacionales –Ciudad de las Ciencias, Ciudad de la Justicia– junto con superficies

destinadas a grandes centros comerciales y usos residenciales de intensidad, aunque minoritaria en ocupación del suelo. Le siguen hacia el oeste, siempre vinculado al Bulevar Sur, los diferentes crecimientos residenciales y dotacionales –nuevo hospital de la Fe–.

En ambos casos, tanto hacia el norte como el sur los nuevos crecimientos han desarrollado y consolidación del crecimiento concéntrico de la ciudad de Valencia, eso sí, a costa de los espacios de huerta que existían en el borde de la ciudad.

Por último, merecen una especial consideración, tanto las ampliaciones de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, como las actividades complementarias que generan. En este sentido, destaca, en el caso del puerto, la consolidación de la franja situada al norte del nuevo cauce del río Turia junto a su desembocadura en las que se combinan el área industrial y la ocupación de la ZAL –zona de actividades logísticas–, todo ello eliminando la huerta situada en el espacio que separaba la ciudad del espacio portuario.

5.10. Alicante

Figura 20. Estado de Alicante y su entorno en 1977.

Fuente: IGN y elaboración propia.

Figura 21. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Alicante y su entorno.

Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

Durante el periodo de estudio en Alicante y su área de influencia se ha producido una importante ocupación de suelo, tanto en continuidad con la propia ciudad central, como en otros núcleos costeros y de interior.

Respecto al crecimiento en continuidad con tejidos urbanos existentes y en lo relativo al uso residencial, destacan tres desarrollos con diferentes características. El primero, en la ciudad de Alicante, correspondiente a la colmatación de los espacios situados entre la Gran Via y la Vía Parque –dos viarios concéntricos que recorren corona exterior de la ciudad–; en este ámbito, especialmente en la zona norte y oeste, se ha ofertado un nuevo espacio residencial de densidades medias con la incorporación de nuevas dotaciones de acuerdo con las actuales necesidades urbanas. La tipología predominante ha sido la de urbanizaciones cerradas a partir de bloques en altura formando manzanas abiertas. El segundo desarrollo corresponde a la importante ocupa-

ción del litoral en la playa de San Juan, donde se ha transformado todo el suelo cercano a la costa que no había sido ocupado hasta la fecha. Si la primera franja litoral había tenido un uso basado en la segunda residencia veraniega, las nuevas ocupaciones lo han mantenido combinándolo con la oferta de viviendas de residencia habitual y otras actividades vinculadas al ocio. La tipología residencial en este ámbito ha simultaneado la baja densidad con espacios de densidad media similares a los de la nueva corona exterior de Alicante. Por último, el tercer crecimiento basado en la continuidad del tejido urbano existente, se ha desarrollado en San Juan y San Vicente del Raspeig que han actuado como poblaciones que satisfacían un mercado residencial alternativo al de la ciudad central; en ambos casos la tipología residencial más repetida ha sido la urbanización de baja densidad –adosados– con la correspondiente enorme ocupación de suelo.

Además de los mencionados crecimientos en continuidad con las poblaciones existentes, se constata un considerable de desarrollo residencial discontinuo, concretamente, ocupando la superficie existente entre las anteriormente mencionadas poblaciones de San Juan y San Vicente del Raspeig. Este proceso de ocupación del suelo no ha sido exclusivamente residencial y conviene destacar otros usos que han compartido las transformaciones territoriales de este ámbito.

En cuanto a la incorporación de nuevos espacios dotacionales destaca, especialmente, la ocupación del suelo correspondiente a las ampliaciones de la Universidad de Alicante que durante el periodo de estudio triplica la superficie ocupada para tal fin.

El incremento de suelo destinado a nuevos espacios industriales ha sido también considerable, concretamente destacan los nuevas superficies situadas junto a la autopista A-3 en dirección a Madrid hacia sur y oeste. Por otro lado, las ampliaciones de infraestructuras de comunicación como el aeropuerto y el puerto han tenido una cierta influencia en la configuración del nuevo territorio resultante.

Por último una mención especial merece la introducción de los dos nuevos campos de golf en San Juan playa –término municipal de Alicante– y Campello vinculados a operaciones inmobiliarias, además de un tercer campo, sin oferta residencial asociada, en el espacio intermedio entre Alicante y Elche.

5.11. Elche

Figura 22. Estado de Elche y su entorno en 1977.

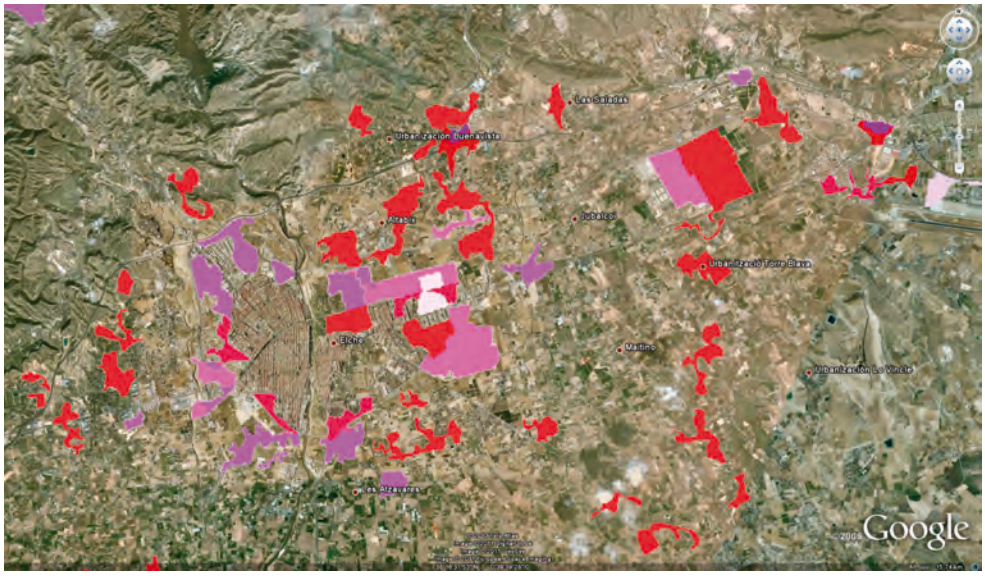
Fuente: IGN y elaboración propia.

A diferencia de Alicante, donde los nuevos desarrollos han seguido consolidando las tendencias históricas de la ciudad y su entorno, en Elche se aprecia en este periodo un cambio de tendencia importante al considerar como alternativa al tradicional crecimiento hacia el oeste –en dirección a Crevillente– el inicio de un acercamiento a Alicante con la incorporación de nuevos usos.

Dentro de ese proceso de ocupación de suelo entre las dos ciudades destacan, tanto el uso residencial, como el industrial y el terciario. En relación con el primero la implantación del parque industrial de Elche, cercano al aeropuerto y apoyado en los viarios de conexión entre las dos ciudades –N-332 y Ronda de Elche– supone una nueva apuesta territorial. Respecto a las nuevas ocupaciones residenciales cabe mencionar la nueva definición del límite este de la ciudad que, apoyándose en los viarios anteriormente mencionados, se han desarrollado nuevos espacios residenciales de densidad media a los que se han incorporado dotaciones deportivas y, hacia el norte, desarrollos residenciales de baja densidad.

El crecimiento en continuidad con la ciudad hacia el norte y el oeste ha seguido el carácter industrial que tenía, incorporando nuevos espacios terciarios y que han acogido las áreas comerciales de grandes superficies –incluyendo la variedad de firmas multinacionales que suelen ocupar estos espacios–.

Figura 23. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Elche y su entorno.



Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

Otro de los suelos de nueva implantación de este periodo es el correspondiente a los terrenos en los que se ha desarrollado la Universidad Miguel Hernández, creada en 1996 como una escisión inicial de la Universidad de Alicante. Se trata de un espacio relativamente central, junto a la ciudad, que ha reforzado el eje este oeste en la configuración actual de Elche.

Finalmente, el espacio residencial disperso también ha tenido un impacto considerable en el periodo de estudio. Tradicionalmente en el territorio ilicitano han existido un número elevado de viviendas dispersas que constituían un diseminado relativamente homogéneo hacia el este y sur de la ciudad. Sin embargo, a este diseminado se le han añadido, recientemente, agrupaciones en las que formando urbanizaciones

se incorpora una nueva realidad territorial que introduce un escala de edificaciones de baja densidad agrupadas que no existía hasta la fecha.

5.12. Murcia

En Murcia se produce una fuerte ocupación de nuevo suelo, tanto según un crecimiento en continuidad con las poblaciones existentes, como con carácter discontinuo. Los nuevos desarrollos junto a la ciudad recorren prácticamente toda la corona exterior de la ciudad, con la excepción del borde oeste donde la Autovía de Murcia A-30 establece un límite que no varía en este periodo. Hacia el norte se reduce la distancia entre la ocupación urbana y la autopista A-7, en dirección oeste, se desarrolla una importante ocupación de terrenos de huerta siguiendo las directrices de los caminos rurales y, por el sur, se colmata el espacio existente entre la ciudad y la Ronda Sur, además de ofrecer nuevos espacios hacia el exterior de la Ronda.

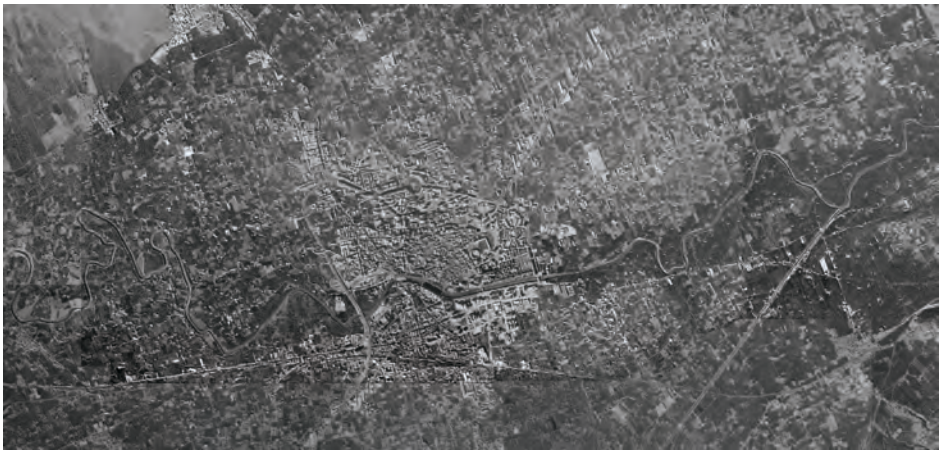
Respecto a los desarrollos residenciales discontinuos de baja densidad se pueden establecer dos grandes categorías que aparecen en este periodo. Por un lado, urbanizaciones de gran dimensión situadas a cierta distancia al norte de la ciudad de Murcia –en Molina de Segura y alrededores– y, por el otro, nuevas concentraciones de viviendas que abarcan todo el espacio de huerta que rodea a la ciudad desde el noroeste hasta el sur.

Además de los crecimientos mencionados, la transformación territorial más importante de este espacio es la producida junto a la autopista A-7 que recorre este ámbito de de noreste a suroeste, a pocos kilómetros de la ciudad, convirtiéndose en el nuevo eje de los desarrollos recientes. Así, este eje viario –junto con sus conexiones– ha cristalizado como elemento vertebrador de una nueva ciudad lineal paralela a Murcia en la que se desarrollan todas las nuevas actividades residenciales, terciarias, dotacionales y comerciales.

De noreste a suroeste destacan determinados ámbitos de nueva ocupación con una cierta especialización territorial. El primer grupo de actividades destacable es el formado por las ocupaciones a ambos lados de la autopista junto a la primera conexión con la ciudad desde el norte –avenida D. Juan de Borbón–. En el margen norte de la autopista –La nueva Condomina– se ha situado una gran superficie

comercial, terciaria y residencial, además del nuevo estadio de fútbol. Al otro lado de la autopista, en dirección hacia la ciudad, existe una secuencia de espacios de diferentes usos en los que se combinan los espacios comerciales –que incluyen el un establecimiento de la multinacional Ikea– junto con urbanizaciones residenciales de baja densidad y espacios intersticiales de huerta.

Figura 24. Estado de Murcia y su entorno en 1977.

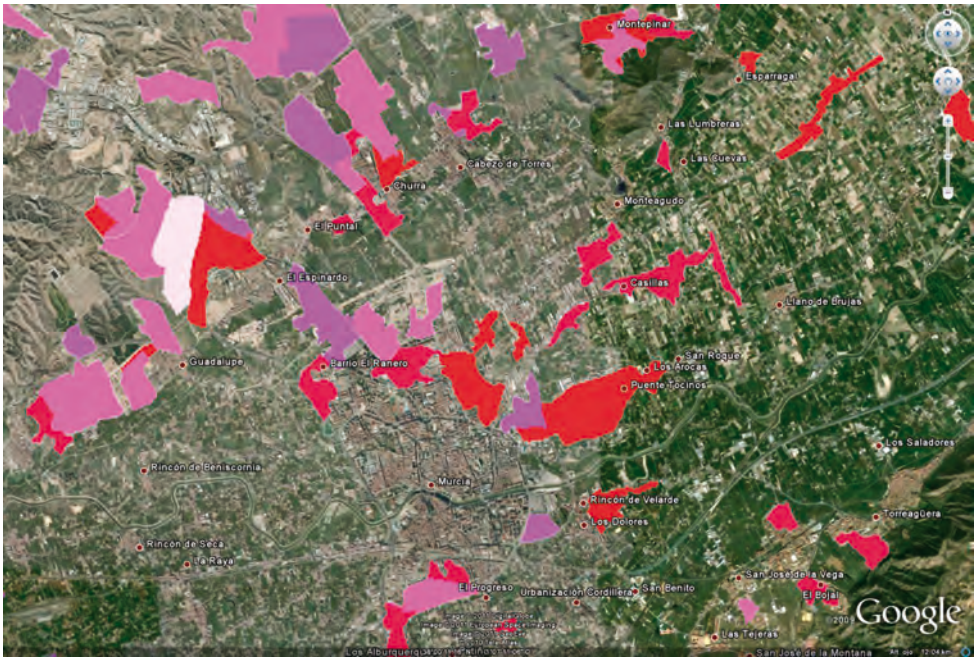


Fuente: IGN y elaboración propia.

El segundo gran espacio de nuevas actividades situado en la autopista A-7 corresponde a la franja entre los dos siguientes accesos a la ciudad junto a Espinardo. En este área destacan diversas ocupaciones residenciales en las que existen zonas de mayor densidad que las urbanizaciones de adosados y configuran un espacio más urbano aprovechando la continuidad con la ciudad central. También en este ámbito se sitúa una importante superficie dotacional correspondiente al campus de la Universidad de Murcia, una nueva ocupación que sigue las pautas de otras ciudades estudiadas anteriormente.

La tercera y última gran superficie apoyada en la autopista se sitúa junto a la población de La Ñora; tiene un carácter residencial de baja densidad además de acoger otro centro comercial de carácter especializado en primeras marcas de ropa y complementos –La Noria Outlet– y, a una cierta distancia hacia el interior de la ciudad, las instalaciones de la Universidad Católica San Antonio de Murcia.

Figura 25. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Murcia y su entorno.



Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

En relación con la ocupación de nuevo suelo industrial, conviene señalar que mientras se constatan reducidos desarrollos industriales cercanos a la ciudad de Murcia, junto a las poblaciones de Alcantarilla –hacia el oeste– y Molina de Segura –en dirección norte– se produce un importante crecimiento de este tipo de superficie en el periodo mencionado.

Otra de las nuevas actividades territoriales características de este periodo, como son los campos de golf, tampoco aparece en las cercanías a la ciudad de Murcia pero sí lo hace a cierta distancia hacia el norte –uno en Molina de Segura– y tres hacia el sur –situados a medio camino entre la ciudad y la costa–.

5.13. Cartagena

A diferencia de Murcia donde se producen importantes crecimientos en continuidad con la ciudad existente, en Cartagena, a ex-

cepción de reducidas nuevas áreas que consolidan los límites de la ciudad, la característica principal de las transformaciones territoriales de este periodo son los considerables incrementos de suelo residencial de baja densidad e industrial en los alrededores de la ciudad. Esta circunstancia, la expansión comedida de la ciudad, se produce en combinación con el importante proceso de rehabilitación urbana llevado a cabo en Cartagena a partir de la reutilización de varias áreas obsoletas y espacios militares transformados –incluyendo los nuevos espacios para la Universidad Politécnica de Cartagena–.

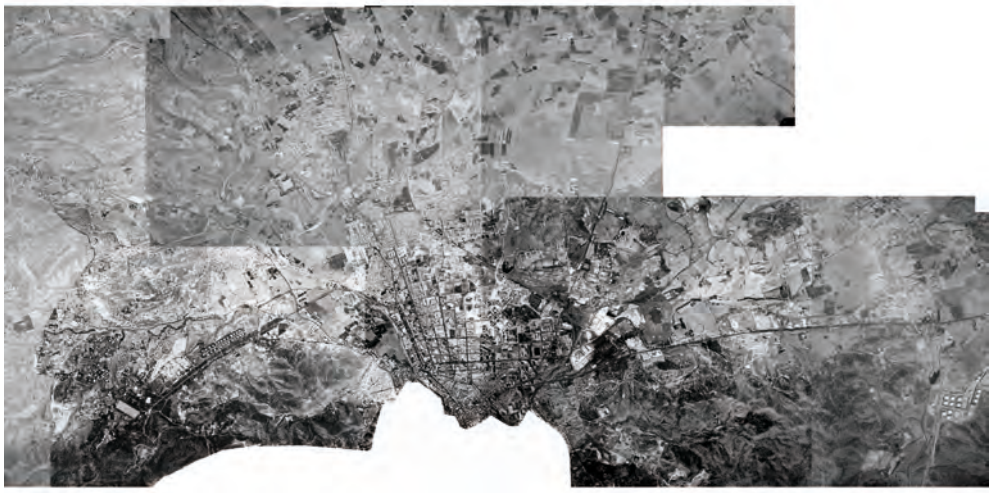
En relación con el reducido crecimiento en continuidad con la ciudad existente, se identifican nuevas áreas residenciales –de media y baja densidad– en los extremos norte y oeste colmatando la superficie entre la ciudad central y la ronda que la rodea; también aparecen nuevos espacios destinados a centros comerciales como el Centro Comercial Mandarache situado en el límite este, junto a esta ronda en el espacio más central de la ciudad.

Los desarrollos residenciales desarrollados en el exterior de la ciudad se ubican hacia el norte –en las poblaciones de Dolores y Santa Ana– y en dirección oeste –junto a Canteras–. Las nuevas zonas residenciales se caracterizan por la baja densidad, predominando las viviendas adosadas e incluso la vivienda en parcela aislada, aunque también en el primer caso existen áreas de viviendas plurifamiliares formando manzanas cerradas que ofrecen una imagen más urbana.

Uno de los nuevos espacios de mayor impacto territorial en Cartagena y su territorio es el importante crecimiento de superficie industrial situado hacia el este de la ciudad en dos nuevos polígonos industriales: por un lado, el de Cabezo Beaza en el cruce de las autovía que unen Cartagena con Murcia –hacia el interior– y la CT 32 –en dirección hacia la costa– y, por otro lado, el de Los Camachos apoyado en la misma autovía CT 32 antes mencionada.

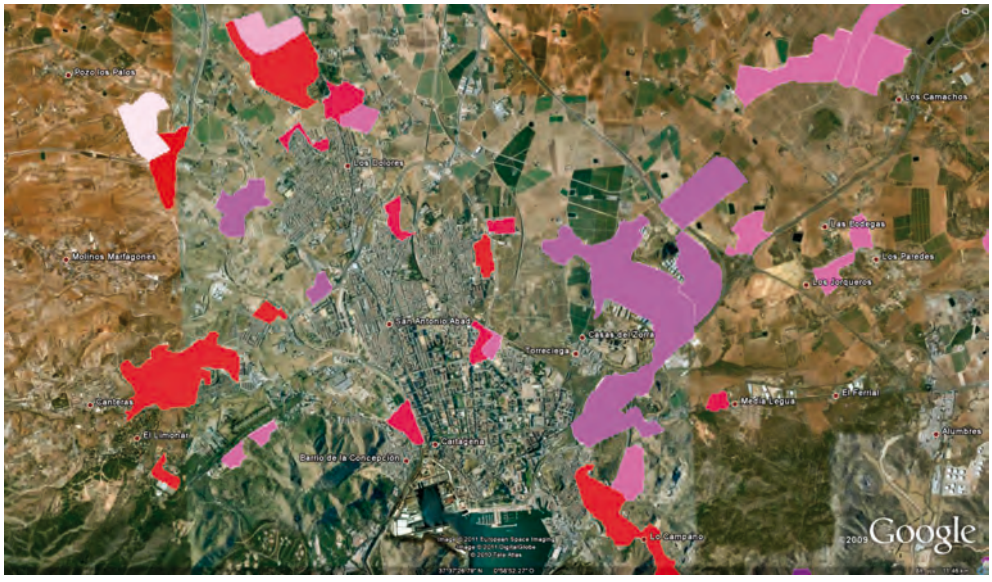
Por último, cabe mencionar que, también en espacios periféricos de la ciudad y vinculados a las recientes infraestructuras, aparecen nuevas superficies dotacionales como es el Hospital Santa Lucía hacia el sureste y ocupaciones de nuevas actividades tales como el circuito de velocidad de Cartagena, apoyado en la autopista del Mediterráneo su tramo de circunvalación a la ciudad.

Figura 26. Estado de Cartagena y su entorno en 1977.



Fuente: IGN y elaboración propia.

Figura 27. Superposición de las variaciones de suelo artificializado entre 1990 y 2006 sobre la fotografía aérea de Cartagena y su entorno.



Fuente: Corine Land Cover, Google Earth y elaboración propia.

6. Resultados obtenidos e identificación de dinámicas con carácter general

El amplio abanico de situaciones estudiadas nos permite identificar una serie de pautas de crecimiento y de implantación de nuevas actividades que se repiten en muchas de las ciudades y territorios estudiados. Este carácter recurrente de determinadas dinámicas en la mayoría de las ciudades hace pensar que no se trata de una característica de esas ciudades individualmente sino más bien una dinámica que se ha impuesto en toda nuestra realidad territorial y, por tanto, extrapolable al conjunto del país.

A modo de resumen se plantea la siguiente tabla en la que se enuncian, de manera muy sintética, los nuevos desarrollos característicos en cada una de las ciudades.

Tabla 2. Desarrollos de los distintos tipos de suelo en las ciudades estudiadas.

	Girona	Sabadell	Terrassa	Barcelona	Badalona	Hospitalet	Tarragona	Reus	Palma de Mallorca	Castellón	Valencia	Alicante	Elche	Murcia	Cartagena
Residencial continuo	●	•	•	•	•	•	●	●	●	●	●	●	●	●	•
Residencial discontinuo	•	•	•	◦	◦	◦	•	•	●	•	•	●	●	●	•
Suelo industrial	●	•	•	•	•	●	●	●	•	•	•	●	●	•	●
Comercial gran superficie	●	●	●	●	●	●	•	•	●	●	●	●	●	●	•
Ampliación portuaria	◦	◦	◦	●	•	●	●	◦	•	●	●	●	◦	◦	•
Ampliación aeroportuaria	•	•	◦	●	◦	◦	◦	•	●	●	●	●	●	●	●
campus universitarios	•	◦	◦	•	◦	◦	●	◦	•	●	●	●	●	●	•
Campos de golf	•	•	•	◦	◦	◦	◦	•	●	◦	◦	●	◦	●	◦

Leyenda:
● Importante crecimiento de suelo
• Moderado crecimiento de suelo
◦ Ausencia de incremento de suelo

Fuente: elaboración propia

Del conjunto de ciudades del arco mediterráneo estudiadas, teniendo en cuenta los diferentes crecimientos de suelo, se evidencia una mayor actividad urbanística en las ciudades situadas más hacia el sur que en aquellas más septentrionales. Se trata de una mayor ocupación de suelo de diversas características, desde el uso residencial hasta el de carácter dotacional público y privado. También existen otras actividades en las que esa diferencia entre el norte y el sur no se manifiesta de manera tan clara como es el caso de la incorporación de las grandes superficies comerciales o el suelo industrial.

En cualquier caso, de manera temática se pueden considerar que las tendencias durante el periodo han sido, con carácter general, las siguientes.

Un importante desarrollo residencial, especialmente tal y como se ha mencionado en las ciudades más meridionales, tanto en continuidad con las ciudades existentes como en nuevos espacios en los que se ha introducido una importante superficie de vivienda. En el crecimiento en continuidad se han combinado diferentes tipologías residenciales que abarcan desde la oferta urbana de densidades medias a la baja densidad, mientras que las ocupaciones dispersas en el territorio han estado lógicamente caracterizadas por las urbanizaciones de baja densidad.

El destacable crecimiento del suelo destinado a uso industrial, tanto por ampliación como por creación de nuevos polígonos industriales, combinado en la mayoría de los casos estos mismos espacios con nuevas actividades terciarias y comerciales, incluyendo la introducción de los grandes centros comerciales en la mayoría de las ciudades. Se produce en este momento en España la introducción de un número importante de los espacios comerciales de gran superficie de las grandes multinacionales de cada uno de los sectores, así la mayoría de estas multinacionales comienzan a introducirse en España a principios de los noventa con diferentes estrategias en función de las ciudades y sus escalas.

La incorporación de grandes infraestructuras viarias de gran capacidad se produce en este periodo transformando radicalmente el ámbito territorial de las ciudades y sus áreas de influencia. Basta analizar las fotografías de 1977 para reconocer ciudades compactas con débiles viarios en sus alrededores. Sin embargo, la actualidad nos

muestra una gran cantidad de autovías y autopistas de acceso y circunvalación, la mayoría de estas construidas durante el periodo de estudio. Además de las infraestructuras viarias, una mención especial merece las ampliaciones portuarias y aeroportuarias.

Igualmente, el periodo ha estado caracterizado por la incorporación de importante suelo destinado a nuevas dotaciones de todo tipo: universitarias, educativas, culturales, deportivas, sanitarias y de ocio. Del conjunto de estas dotaciones destacan por su impacto territorial las ampliaciones de las universidades que se llevan a cabo en este periodo y que afecta a la totalidad de las capitales de provincia en las que se incorporan nuevas universidades o se amplían las existentes.

La introducción de manera extendida de una nueva actividad ajena a nuestra cultura como ha sido la incorporación y proliferación de nuevos campos de golf. Es cierto que tradicionalmente habían existido algunos campos de golf en los territorios estudiados, incluso desde la década de los cincuenta, pero nunca había existido una oferta tan importante para este deporte en el arco mediterráneo español y, además, con una nueva configuración al vincularlos a la oferta residencial de baja densidad.

En definitiva todos estos cambios han evidenciado en este periodo la transformación que ha dado lugar a la evolución de ciudades claramente definidas en territorios más complejos donde los límites funcionales son mucho más amplios. Un sistema de relaciones en las que se favorece una mayor relación entre las ciudades centrales y sus poblaciones satélite, destacando un aumento de suelo artificializado en estas últimas. En esta transformación ha sido fundamental la creación de nuevas infraestructuras de comunicación, la oferta más dispersa de la residencia, la especialización y concentración de las actividades comerciales en determinados lugares y la creación de importantes espacios dotacionales.

7. Conclusiones y debate

Tal y como se ha enunciado anteriormente, en el conjunto de las ciudades estudiadas del arco mediterráneo español se identifican una serie de pautas comunes durante el periodo de estudio cuya relevancia en la transformación territorial acaecida es de diferente intensidad. El estudio en mayor profundidad de las transformaciones territoriales

más paradigmáticas de este periodo permiten obtener conclusiones más precisas sobre los cambios de la ciudades y sus entornos en esta etapa.

Una primera conclusión global se sitúa en la constatación de que durante el periodo se produce un importante nuevo consumo del territorio y, dentro de los diferentes usos de suelo, destaca claramente la ocupación residencial. Sin embargo, no toda esa ocupación ha sido debida a las nuevas viviendas y, además, tan importantes como las transformaciones de los hábitos residenciales han sido los cambios territoriales producidos por la evolución de nuestros nuevos hábitos comerciales y culturales o las nuevas condiciones económicas, logísticas o de comunicación.

Centrándonos en estos aspectos complementarios a la transformación del suelo residencial las transformaciones territoriales más significativas vienen de la mano de la incorporación de los nuevos espacios comerciales, vinculados a las infraestructuras de comunicación y a las dotaciones.

Prácticamente todas las ciudades acogen durante este periodo espacios comerciales de grandes superficies de multinacionales. Ya se ha mencionado que es en este periodo cuando se instalan en nuestras ciudades las multinacionales del comercio de gran superficie y especializada pero su influencia territorial está vinculada a dos aspectos: por un lado, a su inserción territorial, caracterizada por su situación en las periferias de las ciudades y junto a viarios de gran capacidad aunque estén alejados de la ciudad central, generando nuevas polaridades y, por otro lado, a la movilidad que inducen por su inserción. Además, su ubicación junto a las nuevas autovías, ya no permite distinguir entre límites municipales y, en muchas ocasiones, poblaciones que tenían un carácter local pasan a una escala territorial cambiando la configuración que ese ámbito tenía históricamente.

Al igual que se ha incrementado considerablemente la superficie destinada a espacios comerciales y usos industriales, logísticos y de comunicación, las infraestructuras portuarias y aeroportuarias han tenido una enorme ampliación en estos años. Así se constatan importantes aumentos de los muelles de carga y en áreas cercanas para actividad vinculada al tráfico portuario y el incremento de actividades logísticas y manufactureras relacionadas con el tráfico marítimo, sien-

do los casos más emblemáticos los de Barcelona, Tarragona, Valencia y Alicante. En relación el aumento de la superficie destinada a usos aeroportuario sobresale Barcelona, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos se han producido ampliaciones – como en Valencia y Alicante–Elche– o nuevas infraestructuras aeroportuarias como la de Castellón y el de Murcia que no ha evitado la ampliación del existente en San Javier junto a la Manga del Mar Menor.

Entre los espacios dotacionales de carácter público destacan dos situaciones complementarias: por un lado, en las capitales regionales, los nuevos espacios destinados a dotaciones culturales o deportivas como pueden ser los casos de Barcelona –con la incorporación las instalaciones previstas para los Juegos Olímpicos de 1992– y Valencia con la apuesta de la Ciudad de las Artes y las Ciencias y todos los equipamientos vinculados a la operación; sin embargo, por otro lado y con carácter general, sobresale el importante crecimiento de la superficie destinada a campus universitarios. Es cierto que el periodo de estudio coincide con la creación de algunas universidades, todas ellas a partir de centros universitarios ya existentes, así la Universitat Roviri i Vigili y la Jaume I se crean en 1991, la Miguel Hernández en 1996 y la Universidad Politécnica de Cartagena en 1998. Adicionalmente en esta misma época se desarrolla un fuerte incremento de la oferta educativa de las universidades ya consolidadas, produciendo entre todas ellas una importante ocupación del suelo destinado a este propósito. Destacan desde el punto de vista de la ocupación territorial Tarragona, Castellón, Elche, Alicante y Valencia, siendo el campus de Cartagena junto con la Pompeu Fabra creada en 1990, las únicas universidades que han apostado por la inserción de sus actividades en la trama urbana de la ciudad consolidada.

Por último, una consideración especialmente significativa tienen los nuevos usos para el ocio y el turismo vinculados a los campos de golf. Aunque los campos de golf ya existían desde la mitad del siglo XX –por ejemplo el de Manises en Valencia data de 1954–, en este periodo se produce una importante expansión de este tipo de espacios deportivos. Además de incorporarse un número elevado de campos de golf, se introduce la oferta combinada de espacio residencial de baja densidad, especialmente en las ciudades más sureñas ya que mientras en Girona y Sabadell se trata de instalaciones deportivas en

el caso de la mayoría de los 4 campos de golf de Alicante, 4 de Palma de Mallorca o 4 en Murcia estas operaciones tienen asociadas una importante oferta residencial.

A modo de consideración global, una valoración de conjunto permite constatar el aumento de la superficie ocupada, la incorporación de actividades de carácter territorial, nuevas infraestructuras de comunicación de gran capacidad, nuevos territorios residenciales dispersos y alejados de las ciudades centrales que en su conjunto nos hablan de un territorio en el que la movilidad ha aumentado sustancialmente y que el mantenimiento de un territorio mucho más disperso es más costoso. En definitiva nos encontramos, en estas décadas, con una territorio que difícilmente puede plantearse ser más sostenible que lo era antes sino todo lo contario, un espacio de gran coste energético y de todo tipo pero que ofrece una gran cantidad de atractivos que antes no existían.

8. Líneas futuras de investigación

El estudio comparativo de los crecimientos y transformaciones de las principales ciudades del arco mediterráneo ha permitido identificar cómo han cambiado cada una de esas ciudades y sus entornos, pero también nos ha dejado constatar las pautas comunes que se repiten en la mayoría de ellas. Esas pautas comunes nos indican cuales han sido las dinámicas territoriales de las últimas décadas y nos muestran el punto de partida de las futuras intervenciones en la ciudad y el territorio.

Para poder caracterizar en profundidad esas transformaciones se pueden plantear dos futuras líneas de trabajo en función de que se trate de una aproximación sectorial o tratando de integrar todas las transformaciones identificadas.

Un estudio sectorial permitiría, a partir del estudio en detalle de una única variable, la comparación de dicho fenómeno para el conjunto de ciudades del arco mediterráneo a través de su cuantificación para cada uno de los territorios. Esta aproximación permitiría identificar la diferente intensidad de los nuevos crecimientos en el conjunto de ciudades, sin embargo no sería fácil relacionar los distintos procesos transformación territorial y evaluar sus relaciones.

Por su parte, la segunda opción, el estudio integrado de las diferentes transformaciones en un único caso de estudio permitiría una caracterización más conceptual del conjunto de cambios. El análisis en detalle de los diferentes nuevos usos del suelo debería realizarse a partir de la cuantificación, cualificación y parametrización. Esta identificación en profundidad permitiría caracterizar los diferentes procesos y sus relaciones aunque no la intensidad de éstos en cada uno de los diferentes territorios del arco mediterráneo

Para esta segunda aproximación la selección del ámbito que ofrecería una muestra representativa de los procesos acaecidos en las últimas décadas debería ser seleccionado teniendo en cuenta aquel ámbito en el que se producen el mayor número de los nuevos crecimientos. Consideranodo las comparaciones anteriores observamos que las ciudades situadas más al sur del arco mediterráneo han tenido una mayor diversidad e intensidad en los fenómenos identificados para todo el conjunto y, por tanto, una ciudad situada en esta zona supondría un ejemplo representativo de este periodo.

9. Bibliografía

BORJA, J. (2004): *Urbanismo en el siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona. UPC. 231 p.

BUSQUETS, J., DOMINGO, M., EIZAGUIRRE, X., MORO, A. **(2003):** *Les formes urbanes del litoral català***.** Diputació de Barcelona. 121 p.

COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo.* Luxemburgo. Comisión Europea. 246 p.

COPUT (1995): *Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana, Síntesis del avance*, Valencia. Consellería d'Obres Públiques, Urbanismo i Transports (COPUT). 99 p.

COPUT (1995): *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Valencia. COPUT. 301 p.

FERIA TORIBIO, J.M., ALBERTO PUEBLAS, J.M. (coords.) (2010): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Pamplona. Cívitas. 442 p.

FONT, A. (2007): *La explosión de la ciudad*. Ministerio de Vivienda. 408 p.

GOBIERNO REGIÓN DE MURCIA (2006): *Plan estratégico de la Región de Murcia 2007-2013*. Murcia. GRM. 312 p.

INDOVINA, F. (1990): *La citta diffusa*. Venecia. Dipartamento di Analisi Economica e Sociale del Territorio (DAEST).

IVIE (2010): *El Desarrollo del Arco Mediterráneo Español. Trayectoria y perspectivas*. Murcia. CAM. Disponible en http://www.ivie.es/downloads/np/NP_AME_120110.pdf.

MARTÍN MATEO, R., PONCE HERRERO, G., VERA REBOLLO, F. (1993): *El litoral valenciano*. Madrid. Ministerio de Fomento. 123 p.

PONCE HERRERO, G., RAMOS HIDALGO, A. (2007): "La ciudad suburbana en los territorios del turismo litoral en la provincia de Alicante" en *Los procesos urbanos postfordistas.* Palma de Mallorca, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 399-416.

PONCE HERRERO, G. (2006): *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat.* Alicante. Universidad de Alicante. 253 p.

ROCA, J. (2008): *Cinco paisajes por cincuenta años*. Ministerio de Vivienda.

ROMERO, J., MORALES, A., SALOM, J., VERA, F. (Coords.) (2001): "La periferia emergente" en *La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*. Barcelona, Ariel, 587 p.

RULLAN, O. (1999): "Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares 1955-2000". *Estudios Geográficos*, Tomo LX, nº 236, julio-septiembre 1999.

RULLAN, O. (2002): *La construcció territorial de Mallorca*. Palma de Mallorca. Ed. Moll.

SALVÀ TOMÀS, P.A. (1998): "El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro". *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, nº 22, primer trimestre de 1998, 23-41.

SERRANO MARTÍNEZ, J.M. (2006): "Aglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensiones y tendencias: breves precisiones". *Lurralde*, nº 29, 115-142.

LA SUBORDINACIÓN DEL SISTEMA URBANO A LAS ESTRATEGIAS DEL MODELO COMERCIAL POSTMODERNO. EL CASO DEL ARCO MEDITERÁNEO ESPAÑOL*

Gabino Ponce Herrero
Universidad de Alicante
gabino.ponce@ua.es

Ana Espinosa Seguí
Universidad de Alicante
ana.espinosa@ua.es

Palabras clave: Planificación urbana y comercial, el comercio estructurador de los espacios urbanos, modelos urbano-comerciales regionales.

1. Desde el comercio como servicio a la ciudad hasta la ciudad al servicio del comercio

Si los grandes crecimientos urbanos experimentados en España durante la segunda mitad del siglo XX fueron guiados por los criterios racionalistas que inspiraron las diversas figuras de planeamiento, el urbanismo de las últimas décadas ha sido pautado por las normas neoliberales, mucho más flexibles, que han fundamentado su éxito en el gran atractivo del comercio entendido como actividad lúdica. En las ciudades españolas del desarrollismo, los "planes modernos" de carácter municipal o metropolitano, pese a que establecían la obligada zonificación funcional de la ciudad, consideraban el comercio

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

como un equipamiento básico de las diferentes zonas, especialmente de las zonas residenciales –polígonos de viviendas– que se diseñaban alrededor de unas unidades comerciales básicas e indispensables –el mercado de barrio o la zona comercial de barrio–, conformes con el concepto de la célula vecinal, pieza fundamental en la construcción de la ciudad moderna[1].

Por el contrario, el planeamiento postmoderno neoliberal establece como prioridad la competitividad del sector comercial, por encima de los intereses vecinales y la cohesión del barrio. Desde "el comercio al servicio de la ciudad", hasta "la ciudad al servicio del comercio". Así, la actividad comercial, aparentemente regulada por un marasmo de normas, abandona el barrio –y los centros urbanos– en busca de una nueva oferta acumulativa y concentrada en espacios puntuales y acotados, de gran accesibilidad rodada, donde poder desarrollar las nuevas fórmulas que combinan ocio y comercio como actividad lúdica y, después de décadas, ya actividad ordinaria por cotidiana y asumida en los nuevos hábitos ciudadanos. En los planes generales, desaparece paulatinamente el comercio como equipamiento indispensable de los barrios, al tiempo que la potencia de la oferta de los nuevos centros comerciales periféricos afecta gravemente a los centros comerciales tradicionales urbanos, que deben desarrollar nuevas estrategias para competir y sobrevivir, en un contexto de planificación urbana que centrifuga los usos de la ciudad tradicional y favorece su dispersión territorial.

De ahí el cambio experimentado desde los "planes de ordenación urbana" a los "planes de ordenación territorial", un salto de escala en el diseño de los equipamientos y servicios, que ha coincidido cronológicamente en España con el proceso de transferencia de competencias desde el Estado centralista hacia las comunidades autónomas.

1 La propuesta de unidad vecinal básica se debe, entre otros a Perry, concebida para la vida satisfactoria de los vecinos en las nuevas barriadas de la ampliación de Nueva York en el plan de 1921-1929. El Autor desarrolla una *unidad vecinal*, donde las viviendas se hallan complementadas por los servicios indispensables para la vida satisfactoria de la comunidad, entre ellos un centro escolar, zonas verdes y deportivas y, por supuesto, comercios locales, concebidos como minicentros comerciales o mercados de barrio. Perry, Clarence Arthur, "The neighbourhood unit. A scheme of Arrangement for the Family-Life Community", *Neighbourhood and Community Planning. Regional Survey of New York and Its Environs.* Regional Plan of New York and Its Environs, New York, 1929

En esa etapa analizada, el nuevo modelo ocio-comercio periférico ha gozado, por lo general, de gran predicamento social y notable permisividad, cuando no apoyo, desde las nuevas administraciones autonómicas, a través de las diferentes disposiciones normativas urbanísticas y sectoriales, responsables de la configuración de áreas urbanas carentes de comercios, incluso de los especializados en servicios básicos para los ciudadanos como la alimentación (Whelan *et al*., 2002). Al mismo tiempo se manejaban áreas comerciales muy especializadas –por su gran capacidad para crear nuevos espacios urbanos– como piezas de un tablero de ajedrez para ordenar el territorio urbano expansivo. O simplemente, las autoridades locales accedían a las estrategias (exigencias) de los nuevos centros comerciales, que entraban definitivamente en el juego especulativo de la cualificación del territorio –para su uso inmobiliario–, reservándose parte sustancial de los beneficios, tanto de los derivados del mercado inmobiliario como de la ganancia de nuevas centralidades.

El presente análisis se elabora desde la hipótesis de que, en la etapa autonómica, la actividad comercial ha dejado de ser en España un elemento pasivo en la planificación urbana, para convertirse en actividad con gran protagonismo en la configuración de las nuevas ciudades. La nueva zonificación comercial se halla en la base del actual reparto de espacios urbanos ganadores frente a otros claramente perdedores. Además, se asiste a un desfase cronológico norte sur que se plasma en el momento en que los gobiernos regionales han asumido la importancia del comercio como motor del cambio socioeconómico experimentado y en las diferentes etapas de desarrollo de las grandes superficies comerciales periféricas, a las que han seguido, como respuesta eficaz, otros procesos no menos intenso de reestructuración del comercio de centro urbano, también con el mismo desfase cronológico norte-sur. Si bien, tales líneas generales se ven afectadas por la influencia de aspectos locales, a veces muy destacados, como son la dedicación económica principal de cada ciudad y la existencia de gobiernos locales con visión estratégica que desarrollan claras políticas de gobernanza y hacen uso de las "oportunidades" que brinda el desarrollo comercial, en franca competencia con otras ciudades vecinas, e incluso con otras zonas comerciales municipales.

Las ciudades del Estado han experimentado esos cambios en su estructura comercial y en su morfología urbana en diversos grados y velocidades presentando situaciones desiguales en el presente. Así, este análisis se fundamenta en la hipótesis de que tales diferencias son imputables a las diferentes estrategias de planificación urbana y comercial desarrolladas en cada comunidad autónoma, posible merced a diferentes marcos legales –urbanístico y comercial– desarrollados en la etapa autonómica. Para su comprobación se han analizado las 15 ciudades más significativas (capitales de provincia o mayores de 100.000 habitantes, con perfil industrial, turístico o comercial) del Arco Mediterráneo Español que, además, se desarrolla por cuatro autonomías, Catalunya, Illes Balears, Comunitat Valenciana y Región de Murcia, con el supuesto de que las conclusiones pueden ser útiles para la interpretación del mismo fenómeno en el resto del Estado.

2. La ruptura de las relaciones tradicionales entre ciudad y comercio

Una de las tareas más interesantes para la investigación en los estudios actuales sobre el comercio consiste en averiguar el momento en que se produce la ruptura, o el cambio de tendencia (depende de la intensidad) en las relaciones tradicionales establecidas entre la ciudad y la actividad comercial. Para ello, conviene precisar, en lo posible, cuál es el modelo actual de actividad comercial. En ese sentido, se ha hablado de la importación del "modelo americano" (Farell, 2003). También se han definido modelos comerciales matizados para el Norte, el Centro y el Sur de Europa (Cruz, 1987; Linda, 1987). Con todo, por encima de diferencias regionales, es posible identificar unos rasgos comunes al modelo, de acuerdo con su impacto en las transformaciones territoriales y sociales (Marcuse y Van Kempen, 2000; Schlosser, 2001; Catalano, 2004).

Se trata del *modelo comercial global*, o *globalizado* (Bottini, 2005), por ser proceso común experimentado en la mayor parte de las ciudades del mundo, independientemente del desarrollo socioeconómico del país. Son transformaciones que se asimilan con el comportamiento comercial de las ciudades capitalistas del mundo desarrollado. Esto es, se afirma así, en primer lugar, que el modelo capitalista ha sido exportado porque existen unas claras relaciones de dependencia de la mayor parte del Mundo del sistema urbano, económico, social y político

de los países más desarrollados, de forma que el agente fundamental que sustenta el modelo es el propio sistema económico capitalista (Mérenne-Shoumaker, 1996). Entendiendo así el territorio como una mercancía, la localización de las diferentes actividades –entre ellas el comercio– depende de la capacidad de cada una de ellas para conseguir las mejores ubicaciones, de acuerdo con sus objetivos económicos.

Por la búsqueda de clientes, el comercio se ha instalado tradicionalmente en los espacios centrales de las ciudades, provocando una acumulación de inversiones que han reforzado la centralidad, tanto comercial, como de servicios especializados e incluso la propia función residencial, representativa y social. De manera que el centro, gracias a los mecanismos de mercado, se ha ido pergeñando como el espacio de mayor significado social, el más cualificado y, por ende, el más pretendido por la actividad comercial mientras ha funcionado ese círculo virtuoso de retroalimentación (Barata, 1996; Carreras, 1990; García, 1997; López, 2002). Sin embargo, la propia saturación de ese espacio central, la carestía e insuficiencia de espacios y la creciente dificultad de acceso conforme con el aumento del parque de automóviles de uso privado, acabaron por romper el equilibrio de la secular relación entre comercio y centros urbanos fundamentada, por un lado, en la rentabilidad económica de las inversiones de los comerciantes y, por el otro lado, en las ventajas competitivas que ganaba la ciudad frente a las demás integrantes del sistema urbano.

El cambio en el modelo comercial se ha dado, en los países más desarrollados, en paralelo a la fractura y dispersión de los hechos urbanos por el territorio, circunstancia que, en España, puede concretarse en el tránsito de los años 1980 y 1990 (Valenzuela, 1986 y 1994; Ponce, 2006), coincidiendo con la transferencia de competencias hacia las administraciones autonómicas. En otros países desarrollados, el cambio de uno a otro modelo comercial y urbano –suburbano y disperso– se dio con anterioridad, coincidiendo también con etapas de notable prosperidad. Por consiguiente, podría pensarse que esa premisa –la prosperidad de las sociedades– es clave en la configuración del modelo comercial global. No obstante, se comprueba cómo se extiende también con éxito creciente por ciudades del mundo menos desarrollado y hasta en países notablemente desfavorecidos y muy atrasados socialmente debido, sobre todo, al despliegue de unas es-

trategias comerciales de escala planetaria, con la connivencia de gobiernos neoliberales o dictatoriales. En concreto, para que el modelo global se imponga es precisa una manifiesta voluntad política de no intervenir en su regulación, esto es, que las reglas del juego sean las del libre mercado y la competencia, o de intervenir sólo para favorecer esas estrategias comerciales (Izraeli, 1971; Bromley y Thomas, 1993).

En España, pese a que el modelo comercial global se desplegó a partir de alcanzar un determinado nivel socioeconómico, del análisis de casos aportado parece que tuvo todo el amparo, cuando no apoyo, de los gobiernos regionales y locales, que vieron en esas estrategias sectoriales –estrictamente comerciales–, la posibilidad de, por un lado, cualificar las periferias urbanas y ponerlas al servicio del negocio inmobiliario de forma competitiva y, por otro lado, en algunos casos, la posibilidad de reestructurar el viejo comercio de centro urbano siempre bajo la fórmula de su sustitución por nuevas empresas, con estructuras jurídicas más sólidas y organizaciones internas más funcionales, cuya implantación selectiva, en determinados ejes urbanos, fue también favorecida desde las administraciones locales.

De ese modo, en la etapa autonómica, algunos centros urbanos vieron como el sistema comercial se reestructuraba y, al tiempo, se desplazaba y concentraba en determinados espacios favorecidos por estrategias ahora claramente urbanísticas. En general, en esos años de transformación social, los nuevos formatos comerciales de "autoservicio", primero supermercados e hipermercados, y luego centros comerciales planificados, parques comerciales y *category killers*[2], encontraron entre los ciudadanos una gran acogida como signo de modernización y como consumidores, con gran eco entre los políticos locales, que siguen viendo en esas nuevas estrategias comerciales una especie de bálsamo social, conforme con su gran aceptación, que además tienen la virtualidad de potenciar el rango de sus ciudades, hacerlas más atractivas para los inversionistas (especialmente en los ámbitos territoriales del turismo) y crear empleos (a veces a costa de los que destruye en el comercio tradicional).

2 Literalmente "asesinos de categoría comercial".– Se trata de una mediana o gran superficie comercial muy especializada en un segmento muy concreto de productos –en una sola categoría de productos–, como bricolaje, deporte, muebles, electrónica de consumo o informática, con un surtido muy amplio, asesoramiento personalizado y precios competitivos que les permiten rivalizar en atractivo con los grandes centros comerciales, con los que, o bien rivalizan o bien se complementan.

3. Hacia una caracterización del modelo comercial global

Para exponer de forma sintética las características del modelo comercial global es preciso acudir a la suma combinada de varias teorías:

- Una se fundamenta en el modelo del ciclo de vida de la distribución de Davidson (1970), según el cual las fórmulas comerciales poseen un ciclo de vida similar al de los productos: nacimiento, crecimiento, madurez y declive. Así, aplicado al territorio de la ciudad, el centro donde surge el espacio comercial, sería sustituido por el ensanche y, finalmente, por las periferias, con el declive inexorable del lugar primigenio por disfuncionalidad del propio aparato comercial del centro –vetusto–; esto es, el contexto urbano es poco o nada significativo en el proceso. Es teoría demasiado determinista que en la práctica no se ajusta realmente a la evolución de los espacios urbanos comerciales, al menos en el caso de las ciudades españolas hasta el presente.
- Otra se basa en la teoría del entorno ecológico desarrollada por Markin y Duncan (1981) que, a diferencia de la anterior, señala la importancia del entorno en las transformaciones. Así, la innovación comercial se produce como respuesta a las transformaciones del entorno socioeconómico. De ese modo, los cambios en el modelo comercial experimentados en España en la etapa analizada serían resultado lógico de los nuevos hábitos de vida y consumo y, también, de la transformación de las estructuras legales y organizativas del País. Esto es, el comercio sería un agente pasivo que reacciona a los estímulos urbanos, lo que tampoco parece ajustarse plenamente a lo experimentado en las ciudades analizadas. Aunque de hecho, si se utiliza el comercio con frecuencia para el desarrollo de determinadas acciones urbanísticas, como palanca de dinamización.
- Por último, ante la insatisfacción frente a las anteriores explicaciones, se ha acudido a la teoría del conflicto formulada por Gist (1968) que expone cómo la llegada o aparición de un nuevo competidor, con estrategias de localización, atractiva política de precios y diferentes y más especializados servicios al cliente produce una reacción de imitación en los esta-

blecimientos comerciales ya establecidos, que buscan ganar competitividad para sobrevivir. El resultado es la pervivencia reestructurada de los viejos establecimientos –no la sustitución por otros nuevos–, y con ella la supervivencia de los viejos espacios comerciales, como el centro urbano también reestructurado –que tampoco serían sustituidos por otros espacios–. El comercio, o mejor dicho, un comercio concreto –importado en el caso español– con nuevas estrategias mucho más atractivas sería el detonante del cambio, que exigiría transformaciones morfológicas en los espacios donde se asienta el comercio: bien en los centros urbanos –si existe voluntad política para ello–, bien en las periferias como nuevos espacios francos –si se antepone el interés del sector al interés de la ciudad–.

En los tres modelos aparece implícito un proceso evolutivo, a veces determinista y otras de carácter cíclico, que se ajusta a lo observado en las ciudades analizadas. Esto es, de las etapas básicas posibles, las autonomías estudiadas o bien las han transitado todas o bien se hallan, en el momento actual, en la segunda:

1. Funcionamiento del modelo comercial tradicional de centro urbano.
2. Desarrollo de las nuevas fórmulas comerciales por la periferia, con grave afección al comercio tradicional de centro urbano.
3. Reacción de los espacios comerciales tradicionales, que intentan imitar las estrategias organizativas y funcionales que otorgan el gran atractivo de los centros comerciales periféricos (entre otras, las fórmulas de centro comercial abierto) con el plus del patrimonio urbano.
4. Respuesta de los espacios periféricos, que literalmente copian el envoltorio patrimonial de los centros urbanos y recrean escenarios más amables y falsamente tradicionalistas (como los *Villages*) con el plus de las ventajas de los grandes centros comerciales periféricos.

4. Evolución de la actividad comercial en las autonomías del arco mediterráneo español (AME)

Si bien en la actualidad el comercio constituye actividad económica destacada y, en muchas ciudades, resulta sector fundamental de sus economías, las estadísticas oficiales no han recogido cifras de sus características hasta el año 1999, a partir de la promulgación de la *Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista*, de alcance estatal. Paradójicamente, hasta ese año, la actividad comercial no aparece recogida ni en el *Anuario Estadístico de España*, ni en los censos y recuentos sectoriales del INE, de manera que en la escala regional y local sólo se dispone de los datos que ofreció el *Anuario del Mercado Español*, publicado por Banesto hasta el año 1993[3]. De ese modo, los datos de este análisis presentan esa marcada dualidad cronológica, conforme con la principal fuente estadística de cada una de las etapas estadísticas.

En las series estadísticas del Anuario del Mercado Español se observa una evolución normal, conforme con la dinámica socioeconómica propia de cada una de las autonomías del Arco Mediterráeno Español. De hecho, en las curvas de todas las regiones se observa el impacto momentáneo de las crisis económicas de principios y finales de los años 1980. La primera fue la crisis socioeconómica centrada en 1982, con gran inestabilidad política, cambio de Gobierno e instauración de un duro plan de estabilización económica para proceder a la reconversión industrial, mediante el cierre de muchas industrias obsoleta. Podría señalarse como el momento clave del cambio de modelo económico, desde la sociedad industrializada hacia la sociedad terciaria en la que el comercio comenzaría a cobrar importancia como actividad económica (Gamir, 1989). Por su parte, el pequeño crack bursátil de 1987 dejó también su impronta en la economía regional en 1988 y 1989. No obstante, la paulatina consolidación del denominado estado del bienestar tendría uno de sus fundamentos en el desarrollo de los equipamientos terciarios y, entre ellos, los equipamientos comerciales, que iban consolidándose como actividad estrechamente vinculada al ocio.

3 *Anuario del Mercado Español*, Banesto, publicado hasta 1993, con cifras referidas a 1990. Los criterios de agrupación de los datos de equipamiento comercial se definieron por "aglomeraciones urbanas", de naturaleza cambiante, conforme con su crecimiento y expansión.

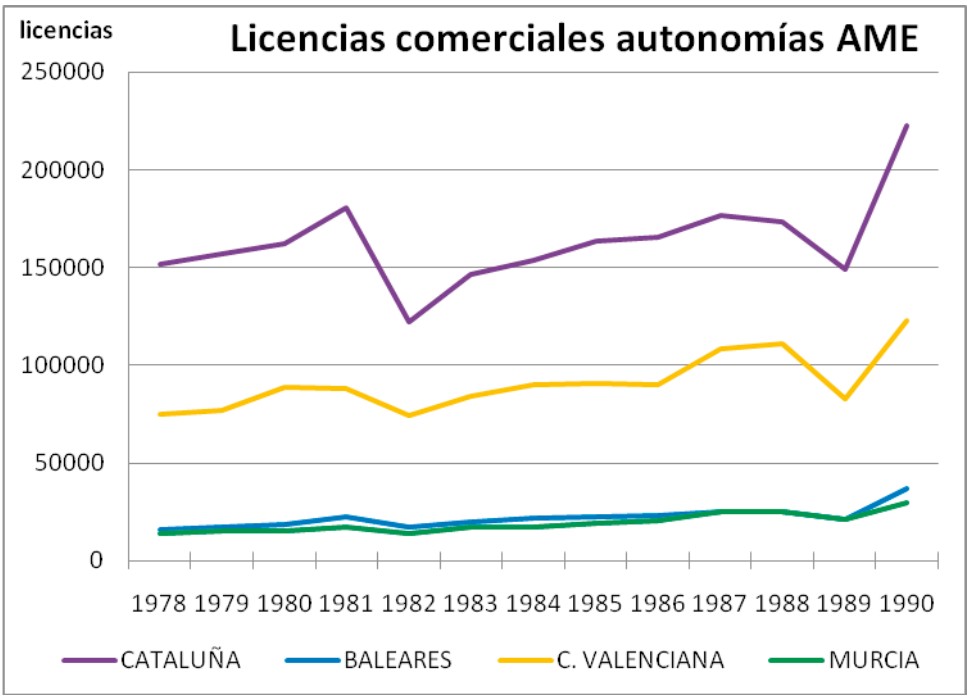
Las primeras normas regionales para la regulación del comercio (Comunidad Valenciana, 1986 y Cataluña, 1987) no parecen tener influencia alguna en la tendencia al crecimiento pausado del sector.

Tabla 1. Licencias comerciales autonomías del AME, 1978-1990

	Cataluña	*Baleares*	*C. Valenciana*	*Murcia*	*España*
1978	151675	16059	75081	14004	772548
1979	157106	17218	77295	14989	793334
1980	162215	18597	89075	15559	831208
1981	180809	22561	88150	17327	881676
1982	122087	17076	74076	13741	709116
1983	146455	20092	84054	17149	807961
1984	153527	21786	89891	17308	841984
1985	163552	22758	90969	19153	883511
1986	165443	23399	90106	20339	881286
1987	176839	25352	108218	25103	975054
1988	173141	25352	110889	25103	966668
1989	149040	21317	83187	21500	803067
1990	222888	37051	122854	29517	1157536

Fuente: AME Banesto, 1993, elab. Prop

Figura 1. Evolución de las licencias comerciales en las autonomías analizadas



Comentario: Se observa el impacto de las crisis mundiales de 1982 y 1987-1989, que afectaron el crecimiento paulatino de la actividad comercial en España. Fuente: Anuario mercado Español, banesto, 1993, elab. prop.

La interrupción de las estadísticas hasta 1999 dificulta el análisis de los impactos de las primeras normas legales autonómicas que intentaron regular el asentamiento y la ampliación de las primeras superficies comerciales de gran envergadura en las periferias urbanas. Además, también cambió el criterio de clasificación, conforme con las grandes transformaciones que experimentaba el sector, desapareciendo el anterior concepto de "licencia comercial". Así, de entre los posibles parámetros recogidos en las estadísticas modernas del INE que permiten dar una idea cabal de la evolución lineal del número de equipamientos comerciales en el territorio de cada autonomía, se ha optado por el análisis de los locales comerciales frente al de empresas comerciales, por entender que el primero tiene una más clara presencia en la distribución territorial del comercio y, por tanto, puede asimilarse más al anterior concepto de licencia comercial.

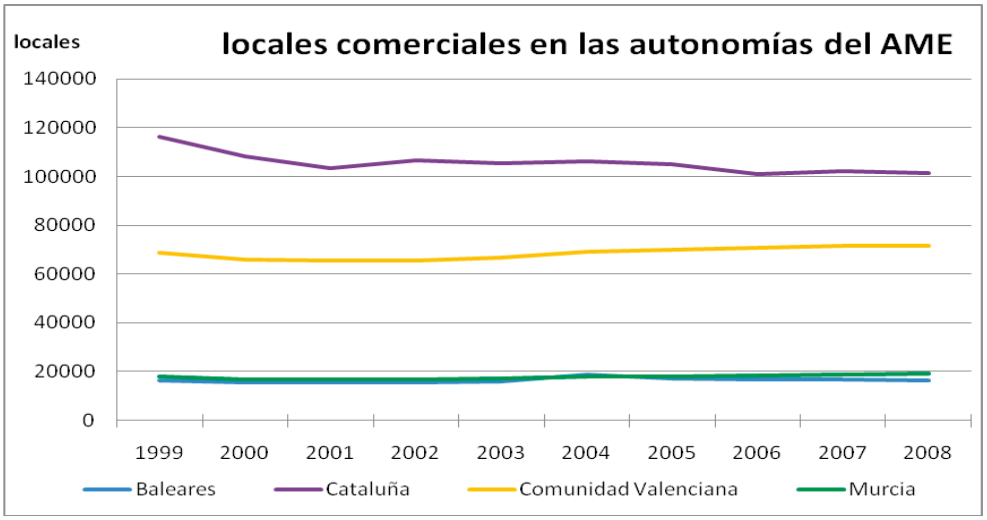
La tendencia manifiesta de todas las regiones al descenso o al estancamiento del número de locales comerciales contrasta vivamente con la tendencia observada hasta 1990. La causa principal hay que buscarla en el proceso de concentración empresarial experimentado, que ha supuesto la desaparición de un gran número de pequeños comercios (comercios tradicionales), sobre todo los distribuidos por los barrios –comercio de artículos ordinarios, o de cercanía–, pero también de los comercios del centro de las ciudades analizadas –comercio de artículos extraordinarios–. En el periodo, la oferta comercial se ha ido localizando en las periferias, bajo el formato común de grandes establecimientos comerciales, sobre todo de carácter colectivo, esto es, en forma de agrupaciones de locales comerciales en una zona proyectada conjuntamente.

Tabla 2. Locales comerciales* autonomías del AME, 1999-2008

	Cataluña	*Baleares*	*C. Valenciana*	*Murcia*	*España*
1999	116060	16376	68786	17774	646793
2000	108242	15650	65908	16889	617305
2001	103228	15395	65515	16649	612737
2002	106488	15513	65468	16930	616714
2003	105447	15843	66782	17175	626555
2004	106214	18652	68968	17971	642823
2005	105053	17020	69938	17952	644048
2006	100905	16677	70596	18359	639984
2007	102098	16570	71715	18945	646804
2008	101426	16290	71561	19067	645198

Fuente: INE, elab. prop. (*)Comercio al por menor, excepto comercio vehículos a motor, motocicletas y ciclos

Figura 2. Evolución de los locales comerciales en las autonomías analizadas.



Comentario: Se observa la tendencia general hacia el descenso o estancamiento, debido al proceso de concetración empresarial y al desarrollo de la oferta comercial bajo el formato de grandes equipamientos de carácter colectivo en las periferias. Fuente: INE, 2008, elab. prop

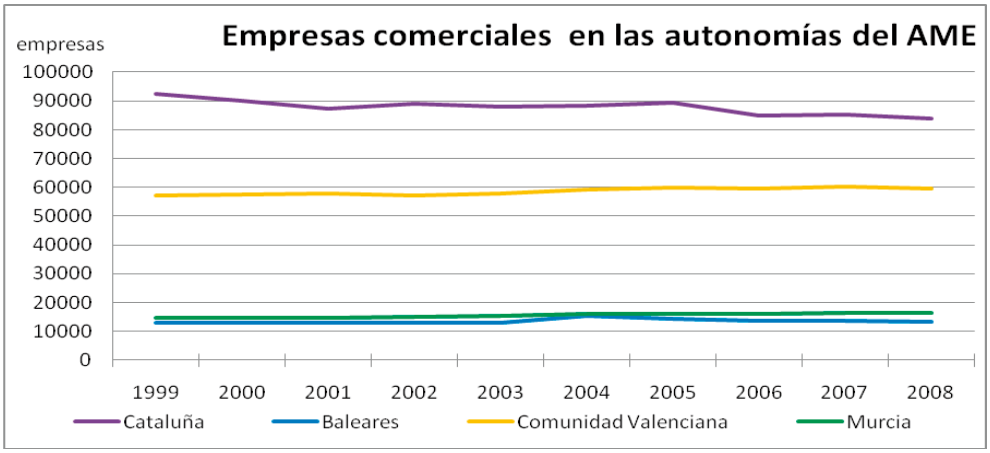
.

Tabla 3. Empresas comerciales* autonomías del AME, 1999-2008

	Cataluña	*Baleares*	*C. Valenciana*	*Murcia*	*España*
1999	92293	12961	57231	14738	528742
2000	90071	12882	57664	14830	529150
2001	87450	12818	57750	14838	531053
2002	89058	12818	57199	14974	529967
2003	87978	13090	57849	15326	536013
2004	88305	15480	59158	15937	544953
2005	89404	14189	59974	15907	550379
2006	84774	13720	59613	16174	539636
2007	85142	13560	60194	16440	542059
2008	84006	13355	59530	16337	536857

Fuente: INE, elab. Prop. (*) Comercio al por menor, excepto comercio vehículos a motor, motocicletas y ciclos.

Figura 3. Empresas comerciales en las autonomías del AME



Comentario: Como se observa en la tabla y figura adjuntas, la evolución del número de empresas comerciales en las autonomías analizadas, y en el conjunto de España, presenta una tendencia común hacia el descenso o estancamiento. Fuente: INE, 2008, elab. Prop.

Tabla 4. % locales comerciales* sin asalariados sobre el total de locales

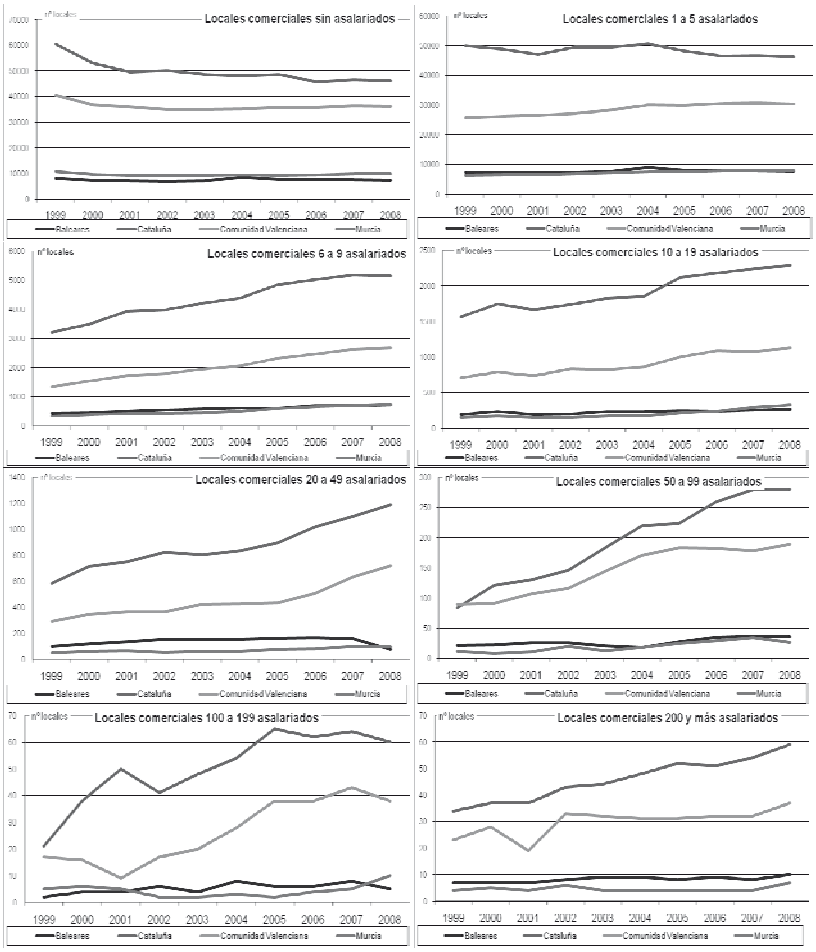
	Cataluña	Baleares	C. Valenciana	Murcia	España
1999	52,1	50,3	58,9	61,0	57,4
2000	49,1	47,5	55,8	57,6	54,5
2001	48,1	46,2	54,9	56,2	53,6
2002	47,2	45,6	53,5	54,9	52,7
2003	46,2	44,8	52,4	53,7	51,8
2004	45,2	46,0	51,2	53,1	50,6
2005	46,3	45,7	51,4	52,4	51,1
2006	45,4	45,5	50,7	51,7	50,6
2007	45,5	45,1	50,8	51,7	50,3
2008	45,4	45,5	50,7	51,5	50,3

Fuente: INE, elab. Prop. (*)Comercio al por menor, excepto comercio vehículos a motor, motocicletas y ciclos

El proceso de concentración empresarial y la zonificación periférica bajo nuevas fórmulas comerciales es más patente si se analizan con detalle los diferentes estratos de los locales comerciales, de acuerdo con el número de empleados que declaran. Las figuras que siguen ponen de manifiesto como, mientras desciende el número de locales sin asalaria-

dos y permanece estancado el de locales con menos de 5 asalariados, crecen los demás estratos. En cada año analizado, el segmento de locales "sin asalariados" alcanza siempre la mitad del total de locales comerciales, lo que da idea de la cantidad de pequeños comercios afectados por la implantación de los grandes equipamientos comerciales periféricos.

Figuras 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11. Locales comerciales según el número de asalariados



Comentario: Evolución del número de locales comerciales según el estrato de asalariados. Se observa el acusado descenso de los pequeños comercios familiares (sin asalariados y con menos de 5 asalariados), mientras los demas estratos experimentan crecimientos destacados, que son especialmente llamativos en Cataluña y en la Comunidad Valenciana.
Fuente: INE, 2008, elab. prop.

5. El proceso de regulación de los equipamientos comerciales

5.1. Las primeras reglamentaciones: los intentos de ajustar la ordenación del territorio a las demandas de los agentes socioeconómicos y de los ciudadanos

El desigual crecimiento experimentado por las medianas y grandes superficies en cada una de las autonomías desde 1999 parece tener una clara justificación en el proceso de reglamentación administrativa desarrolado en cada caso. No obstante, entre las causas posibles de tales diferencias, es posible rastrear la influencia del nivel socioeconómico alcanzado por cada región y, con él, la transición hacia nuevos hábitos de consumo, que se habrían dado primero en Cataluña y con más retraso hacia los territorios del sur, de forma que la región de Murcia estaría incorporándose más tardíamente al proceso desatado por la implantación del denominado modelo comercial global.

Ese cambio sociológico se haya trufado por los efectos de las diferentes disposiciones legales emanadas de cada uno de los gobiernos regionales. En ese snetido, es preciso hacer hincapié en la falta de atención prestada desde todas las administraciones del Estado a tan destacada actividad hasta fechas bien tardías. En concreto, España ha carecido de legislación específica en materia comercial hasta la *Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista***,** de gran repercusión (Villarejo, 2007) ya que por primera vez se entendía en el ámbito estatal que la actividad comercial tenía una importante participación en la construcción del territorio.

Antes, el Gobierno de la Comunidad Valenciana ya había elaborado una primera norma legal en el contexto del programa de vertebración territorial (hacer país) que se plasmaría en el plan estratégico de "vertebración del territorio" (COPUT, 1995). Así, en la *Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales* se establecía la primera reglamentación para las superficies comerciales superiores a los 2.500m^2 (art. 17), por entender que su proliferación estaba empezando a alterar los equilibrios tradicionales. Para los equipamientos comerciales menores no se establecía ninguna norma, salvo la concesión de licencia municipal. Pero para esas nuevas plataformas comerciales se exigía el permiso desde la Administración autonómi-

ca, que debía otorgarlo siempre velando por la adecuada ordenación comercial territorial y urbanística "en el ejercicio de una planificación global". Para asesorar a la Administración autonómica se creaba el Observatorio del Comercio Valenciano, con el objetivo de evitar desequilibrios, afecciones económicas e impactos urbanos. No obstante, como en otras materias, la aparente regulación quedaba de facto desmontada por la adenda que explicitaba que tales equipamientos podrían darse siempre que respondiesen a "razones imperiosas de interés general".

Así, la *Ley 4/1992, de 5 de junio, del Suelo No Urbanizable*, también bajo pretexto de ordenar el suelo rústico de la Comunidad Valenciana, autorizaba la instalación de actividades terciarias en el suelo con esa clasificación, previa "declaración de interés comunitario" que, en la práctica se concedía justificando la propia dimensión del establecimiento y la insuficiencia del suelo urbanizable para acogerlo. De hecho, la norma lo permitía en respuesta a la demanda existente por parte de los inversionistas que dinamizaban, junto con otros aspectos (Ponce, 2006) la fragmentación de la forma urbana y la dispersión del hábitat y, con él, la restructuración del sistema comercial de cada ciudad.

Los excesos llevaron a la promulgación del *Decreto 256/1994, de 20 de diciembre, del Gobierno Valenciano, sobre la autorización administrativa de las grandes superficies de venta al detalle*, que buscaba tipificar los equipamientos comerciales de acuerdo con su magnitud. Se vuelve a definir el tamaño, especificando que "gran superficie de venta al detalle" es la que tiene 1.000m^2 o más, o 600m^2 en los municipios menores de 40.000 habitantes (art. 2). Para todas ellas se plantea exigir antes de su autorización una serie de estudios de impacto económico, de creación de puestos de trabajo, de afección al comercio existente en la zona de influencia, de accesibilidad, de afección en los hábitos de compra de la clientela potencial y, en fin, de todos los aspectos territoriales, económicos y sociales susceptibles de experimentar cambios a partir de la nueva plataforma comercial.

La regulación del sector en Cataluña se inspiraba en los mismos principios de eficiencia comercial, equilibrio territorial y competencia: el aumento de la oferta de equipamientos debía beneficiar a los ciudadanos que, de ese modo, "verían potenciada su libertad de elección", tal como explicita la *Ley 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales*,

de la Generalitat de Catalunya, también diseñada como respuesta a las nuevas demandas ciudadanos y del propio sector, que desarrollaba sus nuevos formatos más competitivos. De manera que otro de los objetivos de la ley catalana era la de "mejorar las estructuras comerciales y a racionalizarlas en beneficio del sector". En la justificación se indica abiertamente que la norma responde a las exigencias de las nuevas fórmulas comerciales del sector que "requiere localizaciones idóneas para satisfacer las necesidades de emplazamiento y accesibilidad por medio de una infraestructura viaria. Asimismo, debe tener en cuenta otras consideraciones, como la adecuada dimensión de los establecimientos y las nuevas técnicas de venta y conservación de productos".

La Generalitat catalana proponía los planes generales como la herramienta adecuada para la previsión de suelo para ese tipo de equipamientos. De ese modo, los planes generales tenían la obligación, a partir de ese momento, de contemplar las reservas de suelo necesarias tanto para el equipamiento comercial público –mercados– como para grandes centros comerciales de interés social "en función de las necesidades de la población actual y potencial" (art. 4).

La norma exigía el visto bueno de la Comisión Territorial de Equipamientos Comerciales, figura similar a la valenciana, en el caso de que el establecimiento tuviese una "superficie edificada" superior a los 2.000m^2, en municipios menores de 25.000 habitantes, o superior a los 3.000m^2 en municipios con más de 25.000 habitantes.

Dado que los gobiernos regionales animaban de uno u otro modo la creación de esos nuevos equipamientos bajo una aparente regulación específica, el Estado central, en enero de 1996, dos meses antes de las elecciones generales, promulgaba la *Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista*, mediante la que pretendía, desde el gobierno central, poner coto a la desmesura de algunas autonomías, como la catalana y valenciana.

La Ley estatal de 1996 no contemplaba la asunción de la gestión territorial del comercio, sino que mantenía la delegación en las administraciones autonómicas, que debían establecer su modelo urbano-comercial, definir qué era una gran superficie comercial y en qué lugares podían localizarse. Si las anteriores normas autonómicas respondían a las demandas de los agentes económicos, esta norma estatal venía en ayuda del pequeño comercio, ya seriamente afectado. En ese sentido, proponía la conservación de los espacios urbanos preexistentes y de sus

usos, sobre todo de los centros urbanos con mayor valor patrimonial e histórico, para evitar alteraciones excesivas de los mismos. Con todo, no ponía coto en absoluto al desarrollo de las nuevas estrategias del sector, que debía ser eficaz, competente y complementario:

> *"Los requisitos que se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales atenderán conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico (…) En ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica"* (Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista)

La insularidad de las Baleares ha contenido *per se* la dispersión del hábitat y, con él, la proliferación de las nuevas plataformas comerciales. Además, frente a las fuertes densidades demográficas autóctonas de Cataluña, y su presión sobre su territorio, o frente al desarrollo masivo del turismo *residencialista* de la Comunidad Valenciana, que por sí mismo también ha alentado la instalación de zonas comerciales a pie de autovía (junto con la proximidad de los hospitales y del aeropuerto, es el tercer factor clave en la elección de un municipio para establecer la residencia de largas temporadas o definitiva (Janoschka, 2005)), el turismo balear presenta un mayor perfil hotelero y, al tiempo, la propia orografía y fragmentación condiciona el uso masivo del automóvil, de manera que las nuevas plataformas comerciales han tenido un menor desarrollo.

De hecho, la regulación del sector se demoró hasta la *Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears*, para seguir, a partir de ese momento, el mismo esquema normativo que las otras dos autonomías predecesoras. Esto es, se creaba el Consejo Asesor de Comercio de las Illes Balears como órgano consultivo del Gobierno autónomo y se establecían, a la baja, las tipologías de las

grandes superficies, ajustadas al tamaño de cada isla: 700 m² en la isla de Mallorca, 400 m² en las islas de Menorca y de Ibiza, y 200 m² en la isla de Formentera.

Conforme con la hipótesis planteada del retardo cronológico en el desarrollo socioeconómico, mientras las sociedades industriales del norte, y las turísticas valenciana y balear provocaron con anterioridad el cambio en los comportamientos sociológicos: demanda de hábitat disperso y nuevos usos comerciales y de relación por el territorio, la Región de Murcia ha entrado más tardíamente en esos procesos de cambio, de manera que hasta la *Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista de la Región de Murcia,* no se ha sentido la necesidad de intervenir sobre el sector y sobre sus estrategias territoriales. El potente centro comercial urbano de la ciudad de Murcia ha pervivido como tal y sin afección hasta prácticamente el nuevo siglo en que se han desatado las ofertas comerciales periféricas.

La ley murciana repite los argumentos de las precedentes y también los objetivos para lograr "la racionalización, mejora y modernización de las estructuras comerciales, potenciando un modelo comercial que garantice el aprovisionamiento y la multiplicidad de oferta a los consumidores buscando la diversidad comercial", esto es, el mismo mensaje desde los años 1980. Los únicos cambios sustanciales son los referidos a la magnitud de los equipamientos, conforme con los últimos desarrollos urbanísticos de ese tipo de plataformas comerciales, que cada vez más se asocian con otras actividades lúdicas y, por ello, plantean una complementariedad de usos que exige mayores superficies.

Así, en Murcia, se considera "establecimiento comercial con impacto supramunicipal" los *equipamientos individuales* (un solo comercio) dedicados a la venta de "bienes cotidianos" con más de 2.500m² de superficie de venta, a la venta de "bienes ocasionales" con más de 4.000m², y los equipamientos colectivos (zona comerciales/centros comerciales) con más de 5.000m² (art. 8).

Tabla 5. Leyes estatales y autonómicas de regulación comercial

Ámbito	Leyes y decretos que analizan la localización de grandes superficies comerciales
Cataluña	- Ley 3/1987 de 9 de marzo de Equipamientos Comerciales de Cataluña - Decreto-Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de Ordenación de los Equipamientos Comerciales de Cataluña - Ley 16/2000, de 29 de diciembre, de Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales modificada por Ley 31/2002, de 30 de diciembre - Decreto 342/2001, de 24 de diciembre , por el que se aprueba el reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales
Islas Baleares	- Ley 11/2001, de 15 de junio, sobre Ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears Titulo IV - Modificada por Ley 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15-6-2001, sobre ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12-12 relativa a los servicios en el mercado interior
Comunidad Valenciana	- Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, modificada por Ley 12/2009, de 23 de diciembre, Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. - Decreto 256/1994, de 20 de diciembre, sobre Autorización administrativa de grandes superficies
Murcia	- Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre el Régimen del Comercio Minorista de la Región de Murcia, modificada por Ley 11/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE

Fuente: www.mytic.es (Acceso: 3-03-2011)

Tabla 6. Definición de gran superficie comercial por regiones

Cataluña *Ley 16/2000, de 29 de diciembre, de Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales modificada por Ley 31/2002, de 30 de diciembre*	En razón de la superficie de venta: - Pequeños establecimientos comerciales (PEC): establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta inferior a 800 metros cuadrados. -Medianos establecimientos comerciales (MEC): establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta igual o superior a 800 metros cuadrados e inferior a 1.300 metros cuadrados. - Grandes establecimientos comerciales (GEC): establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta igual o superior a 1.300 metros cuadrados e inferior a 2.500 metros cuadrados. - Grandes establecimientos comerciales territoriales (GECT): establecimientos, individuales o colectivos, con una superficie de venta igual o superior a 2.500 metros cuadrados.
Islas Baleares *Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears.*	En las Illes Balears tienen la consideración de gran establecimiento comercial los comercios al por mayor o al por menor que tengan una superficie útil para la exposición y la venta superior a 700 m² en la isla de Mallorca; a 400 m² en las islas de Menorca y de Ibiza; y a 200 m² en la isla de Formentera.
Comunidad Valenciana *Decreto 256/1994, de 20 de diciembre, sobre Autorización administrativa de grandes superficies*	A los efectos de lo establecido en el presente decreto, se consideran grandes superficies de venta al detalle, los establecimientos individuales o colectivos donde se practique la actividad comercial de carácter minorista, que tengan una superficie dedicada a la venta igual o superior a 1.000 metros cuadrados, o, en municipios con población de derecho inferior a 40.000 habitantes, los que tengan una superficie dedicada a la venta igual o superior a 600 metros cuadrados .
Murcia *Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista de la Región de Murcia.*	Requerirán licencia comercial autonómica para la instalación y apertura para el desarrollo de la actividad comercial, los establecimientos comerciales, individuales o colectivos, cuya implantación tenga impacto de carácter supramunicipal sobre su entorno o sobre alguno de sus elementos significativos. 2. Se considerará que tiene impacto supramunicipal: a) Cualquier establecimiento comercial minorista individual, sea polivalente o dedicado a la venta de bienes cotidianos, con una superficie útil de exposición y venta igual o superior a 2.500 metros cuadrados. b) Los establecimientos individuales dedicados a venta de bienes ocasionales con una superficie de exposición y venta igual o superior a 4.000 metros cuadrados. c) Los establecimientos comerciales colectivos con una superficie útil total de exposición y venta igual o superior a 5000 metros cuadrados.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Localización de grandes superficies comerciales en el territorio

Cataluña	- Los medianos establecimientos comerciales y los grandes establecimientos comerciales sólo pueden implantarse en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 5.000 habitantes o asimilables a éstos o que sean capital de comarca. - Los grandes establecimientos comerciales territoriales pueden implantarse únicamente en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 50.000 habitantes o los asimilables a éstos o que sean capital de comarca. Por reglamento, deben concretarse las características que han de concurrir para considerar un municipio como asimilable a uno de más de 50.000 habitantes.
Islas Baleares	Las administraciones competentes no podrán autorizar la realización de obras de instalación o ampliación, ni la apertura de establecimientos comerciales que puedan disponer de una superficie útil para la exposición y la venta superior a: a) 250 m^2 , en los municipios de hasta 3.000 habitantes. b) 400 m^2 , en los municipios de entre 3.001 y 10.000 habitantes. c) 600 m^2 , en los municipios de entre 10.001 y 20.000 habitantes. d) 800 m^2 , en los municipios de más de 20.000 habitantes. e) 1.300 m^2 , en el municipio de Palma.
Comunidad Valenciana	A) En relación con la localización del equipamiento comercial : a) Si existe una correlación suficiente entre, de una parte, el tamaño y el tipo de punto de venta proyectado, y, de otra, el territorio en el cual se proyecta la implantación, atendiendo al peso demográfico de su área de influencia. b) Si la implantación proyectada está concebida para promover un equilibrio funcional entre la periferia y los centros comerciales existentes. B) En relación con los consumidores y usuarios : a) Los efectos sobre los hábitos de consumo y las necesidades de compra. b) El análisis comparativo entre la oferta y la demanda globales y sus perspectivas de evolución . e) La accesibilidad del establecimiento proyectado en relación con los diferentes medios de transporte, especialmente los colectivos, sin que se deriven cargas específicas para la colectividad; así como la dotación de plazas de aparcamiento y la incidencia en el tráfico rodado, existente . d) La influencia sobre los niveles de precios y de prestación de servicios al consumidor de la zona.
Murcia	Se precisará disponer de licencia comercial en la instalación o apertura de los establecimientos comerciales individuales o colectivos que tengan impacto supramunicipal según lo dispuesto en el artículo 8 de la ley o en la ampliación de los establecimientos comerciales individuales o colectivos cuya superficie de ventas supere, antes o después de la ampliación, los límites establecidos para cada caso en el citado artículo 8.

Fuente: elaboración propia.

5.2. Las diferencias entre las ciudades del AME

En la etapa más reciente se observa cómo las ciudades capitales, dentro de las consideradas en el arco mediterráneo español, han sido las más beneficiadas por los procesos de reestructuración del sistema comercial, al menos en lo que respecta a la superficie comercial instalada. Esto es, partiendo de una situación ventajosa conforme con sus dotaciones comerciales, los cambios en los formatos y en la ubicación se han hecho, por lo general, sin abandonar el municipio. Lo que es normal por cuanto la capitalidad histórica ha generado la concentración de las vías de comunicación en esas ciudades, potenciando su accesibilidad.

Entre las ciudades no capitales destacan los casos de Terrasa y Hospitalet tanto por su temprana incorporación al proceso de desarrollo comercial como actividad clave de la sostenibilidad económica de viejas ciudades industriales en reconversión, al que siguieron después, con los mismos objetivos Elche y Cartagena, siempre mediante planes estratégicos para la transformación de los modelos económicos, que han empleado los planes urbanísticos como herramientas para propiciar los nuevos y grandes desarrollos comerciales, tanto mayores cuanto más tardíos y, de acuerdo con la hipótesis central, cuanto más al sur.

Por su parte, entre las ciudades capitales de provincia destaca Barcelona, con un gran equipamiento fruto de una reestructuración que ha combinado algunos desarrollos periféricos como complemento de una profunda renovación del comercio urbano, que ha potenciado su nivel como centro comercial abierto de escala suprarregional y hasta internacional.

Valencia sigue con gran fidelidad las estrategias territoriales y sectoriales de la ciudad de Barcelona, tanto en el cambio de modelo socioeconómico como en los procesos de renovación de la escena urbana y de la oferta comercial del centro de la ciudad, también revitalizado con nuevos formatos, que han conseguido, entre otros aspectos puramente económicos (ganancia de centralidad, inversiones, puestos de trabajo) la recuperación del centro patrimonial de la ciudad y su puesta en valor tanto para ciudadanos como para visitantes (esto es, una reproducción a escala del "modelo Barcelona").

Por último, el caso de la ciudad de Murcia refleja la más tardía incorporación de las ciudades del sur del arco mediterráneo español al proceso de transformación socioeconómico, de manera que la capital de la región dio su gran salto en 2005, cuando el proceso ya estaba definido y acantonado en sus posibilidades, en las ciudades del norte. En esta región se asiste a una creciente polarización del territorio entre las dos grandes ciudades históricas, Murcia y Cartagena, que drenan para sí los equipamientos comerciales de los municipios menores de la comunidad autónoma.

Tabla 8. Superficie m2 centros comerciales ciudades del AME no capitales

	Sabadell	Reus	Badalona	Elche	Hospitalet de Ll.	Terrassa	Cartagena
1996	13.073	11.185	29.000	9.794	18.600	16.400	27.077
1997	13.073	11.185	29.000	9.794	18.600	16.400	27.077
1998	13.073	11.185	35.545	9.794	18.600	31.400	27.077
1999	13.073	11.185	35.545	9.794	18.600	71.600	27.077
2000	14.073	11.185	35.545	9.794	18.600	73.525	27.077
2001	14.073	11.185	35.545	9.794	18.600	73.525	27.077
2002	8.000	11.185	35.545	9.794	67.600	73.525	27.077
2003	8000	11185	35545	52015	67600	73525	33077
2004	8000	19226	35545	52394	71871	73525	33397
2005	8000	19226	35545	52394	71871	73525	33397
2006	8000	19226	35545	52394	71871	73525	76397
2007	8000	28226	35545	42173	71803	80905	115397
2008	8000	28226	35545	59600	71803	80905	152279

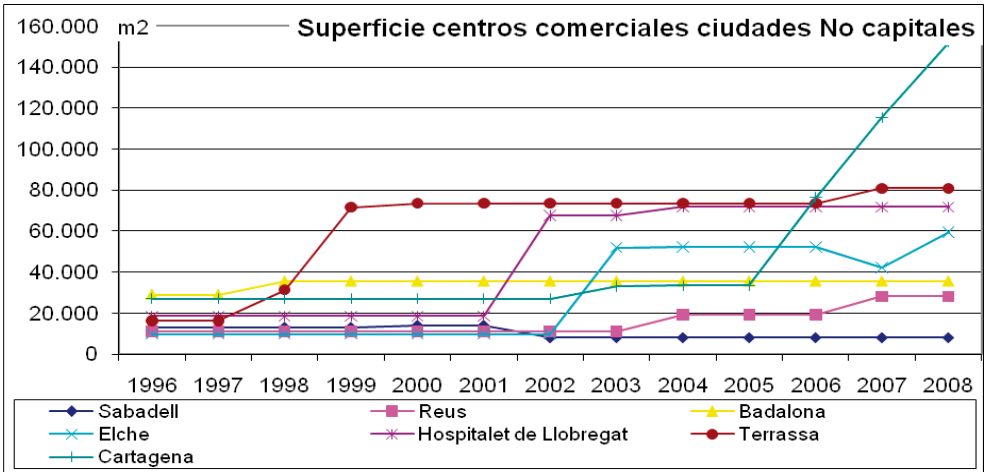
Fuente: Anuario Económico de España 2010, La Caixa, www.anuarieco.lacaixa

Tabla 9. Superficie m2 centros comerciales ciudades del AME capitales de provincia

	Girona	Tarragona	Castellón	Palma	Alicante	Murcia	Valencia	Barcelona
1996	3.600	11.424	24.355	67.935	6.300	63.051	194.280	228.888
1997	3.600	38.424	24.355	67.935	6.300	63.051	194.280	228.888
1998	3.600	38.424	24.355	72.768	6.300	62.251	194.280	164.073
1999	3.600	38.424	24.355	72.768	40.300	62.251	194.280	177.796
2000	3.600	38.424	24.355	92.768	56.650	72.251	202.480	255.516
2001	3.600	38.424	24.355	92.768	56.650	72.251	202.480	369.235
2002	0	36.724	24.355	142.768	128.150	66.581	203.038	386.218
2003	0	36.724	31.355	157.768	168.150	58.581	203.038	386.218
2004	0	38.781	31.358	111.768	168.172	56.585	258.952	361.477
2005	0	38.781	51.358	111.768	168.172	56.585	258.952	361.477
2006	0	38.781	35.722	124.792	168.172	238.085	293.952	361.477
2007	0	38.781	39.877	108.367	171.856	241.312	292.806	364.108
2008	0	38.781	94.051	108.143	171.856	267.128	306.988	374.014

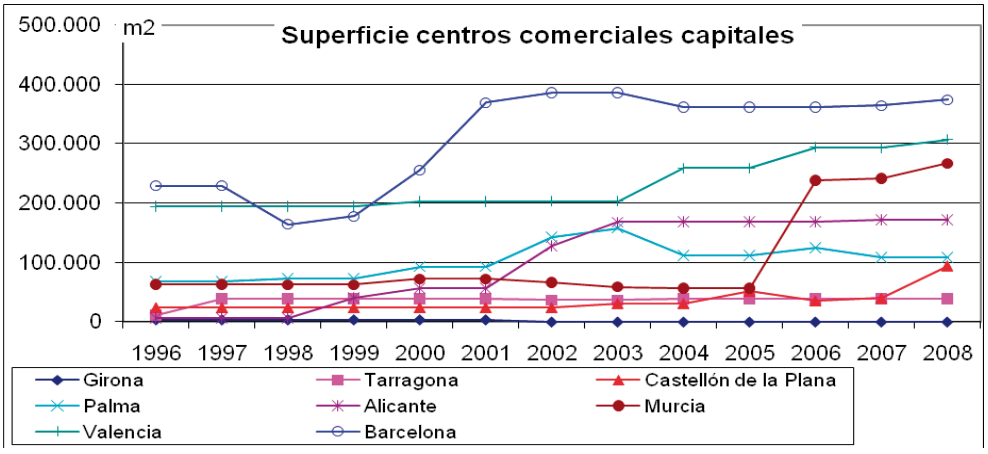
Fuente: Anuario Económico de España 2010 de La Caixa, www.anuarieco.lacaixa.es

Figura 12. Superficie de centros comerciales en ciudades no capitales de provincia



Fuente: Anuario Económico de España 2010 de La Caixa, www.anuarieco.lacaixa.es

Figura 13. Superficie de centros comerciales en capitales de provincia



Fuente: Anuario Económico de España 2010 de La Caixa, www.anuarieco.lacaixa.es

6. LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES DEL MODELO COMERCIAL GLOBAL

El cambio desde el sistema comercial tradicional al actual se ha dado con un notable impacto en la ordenación del territorio y en los hábitos de uso del territorio de la sociedad actual –bien denominada sociedad de consumo-, con clara impronta en las ciudades analizadas, en las que es posible identificar las siguientes estrategias territoriales:

- *Cambio cualitativo del centro histórico*.- Las áreas históricas de las ciudades han experimentado de una forma más llamativa la transformación espacial de la actividad comercial. En todas las ciudades analizadas, el centro histórico ha perdido la hegemonía comercial, que habían mantenido prácticamente hasta principios de los años 1980, experimentando en esos años una caída brutal de su cuota de mercado, en paralelo al descenso de la competitividad de los establecimientos de comercio tradicional, ocasionando una grave afección de la imagen del centro histórico que, en algunos casos, para su supervivencia como espacio competitivo ha desarrollado estrategias de museización, orientadas sobre todo hacia el turismo (comercio incluido). Al paradigmático caso de Barcelona han seguido los de Palma, Valencia, Tarragona y Girona, ciudades con empaque patrimonial. Mientras las demás ciudades, con menor relevancia patrimonial, siguen también en lo posible esa estrategia para insuflar nueva vida a sus depauperados centros históricos: el turismo urbano como nueva herramienta para la revitalización funcional.
- *Consolidación de un "hipercentro comercial" en los ensanches*.- En esos espacios, la renta de situación derivada de la fuerte concentración de actividades terciarias ha desatado un proceso de alta competencia selectiva entre los comercios, donde sólo sobreviven aquellos con estructuras jurídicas más sólidas, que expulsan al comercio tradicional de marcado carácter familiar. Se imponen así los establecimientos franquiciados, las sucursales o los comercios de alto status, que pelean por abrir establecimientos en las principales sendas comerciales, favorecidas por las operaciones urbanísticas desde los planes

generales (aparcamientos subterráneos, estaciones de transporte público, peatonalización y mobiliario urbano como aspectos más destacados). En la mayor parte de las ciudades analizadas, este hipercentro o centro comercial abierto que configura unos pocos ejes comerciales en el callejero del ensanche, se ha consolidado a partir de un proceso evolutivo, que arranca con su hegemonía comercial hasta los años 1980, la afección por la apertura de los centros comerciales periféricos y el ajuste y reestructuración desde los años 1990 y principios de los 2000, hasta su consolidación actual como contrapunto urbano a la potente oferta periférica. El grado de consolidación es más fuerte en las ciudades catalanas, favorecido por una legislación que antepone los intereses urbanos a los sectoriales (Ley 3/1987 de 9 de marzo de Equipamientos Comerciales de Cataluña), y menor en las demás autonomías, en las que los procesos de cambio se han dado más tardíamente, desregulados y ya en plena etapa postmoderna y neoliberal, donde se ha dado prioridad a los intereses del sector comercial por encima de los intereses urbanos: paradigmático es el caso de Murcia, en plena etapa de centrifugación de funciones terciarias, entre ellas de manera destacada el comercio.

- *Ampliación de la superficie comercial en las áreas periféricas por medio de grandes superficies, planificadas o espontáneas*.– Las superficies comerciales periféricas al borde de las autopistas surgen como respuesta a la demanda derivada de la dispersión del hábitat (y de otras funciones urbanas) por el territorio, fenómeno que ha tenido especial relevancia a partir de los años 1980 y, sobre todo, desde los años 1990 en las ciudades del arco mediterráneo español. En principio, la oferta comercial se circunscribió a los productos de consumo ordinario bajo la fórmula del hipermercado "para la compra semanal". Pero pronto la accesibilidad y el éxito de las nuevas fórmulas comerciales fueron aprovechadas por las grandes superficies especializadas en una gama de productos, en las nuevas ampliaciones de Suelo Urbanizable que, en los planes generales desde los años 1980, se califican ya específicamente

para uso comercial y terciario. De hecho, con frecuencia se ha recalificado el uso industrial de muchos espacios de Suelo Urbanizable, ante la caída de las inversiones industriales y la creciente demanda de las grandes superficies comerciales. Fenómenos de ese tipo se dan en todas las periferias urbanas analizadas, en las que se comprueba la convivencia de naves industriales (cada vez menos) con grandes establecimientos comerciales y terciarios de ocio. Muy destacado es el caso de los viejos polígonos industriales del sur de Valencia, donde se desarrolló un sistema productivo local vinculado al mueble, hoy en retroceso frente al avance del uso terciario del territorio (centros comerciales, grandes superficies especializadas, lugares de ocio y nuevos parques infantiles cerrados, salones de banquetes, etc.) que aprovecha el potente eje de acceso en paralelo de la A-7, la autovía CV-31 y la vieja carretera nacional, hoy CV- 4002 (Ponce, 2003).

- *Declive de las áreas comerciales secundarias.-* Mientras los espacios comerciales del centro –del ensanche– han respondido a estos retos, los espacios comerciales secundarios –o de barrio– han sido los más afectados, hasta el punto de su casi desaparición en algunas ciudades. También ha afectado gravemente a los sistemas comerciales de los municipios menores vecinos, manifiesto en ambos casos en la progresiva banalización de su oferta y en el descenso en cifras absolutas del número de establecimientos. En ese sentido, los planes generales de última generación de la mayor parte de las ciudades analizadas ya no contemplan el comercio como equipamiento imprescindible de los nuevos barrios, fiando su abastecimiento a la oferta de los nuevos polígonos terciarios.

7. Las estrategias sectoriales del modelo comercial global

El despliegue de estrategias territoriales es resultado en gran medida de la transformación del sistema comercial en cada ciudad, cuyos elementos son cada vez más parte esencial de la demanda de extensión del suelo urbanizado. En las ciudades analizadas se observa como el cambio ha sido más temprano en las principales urbes –Barcelona y Valencia– seguidas después por las ciudades industriales y turísticas

catalanas y alicantinas y es más reciente en las ciudades murcianas, con una pauta que parece inspirada en el determinismo antes apuntado del nivel de desarrollo socioeconómico de las sociedades en que tienen lugar el cambio de modelo. Las características esenciales del nuevo modelo comercial son:

- *Aumento de la superficie de los establecimientos, en paralelo a la disminución del número de los mismos.*– Esto es, se ha producido una concentración parcelaria –o centralización– conforme con las exigencias de suelo para la exposición de productos de autoservicio.
- *Expansión de nuevas fórmulas legales: franquicias y sucursales de compañías de ámbito nacional e internacional*.– El respaldo de grandes empresas –la concentración empresarial– ha sido clave para garantizar la inversión necesaria para los nuevos establecimientos, para asegurar su abastecimiento y, por consiguiente, su viabilidad, e incluso para favorecer la rentabilidad de los mismos, apoyados por las estrategias publicitarias y de marketing general que desarrollan las grandes firmas, en ocasiones con una clara organización vertical, que va desde la fabricación hasta la distribución minorista.
- *Reducción del número de pequeños empresarios comerciales o comercio autónomo.*– Como consecuencia clara de la pérdida de cuota de mercado de los comercios tradicionales que, además, han sido incapaces (por falta de financiación) de reubicarse en los nuevos ejes comerciales del ensanche o en los espacios reservados para los pequeños comercios en los grandes centros comerciales de las periferias o en las galerías comerciales planificadas también periféricas. Entre otros aspectos, el cierre del comercio de barrio impele a los ciudadanos al uso del automóvil para el abasto, con sus evidentes repercusiones en el urbanismo, reforzando el atractivo de las grandes vías de tráfico y de los espacios comerciales periféricos rodeados de grandes playas de aparcamiento.
- *La homogeneización de la oferta.*– Esencial resulta para las empresas la banalización o estandarización del producto para garantizar su fácil distribución planetaria. De ese modo, también se ha ido estandarizando el consumo y, con él, los

hábitos de los ciudadanos, inaugurando un círculo virtuoso que se retroalimenta: crece la demanda ciudadana de grandes centros comerciales, sobre todo de los vinculados al ocio, y los planes generales los recogen a raudales, sin que medie una verdadera reflexión urbanística sobre el modelo de ciudad deseado. En las ciudades analizadas, pionera fueron la Comunidad Valenciana (1986) y Cataluña (1987), para establecer una clara regulación de las superficies comerciales, bien entendidas como equipamientos al servicio de la ciudad. Más precisa fue la legislación valenciana que, en 1994, establecía una norma para la autorización de la apertura de grandes superficies comerciales. Bien que los cambios de gobierno posteriores y la aceptación del liberalismo como ideario flexibilizaron los reglamentos.

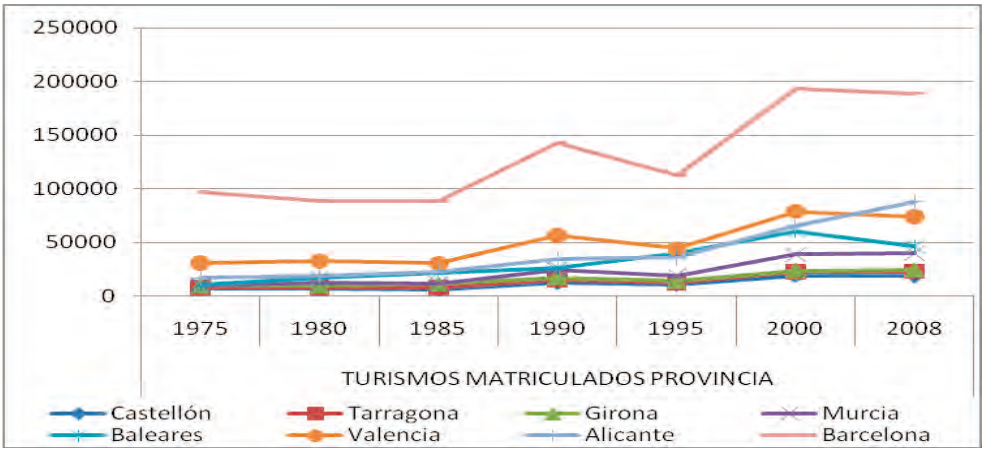
8. Los cambios socioeconómicos y los nuevos hábitos de los ciudadanos-clientes

El cambio desde el modelo comercial de dependencia centro-periferia hasta el actual modelo policéntrico jerarquizado (Espinosa, 2009) se ha dado junto con cambios sustanciales también entre los diferentes agentes que intervienen: nuevos empresarios comerciales e inmobiliarios, políticos, planificadores urbanos, promotores e inversores inmobiliarios y comerciales, consumidores tradicionales frente a consumidores más exigentes con los propios comerciantes y con los bienes que distribuyen, que han conseguido cambiar los hábitos de consumo y de compra tradicionales. Tales cambios socioeconómicos son resultado de las transformaciones experimentadas en el nicho ecológico del comercio, esto es, en el sistema de vida urbano, como se ha observado en las ciudades analizadas, en las cuales pueden identificarse los siguientes fenómenos, acontecidos en la etapa cronológica del Estado de las Autonomías, si bien en diferentes momentos en cada una de las regiones del arco mediterráneo español:

- *La generalización el transporte privado* ha puesto fin a las distancias urbanas, acercando los diferentes espacios funcionales creados a partir del desarrollo de los primeros planes generales de ordenación urbana, desde los años 1960, pero en espe-

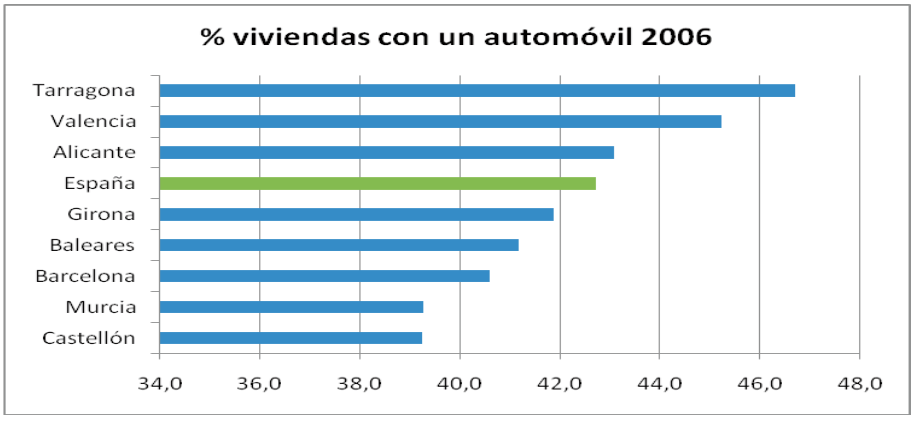
cial los planes generados ya con normativa autonómica en los años 1980. La especialización segregada de los usos del suelo impulsó el uso de los medios de transportes, pero sobre todo, potenció el uso del automóvil (Ponce, 2006) alterando el viejo equilibrio de las áreas de influencia comercial centro-periferia.

Figura 14. Evolución del número de turismos matriculado en años clave por provincias en el Arco Mediterráneo Español



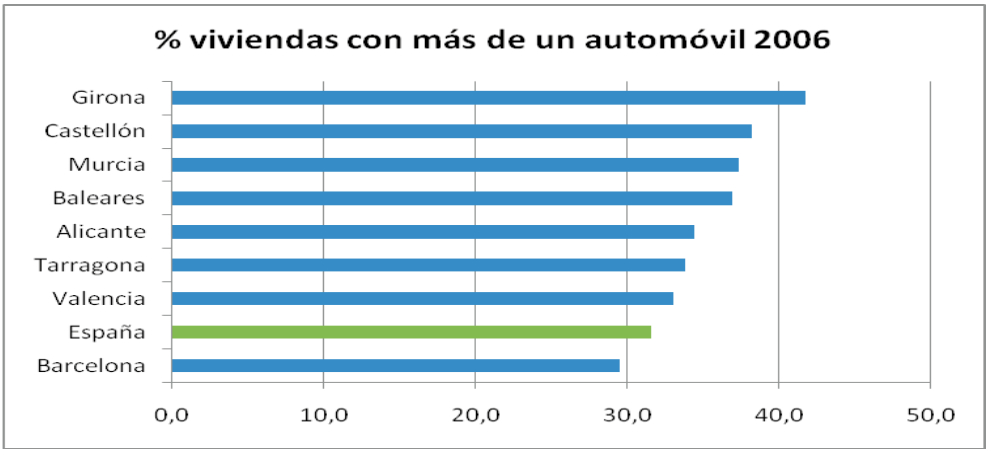
Comentario: se observa el despegue de las curvas a partir de 1985

Figura 15. Evolución del porcentaje de viviendas con un automóvil en 2006



Fuente: Anuario Estadístico de España, INE, elaboración propia.

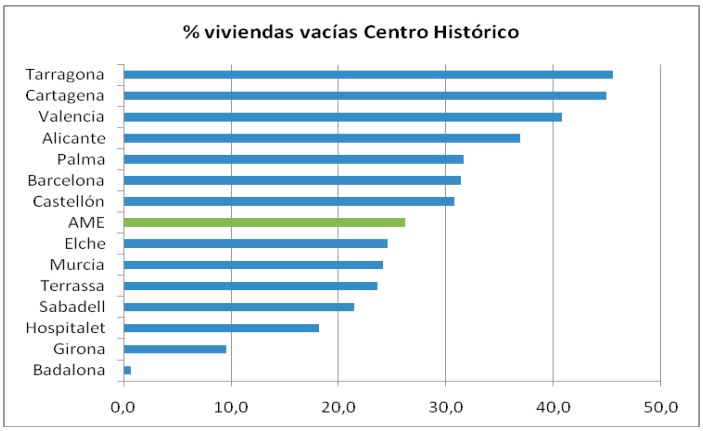
Figura 16. Evolución del porcentaje de viviendas con más de un automóvil en 2006

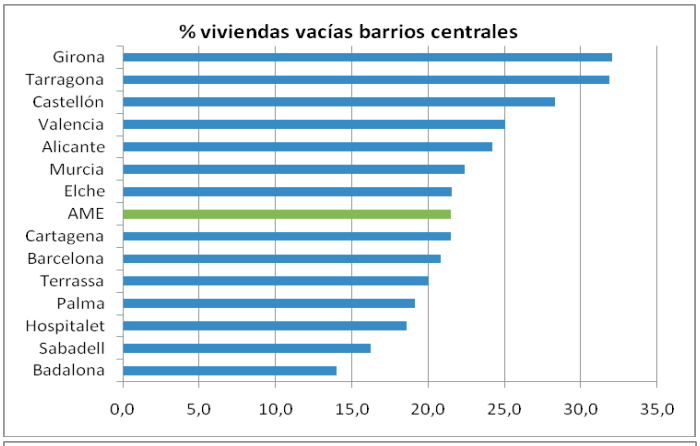


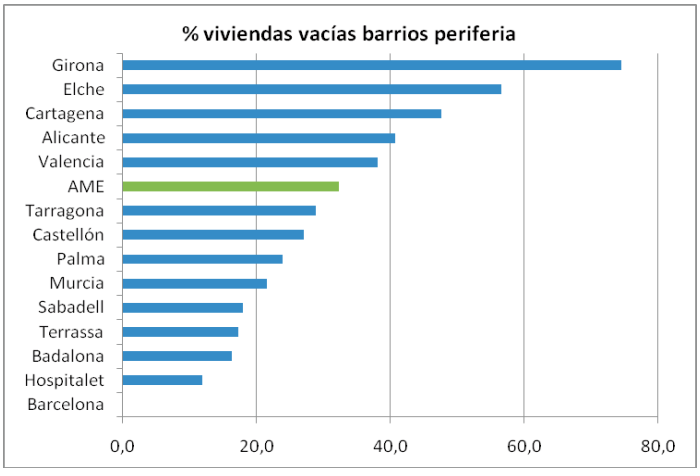
Comentario: Porcentajes provinciales de viviendas con un automóvil o con más de un automóvil; en este segundo caso se observa como la mayor parte de las provincias del AME se encuentran por encima de la media estatal
Fuente: INE, Encuesta de movilidad, 2006, elaboración propia.

- *La nueva distribución de las "densidades de clientes" en el territorio* es fenómeno que va de la mano del aumento de la movilidad privada que ha provocado el vaciado de los centros: primero de los recintos históricos y, desde los años 1990 en las ciudades analizadas, del resto de los barrios del espacio central, afectando incluso al propio ensanche. Con frecuencia, el abandono de los autóctonos ha sido suplido en cierta medida por nueva población inmigrada. No obstante, a efectos de su caracterización como clientes, los nuevos residentes no han podido alcanzar la capacidad adquisitiva de las clases sociales que sustituyeron y que se han instalado en los nuevos barrios periféricos. También los autóctonos que se quedaron en los barrios centrales han ido perdiendo nivel económico por el efecto del envejecimiento. Por el contrario, en las periferias se han asentado los segmentos sociales con mayores hábitos de consumo (clases medias y altas y jóvenes).

Figuras 17, 18 y 19. Porcentaje de viviendas vacías en las tres grandes áreas urbanas: centro histórico, barrios centrales, barrios periferias, en 2001



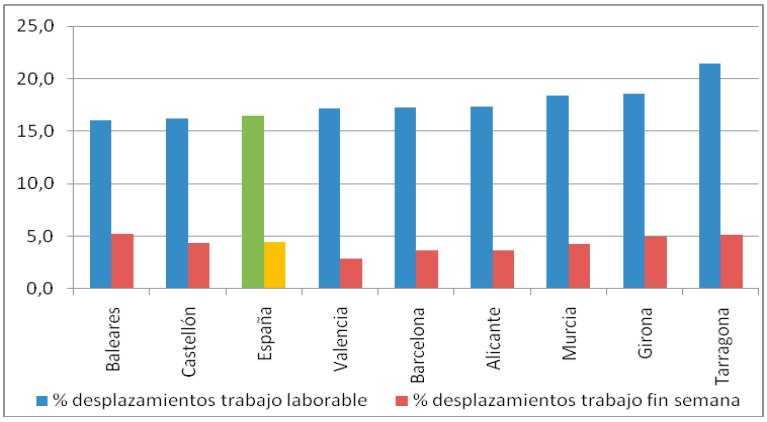


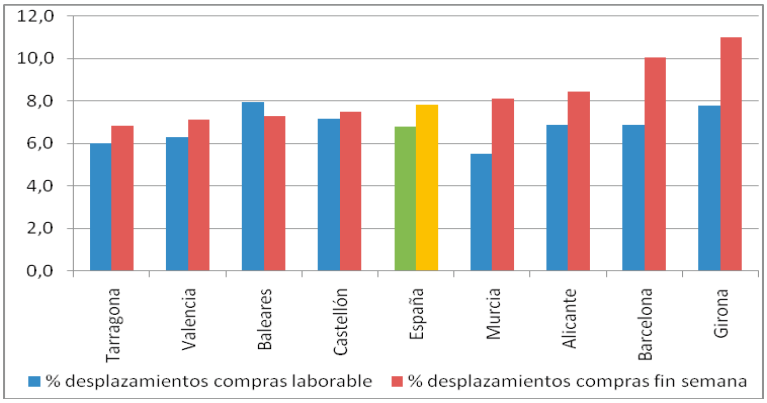


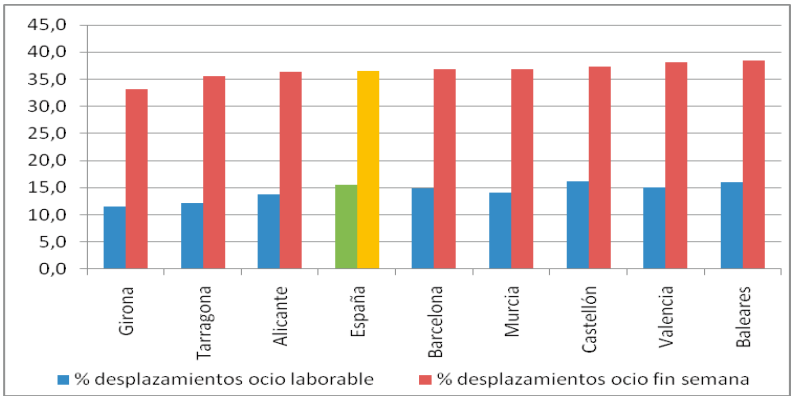
Fuente: INE, Censo viviendas, 2001, elaboración propia.

- *La dispersión del hábitat por la periferia*, fenómeno ligado a los dos anteriores, que se ha consolidado como nueva forma de vida, introduciendo nuevos hábitos entre los ciudadanos (antes vecinos).
- *El incremento del número de hogares ligado al descenso del número de miembros por hogar*.- La fragmentación de la célula de consumidores –el hogar de varios miembros– ha multiplicado tanto los desplazamientos hogar–comercio, como la cantidad de artículos comprados per cápita.
- *La incorporación de la mujer al mercado laboral*, ha supuesto otro importante cambio en los hábitos de consumo, cada vez más concentrados en una sola compra masiva (semanal, quincenal o mensual).
- *Indiviudalización de la demanda y de la oferta.*- Pese a que sigue teniendo éxito la oferta generalista o masiva, cada vez se impone más la segmentación de mercados. Así, los ciclos de producción se han acortado para introducir nuevos elementos que se diferencien de los anteriores y, también, de los de consumo masivo.
- *Aumento del tiempo de ocio que se emplea para "ir de comprar" como hábito lúdico*, de ahí la estrategia creciente del sector por vincular comercio y ocio.

Figuras 20, 21 y 22. Desplazamientos según motivo, provincias en 2006, en días laborables y en fin de semana.







Comentario: Los desplazamientos por trabajo en el AME se hallan en general por encima de la media estatal; mientras los desplazamientos por compras y por ocio son más semejantes a la media de España. En todos los casos, es preciso significar cómo los desplazamientos por compras se reparten casi por igual entre semana y en fin de semana, aunque siempre predomina el fin de semana. En general, representan valores por debajo de los desplazamientos por motivos de trabajo (rondan la mitad). Sin embargo, los desplazamientos por ocio en fin de semana duplican los porcentajes de los desplazamientos por trabajo

Fuente: INE, Encuesta de movilidad, 2006, elaboración propia.

9. Conclusiones: el proceso de cambio en el sistema comercial en los territorios del arco mediterráneo español

En las ciudades analizadas se han repetido los mismos procesos de modernización de la superficie comercial, crisis de los establecimientos comerciales tradicionales y aparición de nuevos hábitos de compra ligada al uso intensivo que los nuevos ciudadanos realizan con sus vehículos privados. El resultado ha sido siempre similar: ciudades que amplían su superficie urbana y comercial, que hacen un uso economicista del espacio, basado en la rentabilidad comercial, social y de la accesibilidad y que abandonan los espacios menos competitivos de la ciudad, normalmente localizados en los centros históricos (Castresana, 1997; Campesino, 1999).

En la etapa analizada, la evolución comercial en el arco mediterráneo español ha tenido diversos ritmos de crecimiento y consecuentemente, impactos muy desiguales en la trama urbana y actividad comercial preexistentes. En este sentido, las regiones que poseían un grado de urbanización alto –como Cataluña y algunas áreas metropolitanas del resto–, aquellas que se encontraban en plena expansión urbana y/o las regiones con gran capacidad de consumo –como los espacios del turismo litoral valenciano y balear– fueron objetivo de las grandes superficies comerciales en una primera fase de desarrollo. Al mismo tiempo, la menor atracción que ejercían áreas urbanas menos desarrolladas –como la Región de Murcia y el interior de ese arco mediterráneo español– supuso un retraso, que no una paralización, en la llegada de grandes superficies comerciales urbanas o periféricas.

Las diferentes velocidades del cambio no han evitado la repetición de errores, de forma que los problemas que aparecieron primero en Cataluña respecto de los impactos del nuevo modelo comercial, son los mismos que hoy se reproducen en Murcia. En general, los problemas se concretan en aumento del tráfico rodado, congestiones puntuales de la red de vías rápidas asociadas a grandes equipamientos comerciales, crisis comercial del centro histórico, generación de nuevas centralidades en suelo periférico y cambios drásticos en los hábitos de consumo y compra de los ciudadanos.

De acuerdo con su evolución, pueden distinguirse claras diferencias en las comunidades autónomas analizadas que, además de a sus peculiaridades sociales y funcionales, responden a los impulsos derivados

de las estrategias sectoriales de urbanismo y comercial, concretada en diversas leyes con base territorial, entre las que han tenido especial importancia las leyes autonómicas referidas al comercio interior (Villarejo, 2007) y a su "territorialización", que han definido la base jurídica en que se ha sustentado el crecimiento espacial y comercial en la escala regional.

En general, tanto la descentralización comercial como la creación de nuevas centralidades comerciales, no se han dado de un modo absoluto, extrayendo todo el comercio del centro de la ciudad, por lo que sería demasiado concluyente hablar de un modelo comercial que descarta a la ciudad consolidada, y que no valora el peso comercial y de jerarquía que aún hoy establece el centro urbano.

El proceso de cambio desde el modelo centro periferia hacia el modelo policentrico jerarquizado ha tenido las siguientes características:

a) *En la escala regional*, como norma general, los cambios comerciales acaecidos en las ciudades del arco mediterráneo se han dado de una forma generalizada afectando en mayor o menor grado a la totalidad de las mismas. Por ello, dentro de sistemas urbanos formados por varias ciudades de diferente tamaño, los cambios han sido espectaculares y han desbordado los límites estrictos de cada una de las ciudades para afectar a otras entidades menores de población situadas dentro de sus áreas de influencia. La ganancia de centralidad comercial de una ciudad, ha provocado la pérdida funcional de sus vecinas, si éstas no poseen mayor o similar oferta comercial, y cambios en los hábitos de compra de los consumidores de toda la región. Aunque en otros países la planificación comercial no se programa desde la escala regional (ya que se va directamente desde la planificación estatal a la local, como es el caso británico), en España, como en Alemania, la mayor autonomía de los gobiernos regionales ha permitido, en teoría, una mejor adecuación de la estructura comercial a las necesidades de sus ciudadanos consumidores.

b) *En la escala subregional*, con una clara tendencia a potenciar las periferias urbanas, el nuevo modelo comercial ha inaugurado una nueva relación entre la ciudad principal y los municipios del área metropolitana. Mientras que los segundos pierden capacidad de atracción comercial local para sus habitantes, la ciudad principal gana peso comercial no sólo para el conjunto del área metropolitana sino incluso de gran parte de la región.

c) *En la escala local* es donde se observan los cambios más significativos del modelo comercial y urbano actuales. Las ciudades ganadores en el reparto de nuevas accesibilidades y centralidades, han experimentado el cambio desde el modelo comercial centro-periferia (centro cualificado, especializado y concentrado) a otro policéntrico (periferias equipadas con grandes plataformas, que repiten la oferta y, por ello, en ligar de complementarse, compiten directamente entre sí, generando inestables y cambiantes flujos y tensiones en la ciudad, que han acabado por transformarlas: centros urbanos que pierden y se vacían, periferias que ganan y se expanden, todo a costa de cambios incesantes de los planes urbanísticos y, también, a costa de la definición de modelos de ciudad estables y sostenibles: se ha dado también el tránsito de ciudadano a consumidor.

10. Bibliografía

CAMPESINO, A. (1999): "El comercio en los centros históricos de las ciudades españolas" en B. BERNAL SANTA OLALLA (coord.), *Revitalización funcional del centro histórico*. Universidad de Burgos.

CASTRESANA, J. (1997): "Urbanismo, comercio y centro ciudad. Relaciones difíciles". *Distribución y Consumo*, Junio-Julio.

BURIEL DE ORUETA, E. (2008) "La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova*: *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XII, nº 270(64). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm.

BURIEL DE ORUETA, E. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XIII, núm. 306. Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm.

COPUT, (1995): *Estrategias de vertebración territorial. Plan Director de Urbanismo.* Valencia. COPUT, 301 pp.

DIEZ DE REVENGA, E. y otros (2006): *La ordenación del territorio en la Región de Murcia: Estado actual de la materia*. Murcia. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. 158 p.

DUPUY, G. (1995): *Les territories de l'automobile.* Paris. Ediciones Anthropos.

ESPINOSA SEGUÍ, A. (2009): *El comercio como herramienta estructuradora del territorio. El caso de las ciudades alicantinas*. Alicante. Taller

Digital de Establecimiento de Textos Literarios y Cientificos S.A., Universidad de Alicante. 500 p.

FERNÁNDEZ, G. R. (1998): "Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. XXXII, nº 166, 89-112.

GARCÍA BELLIDO, J. (1998): "Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el urbanismo europeo". *OP. Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos*, nº 43, 93-103.

GAMIR, a., et. Al. (1989): "Terciarización económica y desarrollo regional en España". *Anales de Geografía*, nº 9, 123-124.

JANOSCHKA, M. (2005): "Immigrants et Résidents en Espagne: Différences spatiaux et conflits de l'occupation et appropriation symbolique du territoire" en CROZAT, D., *Mutations des Villes Méditerranéennes européennes et de leurs périphéries*. Montpellier.

MÉNDEZ, R. (1997): "Transformaciones económicas y reorganización espacial: un contexto". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 24, 5-11.

MODREGO CABALLERO, F. (2000): "Cuarenta meses de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXII, nº 123, 11-27.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de la ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas.* Madrid. Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Universidad de Alcalá. 485 p.

PONCE, G.. y LARROSA J. (2002): "La transformación de los sistemas productivos y sus repercusiones en el patrimonio urbano: el área metropolitana de Alicante-Elche". *Turismo y transformaciones urbanas en el siglo XXI,* Universidad de Almería, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 571-580.

PONCE, G. (2003): *Reestructuración y territorio en los sistemas productivos industriales valencianos.* Universidad de Alicante. 383 p.

PONCE, G., (2006): "La fragmentación de la forma urbana en la Comunidad Valenciana" en *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat,* Universidad de Alicante, 89-130 .

PONCE, G.. (2007): "El suelo y el uso industrial en proceso de cualificación y sustitución en el área metropolitana Alicante-Elche" en *Industria y ciudad en España: nuevas realidades, nuevos retos*. Navarra, Aranzadi, Thomson-Civitas, 395-430.

RAFFRAY, N. (2003): "Waking the senses". *Retail Interiors*, nº 47.

SAUNDERS, H. (2003): "Red corner and bule corner: two retail formats go ahead to head, but which will win?". *Retail Interiors*, nº 45.

VALENZUELA, M. (1994): "La remodelación del espacio periurbano. Las ciudades españolas a finales del siglo XX" en *I Coloquio de Geografía Urbana.* Cuenca, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), *129-132.*

VILLAREJO, H. (2007): "Balance de una década de regulación de los grandes establecimientos comerciales en España". *Ciudades*, nº 10, 39-66.

WHELAN y otros (2002): "Life in food desert". *Urban Studies*, vol. 39, 2083-2100.

VALENZUELA, M. (1986): "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento". *Ciudad y Territorio*, nº 69, 3-7.

3.

La contribución del modelo autonómico a la solución de los problemas sociales urbanos y a la mejora de la calidad de vida

FORMACIÓN DEL TEJIDO URBANO Y EXPASIÓN METROPOLITANA. POLÍTICAS DE VIVENDAS EN ESPAÑA*

Mª del Pilar Almoguera Sallent
Universidad de Sevilla
psallent@us.es

Palabras clave: Suelo urbano; incremento de viviendas; expansión metropolitana; políticas de viviendas.

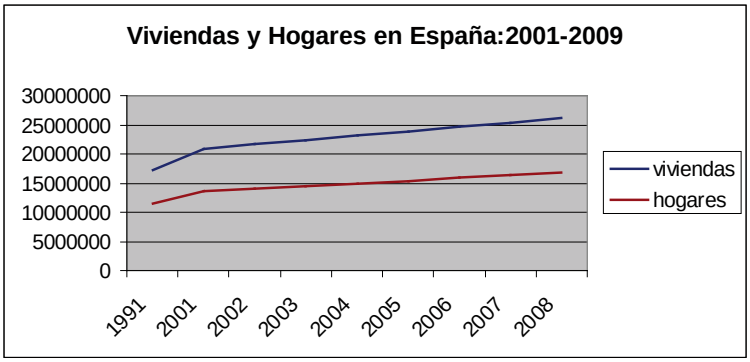
1. La producción de viviendas en España en los últimos años. (1991-2009)

El desarrollo del sector inmobiliario se ha convertido en los últimos años, en uno de los factores más importantes a la hora de explicar el llamado "milagro español", según la opinión de un buen número de economistas. Ello, evidentemente, ha tenido y tiene importantes repercusiones no solo desde el punto de vista económico, sino también territorial. Quizás el más importante se deriva del cierre o ruptura del ciclo expansivo, que nos ha precipitado a una crisis económica aún más grave de lo acontecido en otros países europeos.

Pero también ha de subrayarse que el acelerado dinamismo de nuestro sector inmobiliario en los últimos años, ha contribuido sustancialmente a modificar el modelo de ciudad construida a lo largo del S. XX, al tiempo que ha enfrentado abiertamente el binomio ciudad-territorio; y esto último parece pasar desapercibido frente a la gravedad que presenta la actual crisis inmobiliaria.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Fig. nº 1. Evolución del número de viviendas y formación de hogares en España. 2001-2009.



Fuente: Banco de España; INE. Elaboración personal.

Hay quien señala como causa inicial de todo el proceso, el hecho de la generalización de la vivienda en propiedad para la clase media española, circunstancia que viene produciéndose desde los años cincuenta del S. XX, y que ha permitido a la gran mayoría de los hogares españoles gozar de una vivienda de su propia titularidad. Desde luego la adquisición de una vivienda es el mayor esfuerzo económico que realizan las familias a lo largo se sus vidas. Sin embargo la producción de viviendas en los últimos años, y su acceso a la propiedad, se manifiesta como un proceso con connotaciones propias que lo diferencia claramente de cualquier otra situación ocurrida en décadas pasadas. Este hecho se ira revisando a lo largo del trabajo.

Por lo que se refiere al actual período, la evolución del número de viviendas en España en la última década se ha representado en el gráfico nº1. De igual forma y en la misma figura, aparece reflejado para dicho período la formación de hogares en nuestro país. El gráfico resulta bastante expresivo por cuanto que manifiesta, de forma evidente, la divergencia entre ambas variables. A la vista de ello bien pueden afirmarse dos hechos sustanciales:

En primer lugar, que la construcción de viviendas en nuestro país ha evolucionado de forma independiente a la formación de hogares, o lo que es lo mismo que la demanda de viviendas se ha configurado con arreglo a otras variables y no precisamente teniendo en cuenta aquella causa que se supone es su principal razón de ser: la constitución o formación de nuevos hogares.

En segundo lugar, y a la vista de ello, en una primera aproximación bien puede afirmarse que el parque de viviendas en España está a día de hoy está claramente sobredimensionado. Veamos con más detalle que consecuencias se deducen de ello.

1.1. Estructura y composición del parque de viviendas

Ciertamente, afirmar que el número estimado de viviendas en España[1] para el año 2009 alcanzaba la nada despreciable cifra de 26.768.717, resulta poco significativo; Necesariamente ha de diferenciarse la composición de las viviendas según categorías, para lo cual hemos seleccionado la clasificación que utiliza el INE en la elaboración de los Censos de Viviendas y Edificios, a saber:

- Viviendas principales: son aquellas que constituyen la residencia habitual de al menos una persona.
- Secundarias: las usadas solo en vacaciones
- Vacías o desocupadas: las disponibles para venta o alquiler, o simplemente abandonadas
- Otro tipo de viviendas: las usadas de manera continuada y no estacional, pero sin ser residencia habitual, por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración.
- Los alojamientos: recintos que no corresponden a la definición convencional de viviendas, tales como chabolas, cuevas, remolques, etc.
- Alojamientos colectivos: viviendas destinadas a ser habitadas por un grupo de personas que no constituyen familias (residencias de ancianos, conventos, albergues, etc.). (INE, 2011).

Como puede comprobarse, tras la denominación de viviendas familiares se esconde una realidad bastante más compleja de lo que en principio puede pensarse.

1 Las estimaciones en el número de viviendas, varia sustancialmente dependiendo de la fuente de información consultada. El Ministerio de fomento da para 2009 un total de 25.557.237 Viviendas, mientras que el Banco de España para el mismo año da una cifra sensiblemente superior: 26.768.715. Los problemas en torno a las estadísticas de viviendas ya han sido denunciadas con anterioridad. Véase el trabajo de PALACIOS GARCÍA, J.A. (2008).

En la tabla nº 1 aparecen reflejados los valores correspondientes a los años censales. Hay que advertir que precisamente este año 2011 se procederá a elaborar un nuevo censo, por lo que las estadísticas anteriores referidas a las viviendas y sus tipos elaboradas por el INE, han quedado ciertamente obsoletas; no obstante y a pesar de ello, podemos deducir algunos rasgos diferenciales a la hora de definir la composición de nuestro parque de viviendas.

Las denominadas viviendas familiares constituían en al año 2001 aproximadamente el 67% del total, mientras que las secundarias representan el 16% y las viviendas vacías el 14%. De esta clasificación llama poderosamente la atención dos hechos: el primero de ellos era que si se habían cuantificado 14.184.026 viviendas principales, y para el mismo año el número de hogares era de 13.629.900, ya entonces había un superávit de aproximadamente medio millón de viviendas de las denominadas principales. Pero además el censo arrojó un importante volumen de las denominadas "viviendas vacías" que superaban los tres millones. Así, puede deducirse que el volumen de inmuebles que podrían ser colocados en el mercado de alquileres era considerable; Otra cosa muy distinta es que su estado permitiera su uso, pues no sabemos nada de su estado de conservación.

Tabla nº1: Viviendas según tipo

	1991	2001
Viviendas Familiares	**17.206.363**	20.946.554
Principales	11.736.376	**14.184.026**
Secundarias	2.923.615	**3.360.631**
Vacías	2.457.639	**3.106.442**
Otro tipo	70.733	**292.332**
Alojamientos	**14.036**	**3.143**

Fuente: INE. Elaboración propia

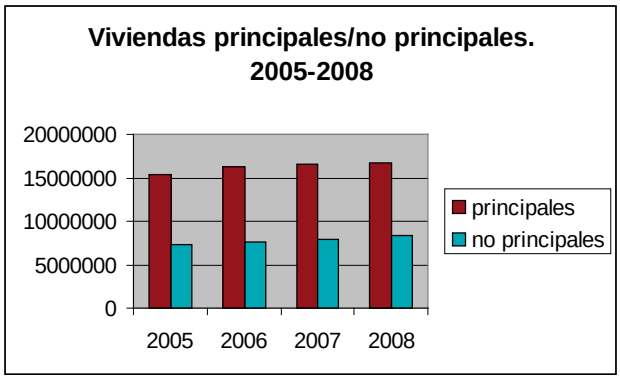
Tampoco podemos saber si realmente se ofertaban en alquiler, o en caso que lo fueran, si eran accesibles debido a sus precios. Un buen número de trabajos coinciden en afirmar que el parque de viviendas en alquiler en España era en esos años bastante exiguo. De todo ello puede deducirse, por tanto, que ya el S. XXI se inició con un volumen

importante viviendas desocupadas, pero que por diversas razones los propietarios preferían tenerlas cerradas sin aprovechamiento económico inmediato, antes que ponerlas en el mercado de alquiler. En definitiva, había razones para no arrendarlas, bien porque estaban a la espera de ser vendidas en el momento oportuno, o bien porque probablemente a pesar de las diversas reformas efectuadas en la ley de arrendamientos urbanos, los propietarios entienden que la ley aun no vela lo suficiente por sus intereses, dado que en caso de conflicto –por impago frecuentemente– se ven abocados a participar en largos y costosos procesos judiciales que para nada les benefician.

La segunda circunstancia que conviene destacar es la importancia que ya en este año alcanzaba la segunda vivienda en nuestro país, dado que su volumen era bastante representativo; sin duda va a constituir un hecho diferencial de nuestro mercado de viviendas, que ha tenido y tiene importantes repercusiones económicas, territoriales, sociales y medioambientales.

Ahora bien, si intentamos averiguar cómo ha evolucionado en su composición el parque de viviendas desde 2001 hasta la actualidad, nos encontramos con la dificultad de carecer de estadísticas actualizadas. Habrá que esperar al respecto a los resultados del inminente Censo de población y viviendas de 2011. Pero mientras tanto, podemos observar las estimaciones del INE en torno al incremento de viviendas principales y no principales, ya que es la única fuente de información disponible hasta estos momentos.

Fig. nº2: Tipología de viviendas en España



Fuente: INE, 2011. Elaboración propia

Resulta obvio que la tendencia alcista se mantiene para ambas tipologías durante los años considerados. Ahora bien, mientras que los incrementos netos eran cada vez menores en el caso de las viviendas principales, la tendencia era inversa para las viviendas no principales, esto es, los incrementos eran cada vez mayores. Todo ello aparece reflejado en la tabla nº2

Tabla nº2. Incrementos en el nº de viviendas

	Principales	No Principales
2005-06	941.867	**206.002**
2006-07	327.109	**320.546**
2007-08	**161.145**	**472.218**

Fuente:INE;2011. Elaboración personal

Llama poderosamente la atención que entre los años 2005-2006 se edificaran casi un millón de viviendas principales. Sin duda este ha sido el año en el que el "boom" inmobiliario alcanzó su punto más alto, de tal manera que ningún país de la Unión Europea alcanzó cifras semejantes; según Naredo, en España había ya mas viviendas y kilómetros de autopistas que en los otros países de la Unión Europea (Naredo, 2006) y todo ello en un país en el que su crecimiento demográfico estaba casi estancado, de tal manera que los crecimientos registrados se debieron en su gran mayoría a los aportes de los flujos de inmigrantes extranjeros, que en relación a su acceso a la vivienda, mantienen comportamientos muy diferentes dependiendo de cuales sean sus circunstancias económicas, administrativas, tiempo de permanencia en el país, etc.

1.2. La vivienda como bien de inversión

Por todo ello puede afirmarse que la vivienda sin duda alguna, se ha convertido en nuestro país en un bien de inversión. Este hecho lo corrobora no solo el superávit de alojamientos principales existentes, sino también el comportamiento del capital inmobiliario.

Así, cuando comienzan a descender las inversiones en viviendas principales, probablemente por saturación de la demanda unida a la singular escalada de precios, el capital inmobiliario se concentra en la producción de viviendas no principales, especialmente en segunda residencia, según puede deducirse de los datos de la tabla nº2.

La segunda residencia constituye un capítulo aparte dentro del panorama inmobiliario español. Tiene su bibliografía propia y requiere estudios sectoriales. Ahora bien, por lo que se refiere al presente trabajo, nos basta con admitir que se trata de un hecho diferencial que viene a caracterizar en buena medida el modelo inmobiliario español en los últimos años (Díaz; Seoane, 2008). En efecto, las colonias de segunda residencia han proliferado de forma masiva, y han contribuido notablemente a modificar el paisaje de nuestras costas y áreas de montaña, generando importantes impactos paisajísticos y medioambientales.

Pero volviendo al tema de las viviendas como bienes de inversión, las causas que han propiciado esta situación son perfectamente reconocibles. En primer lugar, habría que enfatizar el mantenimiento del modelo de acceso a la vivienda en propiedad para las clases medias. Esta realidad, lejos de modificarse o atenuarse con el paso de los años, se ha incrementado hasta llegar a nuestros días, tanto que, a pesar de lo desorbitado de los precios, todos estamos dispuestos a endeudarnos de por vida por alcanzar la propiedad de la vivienda.

Ahora bien, el modelo de por sí no hubiera funcionado a no ser por la conjunción además de otras circunstancias fundamentalmente de naturaleza económica. Entre los hechos que explican el auge de la venta de viviendas en nuestro país habría que añadir:

En segundo lugar, fue de gran importancia la plena incorporación de España a la Unión Europea, dado que a partir de estos momentos, el mercado inmobiliario español se hizo accesible para un buen número de inversores extranjeros que encontraron en el mercado español importantes ventajas comparativas. Se produjo así un incremento de la demanda internacional de viviendas que se dirigió fundamentalmente al sector turístico antes mencionado, aunque también hubo inversiones en las grandes ciudades.

En tercer lugar habría que subrayar la importancia de una política de desgravación fiscal por la adquisición de la vivienda principal. Esta circunstancia ha adoptado diversas fórmulas, quizás la mas

directa haya sido la denominada adquisición mediante el sistema de ahorro-vivienda, que tanto éxito ha tenido. Así las exenciones fiscales han actuado sin duda como alicientes para la adquisición de viviendas, cuando en realidad deberían entenderse como apoyo al sector de la construcción, y a la postre a un cierto modelo de desarrollo inmobiliario (Vinuesa; De la Riva y Palacios, 2009).

En cuarto lugar, el descenso de los tipos de interés, junto con una cierta "alegría" por parte de las entidades financieras a la hora de conceder créditos hipotecarios, también animó a los compradores, y ello a pesar de la escalada de precios, que llegó a revalorizar los inmuebles hasta unos niveles verdaderamente asombrosos. En este sentido hay que señalar que eran años de crecimiento del empleo y la renta, lo que facilitaba la decisión de las familias en lo referente a la adquisición de viviendas.

En quinto lugar, se ha señalado también cómo la crisis bursátil y la desinversión derivada de la misma, hizo posible un incremento del efectivo disponible, que lógicamente y dadas las altas plusvalías generadas en torno al negocio inmobiliario, decidió invertir en dicho sector.

En sexto lugar y por último, hay quien piensa que la necesidad de blanquear dinero negro encontró en la adquisición de inmuebles un mecanismo adecuado para introducir en el circuito económico un importante volumen de rentas de dudosa procedencia.

Pero a estas alturas el balance de todo el proceso está aún por hacer. Bien es verdad que desde el punto de vista económico hay hechos positivos innegables, pero también los hay denunciables, no solo en relación a los rendimientos económicos, sino también desde el punto de vista social y medioambiental.

Así, la construcción de viviendas se sigue considerando aún hoy como un síntoma de dinamismo económico. Nadie discute a estas alturas que la construcción ha actuado como motor de crecimiento de la economía española, al menos durante las dos últimas décadas; tanto es así que a partir de 2007, cuando se produce la crisis de las hipotecas, y de 2008, cuando estalla la burbuja inmobiliaria, el país entra en una profunda crisis propiciada en buena medida por el cambio del ciclo inmobiliario. De este modo se aprecia la incidencia negativa que ha

tenido para le economía española la casi paralización de la actividad constructora durante el bienio 2009-2010.

Junto con ello ha de subrayarse que este boom inmobiliario ha tenido también consecuencias positivas para las familias, ya que aproximadamente el 85 % de los hogares familiares en la actualidad son propietarios de sus viviendas; ello ha contribuido a incrementar los patrimonios familiares. Así, *la inversión inmobiliaria y la concentración de buena parte del ahorro familiar en este sector, ha hecho que el patrimonio inmobiliario sea una de las principales componentes del patrimonio neto de la economía española*. (Naredo et alt, 2007).

Por otra parte, también se ha subrayado cómo la dinámica inmobiliaria ha tenido consecuencias positivas para las distintas administraciones públicas, por cuanto han visto incrementar notablemente sus ingresos recaudatorios. Así se estima que el 9,5 % de la recaudación total del Estado (Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) procede de transacciones inmobiliarias, y un 22% de los recursos de las corporaciones locales están vinculados directamente a dichas actividades. (Vinuesa, 2008).

Pero frente a estos hechos positivos, pueden citarse otros de naturaleza negativa, tales como la dificultad de acceso a al viviendas para las familias con menores niveles de renta; el encarecimientos de los servicios urbanos debido a la expansión indiscriminada del suelo urbano; el incremento de los índices de motorización debido a las exigencias de los procesos de urbanización o las agresiones medioambientales junto con la pérdida irreversible de buena parte del patrimonio natural y paisajísitico.

Frente a estas realidades, es necesario reflexionar acerca del papel desempeñado por las administraciones en relación a las políticas de viviendas.

2. Algunos aspectos de las politicas de vivienda en España. (1991-2009)

La política de viviendas en España se ha materializado fundamentalmente a través de los denominados “Planes de Viviendas”. Se tratan básicamente de programas de alcance nacional y cuatro años de duración, en los que se exponen las directrices generales establecidas

por los distintos gobiernos al objeto de garantizar el acceso a la vivienda a todos los ciudadanos.

Los planes estatales de vivienda gozan de cierta tradición en nuestro país, dado que existen como tales desde mediados de la década de los años cincuenta del S. XX. Ahora bien, a raíz de la promulgación de la Constitución Española en el año 1978, las competencias en materia de viviendas, urbanismo y ordenación del territorio, pasaron a residir en las Comunidades Autónomas (Beltran, 2009). A pesar de ello, el Estado ha seguido redactando sus planes de viviendas de alcance nacional, aunque bien es verdad que se han desarrollado siempre en sintonía con las diferentes Comunidades Autónomas, quienes actúan como ejecutoras del mismo y los complementan en determinados aspectos. En realidad esta cooperación se materializó en la redacción de distintos planes autonómicos de viviendas que coinciden en el tiempo y en las directrices generales, con los planes de alcance nacional.

Durante los últimos 20 años se han redactado un total de cinco planes estatales, aunque sus repercusiones e incidencias han sido muy desiguales dependiendo de las peculiaridades propias de cada periodo así como de las circunstancias intrínsecas de las distintas comunidades Autónomas.

2.1. El Plan Nacional de la Vivienda 1992-95 y sus repercusiones

Es quizás uno de los más interesantes por cuanto algunas de sus actuaciones han llegado hasta nuestros días. El objetivo básico de dicho plan se recogía en una declaración de principios según la cual el gobierno, a través de su redacción y aprobación se comprometía a facilitar el acceso a la vivienda a quien no pudiera obtenerla. Para ello se planificó la promoción de 460.000 viviendas, y se definieron los tipos de viviendas sociales que se edificarían. Es en ello donde radica su interés, pues ciertas modalidades de viviendas subvencionadas han llegado hasta hoy. Entre ellas, destacan por su importancia las siguientes actuaciones:

- Se crearon las denominadas “viviendas a precio tasado”, figura de gran interés por cuanto que ha permitido acceder a la propiedad a ciertos segmentos de las clases medias que debido a sus niveles de rentas no podían optar a una VPO, ya

que superaban los límites de ingresos establecidos, pero tampoco podían acceder a viviendas libres. Se tratan, por tanto, de aquellas cuyos precios son superiores a las VPO, pero que no pueden superar determinados límites.

- Por otra parte, se intentó fomentar el ahorro previo a la adquisición de la vivienda mediante el establecimiento de las denominadas cuentas ahorro-vivienda. Mediante este sistema se podía desgravar fiscalmente durante un tiempo determinado previo a la adquisición. Esta fórmula, que ha tenido un gran éxito, se podía aplicar para la compra de una VPO, pero también para una de renta libre.
- Además se ampliaron las ayudas para aquellos que accedían por primera vez a la vivienda, estableciendo el llamado programa primer acceso, especialmente diseñado para los jóvenes.
- Junto a ello, se establecieron ayudas para fomentar la construcción de viviendas protegidas en régimen de alquiler, al objeto de incentivar, de alguna manera, esta modalidad que era relativamente escasa en aquellos momentos.

En plan se redactó en unos años en los que la recesión económica comenzaba a afectar de forma negativa al sector inmobiliario, y en este sentido puede decirse que verdaderamente sus resultados fueron interesantes por cuanto consiguió animar la actividad de dicho sector. Ahora bien, el plan no solo se hizo para permitir el acceso a la vivienda a las rentas mas bajas, sino que en realidad subvencionaba la compra de viviendas a un segmento de población mucho mas amplio, incluso los que podían acceder a viviendas libres (fórmulas ahorro-vivienda). Es por ello por lo que en realidad se utilizó como un instrumento de política anticíclica en esta etapa de secesión económica, dada la capacidad del sector de la construcción para crear empleo y para generar importantes efectos de arrastre en la economía (Fernandez, 2004).

2.2. Los planes posteriores

A partir de 1996 la economía española inició una importante recuperación que fue consolidándose en los años siguientes, incrementándose con ello los niveles de empleo y renta. Este hecho provocó un aumento de la demanda, al tiempo que se produjo un desplazamiento

de la misma desde la vivienda protegida a la vivienda libre. La consecuencia de todo ello fue una disminución de actuaciones protegidas.

Respecto de los planes de viviendas sucesivos, mantuvieron, en líneas generales, una cierta semejanza entre sí. Todos ellos de forma consciente se convirtieron en instrumentos de política macroeconómica al objeto de seguir fomentando el negocio inmobiliario; y desde luego y en este sentido lo que ocurrió fue que se redactaron sin tener en cuenta la evolución real del parque de viviendas en el país, del mismo modo que tampoco se calcularon proyecciones reales en torno a las necesidades futuras de alojamientos. Prueba de ello es que, como pudo comprobarse al comienzo de este trabajo, el censo de viviendas de 2001 ya indicó claramente la existencia de esta importante bolsa de viviendas vacías. Pero bien es verdad y a pesar de ello, se daba la paradoja de que proseguía el paulatino aumento de la demanda de viviendas, lo que prueba, una vez mas, que el sector se convirtió en el centro de las principales inversiones.

Junto a ello, se inició una peculiar escalada de precios, que trajo como consecuencia lo que va a considerarse como un hecho definitorio del modelo inmobiliario español, a saber: la imposibilidad de acceder a la vivienda por parte de de determinados sectores de la población, a pesar de la existencia de un buen número de inmuebles vacíos. Desde luego eran ya bastantes las viviendas vacías, pero era prácticamente inaccesible para ciertos segmentos de la población.

Estos hechos, pues, han sido en realidad la resultante de una política macroeconómica continuada –abarca algo mas de 25 años– que ha insistido en el crecimiento económico basado en el desarrollo del sector inmobiliario, pero que no ha tenido en cuenta en realidad las necesidades básicas de vivienda de la población, ni la evolución del parque de viviendas y sus repercusiones territoriales.

La escalada de los precios de las viviendas fue de tales dimensiones a partir del año 2000, que en el 2004 se creó nuevamente el Ministerio de la Vivienda, con el objetivo de intentar dar solución a los graves problemas que los procesos de especulación urbana estaban generando. El hecho fue bastante criticado pues recordaba otras épocas –años sesenta del S. XX– marcadas por un fuerte desarrollismo.

Naturalmente estos hechos incidieron de forma clara en los contenidos del nuevo Plan de la Vivienda 2005-2008, que supuso el inicio

de un nuevo giro en lo referente a las políticas de viviendas. Tanto fue así, que de nuevo vino a establecer una serie de determinaciones que hasta este momento no se habían contemplado.

Quizás uno de los hechos mas destacable fuese el reforzamiento del parque de viviendas protegidas. Esta circunstancia contiene una doble lectura. Por una parte, bien es verdad que era necesario abordar el incremento de las viviendas protegidas, pues como ya se indicó, para una franja importante de población era muy difícil acceder a una vivienda digna, derecho constitucional establecido como tal y que era recogido en casi todos los preámbulos de los documentos de planeamiento y de los distintos planes de viviendas, pero que cada vez resultaba más una declaración de intenciones o de buena voluntad, que un fin realizable en si mismo.

Pero por otra parte, no es menos cierto que el retraimiento de la demanda respecto de las vivienda llamadas "libres", cuya venta poco a poco inició un suave descenso, trajo como consecuencias el desplazamiento del capital inmobiliario hacia el sector de vivienda protegidas; en definitiva, se continuaba con el mismo esquema anterior, esto es, intentar salvar la ya mas que evidente crisis inmobiliaria, antes que solucionar de una vez por todas los graves desajustes provocados en el sector de la vivienda en España.

Pero este plan, además, tuvo otras actuaciones interesantes. Así se intentó incrementar las viviendas en alquiler, de una parte, y por otra se contemplaron "ayudas a los inquilinos" para la rehabilitación de inmuebles. Del mismo modo, se concedió gran importancia a los convenios entre el Ministerio de la Vivienda y las respectivas Comunidades Autónomas en materia de viviendas, de tal modo que estas podían modificar los criterios o condiciones para desarrollar actuaciones protegidas. Téngase en cuenta que, hasta estos momentos, las Comunidades Autónomas prácticamente se limitaban a ejecutar las actuaciones definidas en los distintos planes.

Los hechos, sin embargo, fueron determinantes. Como es de sobra conocido, en el 2007 estalló la crisis de las hipotecas y un año mas tarde lo hizo la tan citada burbuja inmobiliaria. Esto provocó de inmediato dos circunstancias que explican la posterior evolución del mercado. De una parte, hubo problemas importantes de financiación; de otra, y en parte como consecuencia directa de lo anterior, la de-

manda de viviendas libres en el mercado casi desapareció, por lo que el capital inmobiliario se dirigió, una vez mas, al sector de vivienda protegida, que aunque descendió, lo hizo en una menor proporción.

Llegados a este punto, resulta interesante hacer un balance de la ejecución del plan. En este sentido se admite claramente que el cumplimiento de los objetivos referente a la edificación de viviendas protegidas en alquiler apenas llegó a un 27% de lo previsto (Rodriguez, 2009). Las causas que vienen a explicar esta realidad son evidentes. De una parte, este tipo de viviendas presentan problemas a los promotores por la concentración de riesgos que conlleva; de otra, resulta evidente la escasa disposición de las familias a "alquilar", dado que con un esfuerzo algo mayor se accede a la propiedad de la vivienda, lo que implica un aumento importante de las rentas netas familiares.

De otra, también resulta interesante comprobar que en el capítulo correspondiente a las ayudas a inquilinos para la rehabilitación se alcanzó un grado de cumplimiento del 100 %. Este hecho resulta ser de gran interés y puede estar indicando, si se sabe interpretar correctamente, lo que puede llegar a ser las líneas de actuación futuras.

Por último, la caída de ventas de pisos, tanto libres como protegidas, ha sido a partir de 2007 tan importante que en el año 2008 se modificó el plan de la vivienda para dar cabida a una nueva figura: la del alquiler con opción a compra. Habrá que estar atentos a cómo evoluciona esta nueva modalidad.

En la actualidad, nos encontramos con un nuevo plan vigente: el 2009-20012, que también adopta medidas que requieren aunque sea un somero comentario.

Dadas las circunstancias, el Plan 2009-2012 introduce novedades importantes partiendo de la base de la situación creada, a saber, un gran stock de viviendas vacías, una paralización casi total del mercado de compraventa, y un mercado de alquileres que no termina de despegar.

Para empezar, el cambio de denominación del documento es ya de por sí interesante, dado que en estos momentos pasa a denominarse Plan Estatal de la Vivienda y Rehabilitación. Ello implica que, además de tener como objetivo prioritario una voluntad de asegurar y mantener una producción de viviendas suficientes, va a insistirse en el tema de la rehabilitación de inmuebles. En este sentido convie-

ne recordar que España firmó los acuerdos de Toledo[2] por los que se compromete, al igual que el resto de países de la UE, a promover una labor de rehabilitación en el tejido urbano de las respectivas ciudades, además de poner en marcha políticas encaminadas a luchar contra la segregación y marginalidad urbana.

Ante esta situación, las medidas concretas adoptadas a tal fin por el presente Plan han sido:

En primer lugar, se establecen medidas encaminadas a la rehabilitación de un segmento del parque de viviendas existente para su transformación en viviendas protegidas.

En segundo lugar, se establece la posibilidad de conversión de viviendas libres desocupadas en viviendas protegidas. En este sentido conviene señalar que desde la administración se viene insistiendo a los promotores a que transformen las viviendas libres terminadas y no vendidas en viviendas protegidas. Ello implica, naturalmente una bajada importante del precio de las mismas, por lo que de entrada, esta medida no parece entusiasmar demasiado a los promotores.

En tercer lugar, y por último, el gobierno está decidido a que la vivienda protegida destinadas al alquiler no sea inferior al 40% de las actuaciones contempladas en el Plan. Ello supone, pues, una voluntad decidida de mejorar y animar el mercado de alquileres, que pese a las distintas propuestas contempladas en el anterior Plan, y como ya antes se señaló y pudo comprobarse, sigue sin apenas desarrollarse.

En definitiva, habrá que esperar a observar la eficacia de los instrumentos propuestos al objeto de poner un poco de orden en este laberinto en que se ha convertido el mercado de las viviendas en España en los últimos quince años. Pero lo que sí aparece como una obviedad es que nos encontramos en un cambio importante de tendencia, tanto, que incluso se habla de un cambio de "paradigama". En efecto, en el presente año 2011 se pone fin al período de desgravación fiscal por adquisición de la primera vivienda. Este hecho, sin duda, marcará un antes y un después, dado que se trataba de una medida que gozaba ya de cierta tradición; han sido décadas durante las cuales esta circunstancia ha actuado como mecanismo de desgravación fiscal y al mismo tiempo ha actuado como incentivo para la compra de viviendas; supo-

2 Vid. Presidencia española. UE. Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo. Junio 2010. WWW.http://presidenciaespañola.ue.es

ne nada más y nada menos que romper con una tradición de muchas décadas de existencia en nuestro país.

Ahora bien, ha de insistirse en dos hechos que no den olvidarse. El primero de ellos es que el stock de viviendas en España es un activo de riqueza que está ya creado y que habrá que trabajar para que de no se deprecie, o al menos lo haga en la menor medida posible. En este sentido conviene reiterar la idea del importante incremento de riqueza neta que ha supuesto para las familias españolas gozar de una vivienda en propiedad; propiedad por cierto, que muchos hogares están perdiendo por la imposibilidad de hacer frente al pago hipotecario.

En segundo lugar, insistir también en la idea de que puede ser el momento de la rehabilitación de inmuebles. Abordaremos esta idea mas adelante, pero por ahora baste señalar que precisamente en estos momentos se está produciendo un recambio generacional importante; y quizás este hecho, junto con el resto de factores que definen la coyuntura actual respecto de la producción inmobiliaria y que se viene subrayando a lo largo del presente trabajo, aconsejen diseñar una política de viviendas en la que la rehabilitación adquiera un papel predominante.

3. Creando ciudad: genesis y expasión del nuevo suelo urbano

Llegados a este punto, es necesario preguntarse acerca de cuales han sido las repercusiones derivadas de esta política de viviendas sobre los tejidos urbanos, y de qué forma se ha materializado en las ciudades.

3.1. La actual expansión urbana

El urbanismo de corte expansionista goza de una gran tradición en España. Desde que se promulgó la primera ley del suelo, en 1956, el planeamiento se ha entendido siempre como un instrumento al servicio de la ordenación de los futuros crecimientos urbanos. Se recogía así la experiencia del "ensanche" decimonónico. Esta circunstancia se ha ponderado muy positivamente por cuanto que venía a significar la incorporación al nuevo cuerpo jurídico de los instrumentos necesarios para ejecutar la expansión urbana. No en vano la aplicación de las leyes del ensanche dio lugar, a comienzos del S. XX, a un modelo de ciudad concreta, la conocida como ciudad yuxtapuesta.

La persistencia de esos criterios expansionistas en las sucesivas leyes del suelo, así como en las diferentes figuras de planeamiento, tiene su sentido ya que verdaderamente en determinados momentos de nuestra historia reciente, la demanda de nuevas viviendas y de mayor cantidad de suelo urbano para dotaciones y equipamientos, era una realidad incuestionable. Así, durante los años que van desde 1950 a 1970 la actividad constructora fue muy intensa, edificándose gran número de polígonos de viviendas en lo que entonces eran las periferias de las ciudades. Estos procesos fueron especialmente intensos en las principales áreas metropolitanas del país.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que en aquellos años la demanda de gran número viviendas era un hecho real. El deplorable estado que presentaba buena parte del caserío histórico salido de una guerra civil, así como el fuerte crecimiento demográfico de aquellos años, junto con los importantes flujos de inmigrantes creados por las migraciones campo-ciudad, explican esta intensa demanda de viviendas que se edificaron siguiendo los principios de la construcción en bloques seriados. Surgieron así las grandes barriadas obreras de promoción oficial que consolidaron las orlas suburbiales de las ciudades españolas, así como la primera corona que definía el territorio metropolitano de las principales áreas metropolitanas. Eran los años del "desarrollismo" español.

Salvando las distancias históricas, puede afirmarse que en la actualidad nos encontramos en el final de otra fase expansionista. Ahora bien, si la demanda de viviendas era real durante los años del desarrollismo, puede decirse que durante los últimos quince años esta demanda ha sido, en parte, provocada. Es evidente que las ciudades necesitaban crecer, pero también lo es que la demanda se debió, en buena medida, a su componente inversor. Ha sido una decisión de índole macroeconómica, como ha podido comprobarse, la que ha motivado y generado de forma mayoritaria este nuevo ciclo expansionista.

Ahora bien, para tener la certeza de donde se han localizado los principales crecimientos, esto es, sobre que territorios se ha materializado la producción de nuevo suelo urbano, habrá que esperar a los resultados del inminente nuevo Censo de Población y Viviendas 2011. Hasta estos momentos solo se pueden establecer conjeturas basadas en la observación de la realidad.

Los crecimientos se han producido "por todas la partes" de las ciudades; así se ha edificado en suelo urbano consolidado, pero también y muy en especial en las periferias de las mismas; del mismo modo se ha construido en los territorios metropolitanos, en este caso colmatando coronas y, sobre todo, expandiéndose en forma reticular sobre el territorio agrario. *La mayoría de las operaciones inmobiliarias de este período se ubican en el continuo del borde urbano afectando a grandes extensiones de suelo residencial, donde se han programado decenas de miles de viviendas* (Valenzuela, 2008)

La edificación de viviendas determina estructuras urbanas; Así, se ha construido según diversas tipologías, bien sea bajo la forma de ciudad jardín, de adosados en hileras, o de bloques cerrados organizados en torno a espacios verdes y deportivos de uso exclusivo para sus residentes. Todo ello se ha acompañado de importantes infraestructuras viarias, y en definitiva ha dado lugar a unas periferias extensivas, con bajas densidades, y que se ha convenido en llamar "urbanismo difuso".

Ahora bien, resulta interesante reflexionar acerca de cuales son las consecuencias derivadas de este nuevo modelo, al menos para un país como el nuestro caracterizado por un urbanismo compacto, y con escasa tradición en urbanismo de bajas densidades.

3.2. Consecuencias socio-territoriales derivadas del ciclo expansionista

Los hechos, en líneas generales, han sido ya descritos; ahora bien, al comienzo del trabajo se insistía en la escasa preocupación demostrada por la sociedad en general respecto de las consecuencias territoriales que se derivan del rápido crecimiento urbano acaecido en los últimos quince años. Sin embargo, sus repercusiones son de cierta importancia.

Desde el punto de vista morfológico, puede decirse que la nueva ciudad difusa ha traído como consecuencia un incremento de la segmentación morfológica; pero dicha segmentación no solo se concreta en lo referente a núcleos de vivienda protegida versus zonas de viviendas libres, o lo que es lo mismo, separación residencial según niveles de renta, sino que se manifiesta en la segregación tajante entre

espacio público/ espacio privado, o espacios residenciales/zonas de circulación. Quizás en este hecho ha influido el uso indiscriminado de las técnicas de zonificación decimonónicas aplicadas en las nuevas áreas de expansión; puede ser, pero lo realmente importante es que se ha producido una desdensificación de tal magnitud, que los espacios edificados aparecen desolados, sin vida, como si no estuvieran habitados. Verdaderamente muchos lo están debido a la imposibilidad de vender las viviendas o simplemente porque la promoción se ha paralizado por falta de financiación. Pero en muchos otros casos lo que se ha producido es una separación tan radical entre el espacio privado y público, que ha forzado a la pérdida de valores territoriales.

Así, en estos sectores de nueva creación no hay calles y ni plazas en el sentido mas tradicional y, si las hubiese, en ellas falta la relación de vencidad. Como se ha afirmado, en estos sectores no hay calles ni plazas, no hay ciudad, hay solo "urbanizaciones". Es así como las diferentes promociones se expanden por el territorio de modo desordenado, generando paisajes cuando menos sorprendentes: se invade el suelo rural de modo reticular, difundiendo así promociones urbanas sin consolidar por suelo agrario en plenitud de uso.

Entre las consecuencias derivadas de este frenesí inmobiliario, es necesario referir también los aspectos negativos ocasionados en las economías urbanas. El urbanismo extensivo resulta gravoso paras todos. Para las distintas administraciones implica la dotación de nuevos sistemas de comunicaciones colectivos, o en su defecto, mantener los sistemas de locomoción basados en el uso del automóvil privado. Tanto en un caso como en el otro supone un incremento notable en consumo de suelo, además de las afecciones medioambientales que ya han sido reiteradamente señaladas. Pero también es necesario prestar determinados servicios a los ciudadanos (luz, agua, basuras) que en la modalidad de urbanizaciones, resultan especialmente gravosas para los ayuntamientos.

De igual modo, este sistema basado en urbanismo extensivo resulta también costoso para las economías familiares. La distancia, como atributo geográfico, implica la obligación de desplazarse necesariamente, con lo que se incrementan no solo los costos de deslazamientos, sino también y sobretodo los costos de oportunidad. En definitiva, si a corto plazo, las distintas administraciones ven incrementar

sus ingresos con la producción de nuevo suelo urbano y su correspondiente edificación, a largo plazo, las formas reticulares difundidas por el territorio resultan más costosas. Todo depende, como es natural, del nivel de mantenimiento de las estructuras urbanas.

Desde el punto de vista socio-demográfico estas nuevas periferias originan igualmente transformaciones notables, que se reflejan en una nueva organización social. Entre estos hechos destacan, de un lado y como no podía ser de otra manera, la segmentación social; de otra, un acentuado individualismo que acaba por diluir cualquier tipo de asociacionismo espontáneo.

Por lo que se refiere al primer hecho señalado, esto es, el incremento de la segmentación social, es una realidad que siempre acompaña a la morfológica. Es cierto que en la ciudad actual las diferencias se incrementan y resultan más evidentes. La degradación de ciertos sectores urbanos da lugar a barrios claramente marginales, que a veces adquieren ciertas connotaciones étnicas, al convertirse en barrios de inmigrantes. Pero esta segmentación social no solo lo es por razones de renta; lo es también por razón de género y edad, de tal modo que se intensifica el uso del espacio según caracteres demográficos y de grupo. Esta comprobación resulta tremendamente interesante. La ciudad por partes no es de todos, es de uso exclusivo según grupos sociales y demográficos, y a cada grupo le empieza a corresponder "una parte". Se muestra evidente en el caso del turismo (distritos turísticos), pero empieza ya a evidenciarse claramente para otros grupos.

Respecto del segundo comportamiento señalado, esto es, el individualismo, se refleja en la modificación del concepto de "hogar" que de ser refugio para la vida familiar, se convierte en microcentro o universo espacial dependiente cada vez más del vehículo privado para la realización de cada uno de sus miembros. "Las urbanizaciones" pasan a convertirse en recintos de exclusión y aislamiento; a veces actúan también como baluartes defensivos; y la televisión y las nuevas tecnologías se convierten en las únicas fuentes de información y en el único medio para generar opiniones. De ahí que la bibliografía francesa propusiera ciertas denominaciones (*telépolis*) para designar a estas nuevas ciudades. El individualismo, pues, se manifiesta como un hecho diferencial definitorio de las sociedades urbanas de comienzos del S. XXI.

Por último, en una reflexión sobre las trasformaciones urbanas recientes realizada desde la geografía, no pueden faltar las referencias a la pérdida de valores territoriales. Es evidente que la producción del suelo urbano se realiza siempre a costa del rural o natural. Pero quizás sea mas interesante denunciar las perdidas de los signos de identidad de una sociedad concreta, tanto en lo rural como en lo urbano. Se basa en la tendencia a la uniformidad de paisajes, especialmente en el mundo urbano. Para ilustrar el razonamiento sería conveniente recordar aquella célebre pregunta de qué pasaría si, por efecto del crecimiento de la población humana y de la evolución de la técnica, se hubiera llegado a la urbanización total del globo terráqueo, de tal manera que toda la superficie terrestre fuera una ciudad si fin. *Una ciudad tal sería de una monotonía infinita, que acabaría por aturdirnos. Sería una cosa monstruosamente abstracta, sin relación con la naturaleza* (Linch, 1965).

El reto que afrontan las ciudades postindustriales no tiene que ver tan solo con los aspectos tecnológicos, sino esencialmente con el estilo de vida y los valores sociales. Así, la ciudad nos ofrece el acceso a la diversidad, de tal modo que la vida urbana implica la coexistencia de grupos diferentes, con distintos estilos de vida. La fascinación de las ciudades deriva de la heterogeneidad y la diversidad que ofrecen.

Por ello urge crear una conciencia colectiva a favor de la diversidad en el paisaje y medio urbano. Las ciudades, todas ellas, dan lugar a un paisaje que transmite un modo de vida de sus moradores. Es la síntesis de su historia, de su cultura, de su forma de ser y vivir, también de su economía. Y ello se diluye a la hora de construir "nueva ciudad". Es necesario trabajar para conseguir esta diversidad para nuestras ciudades, para conseguir esa cohesión e identidad de tal modo que cada una de las ciudades tuviera un carácter distinto y perfectamente identificable del resto, capaz de crear percepción de pertenencia. Como afirmaba Linch, *la ambigüedad, la promiscuidad, la confusión, y la discontinuidad son los rasgos distintivos de nuestras ciudades… su historia y sus marcos naturales nos aparecen velados y borrosos.* (Linch, 1965).

4. Conclusiones

La evolución del sector inmobiliario en España en los últimos quince años así como las políticas de viviendas formuladas por los distintos gobiernos, ha dado lugar a un sector residencial sobredimensionado y a cambios morfológicos y sociales en las ciudades y áreas metropolitanas que afectan no solo a los distritos periféricos de las mismas, sino que incide en una transformación de carácter global que afecta a toda la ciudad y a los territorios metropolitanos.

En definitiva, se comprueba una tendencia a la polarización que implica una cierta desintegración espacial y social. Resulta evidente que la "ciudad funcional", heredera de los principios de la Carta de Atenas y que define al modelo urbano representativo del S. XX al menos en España, se encuentra en fase de reformulación.

Es necesario trabajar para conseguir mayores niveles de cohesión interna de los tejidos urbanos, para lo que las tareas de reurbanización y rehabilitación resultarán imprescindibles y más ahora que sobran viviendas. Frente a la ciudad de polígonos de bloques abiertos que representa la ciudad del S.XX en muchos casos muy degradados, es necesario modificar el modelo. Para ello, las medidas propuestas son diferentes: de una parte la demolición de bloques, política llevada a cabo en Francia y que en cierto modo se muestra como despilfarradora e insostenible; de otra, la rehabilitación, aprovechando el abundante espacio público y mejorando la calidad de los espacios y paisajes urbanos.

En definitiva, en el camino emprendido a la búsqueda de un nuevo modelo urbano, no solo deben tenerse en cuenta "las soluciones tecnológicas", sino que es necesario tener presente los valores inherentes a la ciudad clásica, a "la civitas", en la que los ciudadanos puedan *trabajar, pasear, circular, cultivar el cuerpo y el espíritu.* Vivir en armonía con la sociedad y el territorio que lo sustenta.

5. Bibliografía

ALMOGUERA SALLENT, P (2008): *La ciudad cambia de escala: Sevilla Metropolitana*. Sevilla. Secretariado de Publicaciones, Vicerrectorado de Investigación.

ALMOGUERA SALLENT, P (2006). "Rehacer la ciudad: valores, morfología y paisaje para un nuevo modelo urbano" en *Homenaje al prof. Casas Torres.* Madrid, Publicaciones de la Universidad Complutense.

BELTRAN DE FELIPE, M. (2009): "Las legislaciones de vivienda social". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales,* vol. XLI, nº 161-162.

DÍAZ, F; LOURÉS, L; (2008): "La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales,* vol. XL, nº 155.

FERNANDEZ CARBAJAL, A. (2004): "Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-201). Una visión panorámica.". *ICE,* nº 816.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (2001): "Explicación detallada del contenido censal" en *Proyecto censal 2001*. Disponible en http://www.ine.es/censo2001/8d.pdf.

LINCH, K. (1965): "La ciudad como medio ambiente" en *Scientific American. La ciudad.* Madrid, Alianza editorial.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA: "Estimación de las viviendas en España" en *Series estadísticas*. Disponible en www.mviv.es.

NAREDO, J.M. (2006): "Boom inmobiliario y deterioro ambiental". *Ambienta,* nº 56.

PALACIOS GARCÍA, J.A. (2008): "Fuentes Estadísticas sobre la vivienda en España: un obstáculo para el diseño de la política de vivienda". *Scripta Nova,* vol. XII, nº 270 (38). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-38.htm.

RODRIGUEZ LOPEZ, J. (2009): "Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-20012". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XLI, nº 161-162, 473-488.

VALENZUELA, M; SALOM, J. (2008): "Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias" en *España y el Mediterráneo. Aportación española al XXXI Congreso de la UGI*, Túnez, agosto 2008, Madrid, Comité Español de la UGI.

VINUESA, J; DE LA RIVA, J.M.; PALACIOS, J.A. (2009): "Política de vivienda y urbanismo". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales,* vol. XLI, nº161-162, 505-520.

VINUESA ANGULO, J (2008): "La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible". *Scripta Nova,* vol. XII, nº 270(39). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-39.htm.

LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL Y REALOJAMIENTO. DIFERENTES POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN CHABOLISTA, 1978-2008*

María Jesús Lago Ávila
Departamento de Historia y Pensamiento
lagavi@ceu.es

Palabras clave: Chabolismo, infravivienda, realojamiento, inserción social, vivienda social, políticas transversales, traspaso de competencias.

1. El chabolismo y la infravivienda: de problema de estado a responsabilidad autonómica

La Constitución Española de 1978 introdujo profundos cambios en la política urbanística nacional, se creo un nuevo marco competencial en relación con la ordenación del territorio. A partir de ese momento serian las Comunidades Autónomas y los municipios los responsables de las políticas de vivienda y por ende de los realojamientos de la población chabolista. La Constitución introdujo cambios radicales en el urbanismo de nuestro país al iniciarse un proceso de descentralización y regionalización de competencias en materia residencial.

El artículo 148 de la Constitución Española estableció claramente que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias en materia de urbanismo y vivienda. Con la posterior aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía estas asumieron la competencia exclusiva, es decir, la capacidad de legislar y ejecutar materias de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio. El Estado quedó

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

en gran medida desposeído de competencias y así sólo puede prestar apoyo y asistencia a las Comunidades y los Consistorios (salvo en situaciones muy especiales en que puede intervenir). La Constitución establece tres esferas territoriales de actuación: la estatal (muy limitada), la autonómica y la municipal, con distintos niveles de responsabilidad y una cierta vinculación jerárquica, (Terán, 1982). Todo ello ha provocado en materia de políticas urbanas, de vivienda y control del suelo enfrentamientos que en muchas ocasiones han acabado en el Tribunal Constitucional.

Efectivamente, el planeamiento urbanístico, las políticas de vivienda, el control del territorio y su ocupación, como marco donde se desarrollan no sólo procesos sociales y económicos, sino donde se asientan infraviviendas y chabolas ha sido objeto de enfrentamientos y disputas entre las tres administraciones. Con el inicio del periodo democrático y la aprobación de la primera reforma de la Ley del Suelo (Mayo de 1975) y el Texto Refundido de 1976 (preconstitucional) comenzaron los primeros roces. A ellos se sucederían los derivados de las nuevas reformas: Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Texto Refundido de 1992), y la Ley 6/1998. Las distintas interpretaciones de la normativa, más o menos flexible según interesasen a una u otra administración, o a uno u otro grupo político, conllevó una planificación urbanística más laxa o más estricta según los intereses de cada área territorial y afectó directamente a las políticas que en el momento se estuvieran acometiendo en materia de vivienda social y realojamiento.

No siempre han coincidido los objetivos e intereses de las distintitas administraciones. Los planes de vivienda y ordenación urbana de la administración central en la década de los años 80 (Plan Trienal 1981-1983, Plan Cuatrienal 1984-1987 y Plan Trienal 1988-1990), tuvieron por ejemplo una doble finalidad muy clara y necesaria para el Estado Central pero no siempre para las Comunidades Autónomas o para los Ayuntamientos:

- por una parte se pretendía conseguir una política social de carácter distributivo (que la población pudiera acceder a una vivienda digna, combatir la infravivienda y el chabolismo).
- y por otra que quería lograr una política de mayor empleo para luchar contra el paro fomentando la "economía del ladrillo".

Se establecieron distintos instrumentos de regulación como los planes de vivienda y de reordenación urbana (como la remodelación de barrios o los programas de eliminación de áreas de infravivienda y chabolas). También se tomaron medidas económicas de carácter fiscales (desgravación por primera vivienda, etc.).

A partir de 1985 y cuando hacía dos o tres años que se habían producido la mayoría de los traspaso competenciales desde el Estado Central hacia las Comunidades tuvo lugar el "primer boom inmobiliario" (1986-1989). La reactivación económica conllevó un fuerte impulso en la construcción de vivienda libre que al ser más rentable disparó el precio de los alojamientos. Pero inexplicáblemente y en un momento en que eran muy necesarias fuertes políticas de vivienda social se produjo una progresiva reducción de la oferta de vivienda pública protegida (VPO) y de las actuaciones en materia de realojamiento y eliminación de infraviviendas. Cada vez un mayor número de familias comenzaron a tener graves problemas de accesibilidad a un alojamiento y muchos grupos con problemas de exclusión social se veían abocados de nuevo a las chabolas. Para los más desfavorecidos (en estos años particularmente inmigrantes y gitanos) la única alternativa fue la chabola, la infravivienda o la vivienda compartida en situación de hacinamiento (los conocidos como pisos patera).

En la década de los ochenta y siguientes fue necesario constituir organismos e instituciones promovidos en algunas ocasiones en coordinación entre las tres administraciones (central, autonómica y municipal) para abordar la eliminación de los crecientes núcleos de chabolas y el desarrollo de políticas de vivienda pública. Las medidas que se adoptaron en los años 90, como las reformas en el sector financiero, la reducción de los tipos de interés en el mercado hipotecario, o la nueva política de suelo, no beneficiaron a los grupos mas desfavorecidos ni facilitaron su acceso a una vivienda. El chabolismo y la infravivienda se incrementaron, produciéndose una enorme acumulación con los nuevos núcleos y los ya heredados de décadas anteriores.

Inicialmente, el Estado tuvo que hacerse cargo en los años ochenta de muchos de estos núcleos (tanto de antiguas viviendas de promoción pública muy deterioradas, como de infraviviendas y chabolas). Pero rápidamente y con el traspaso de competencias, como mostraremos a continuación, se desentendió del problema traspasándoselo a las

Comunidades Autónomas y estas a su vez a los Ayuntamientos. Tanto el Estado como las Comunidades y Ayuntamientos han tenido durante todos estos años, de 1978 a 2008, capacidad y oportunidad para desarrollar políticas de realojamiento que eliminasen las infraviviendas y los núcleos de chabolismo pero no siempre han querido implicarse o han querido colaborar y cuando lo han hecho en función de sus competencias siempre ha habido algún tipo de motivación. Ante dichos comportamientos es necesario analizar las siguientes cuestiones:

- Cuáles han sido los motivos o las causas por las que en algunas ocasiones han colaborado las tres administraciones, en particular el Gobierno Central.
- Cómo se ha producido dicha colaboración y en base a qué criterios.
- Cuál ha sido el papel que han jugado en los programas de realojamiento las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.
- Por qué los Ayuntamientos han sido casi siempre los que han llevado la iniciativa de las propuestas de realojamiento, cuándo se han visto obligados a colaborar con las autonomías y por qué motivos.
- Sería imprescindible poder establecer tipologías de actuación en función de que administraciones hayan colaborado y debido a que motivos.

Para ello será necesario analizar las actuaciones de realojamiento que hayan destacado en base a los siguientes criterios:

- Aquellas en las que se han evidenciado un claro traspaso de competencias y como se ha desarrollado la relación entre administraciones.
- Aquellas en que hayan colaborado las tres administraciones, en las sólo lo hayan hecho Ayuntamientos y Autonomías y por último en las que una única administración haya intervenido, normalmente la municipal.
- Aquellas en las que únicamente se hayan desarrollado programas de vivienda y realojamiento y aquellas otras en las que lo hayan hecho programas transversales (no sólo de vivienda sino también de inserción social, educación y formación, inserción laboral, etc.).

2. La asunción de las competencias territoriales en materia de realojamiento de chabolistas por parte de las administraciones autonómicas y los ayuntamientos

Tal como hemos indicado el chabolismo y la infravivienda era a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta, cuando se aprueban los primeros Estatutos y empieza a producirse el traspaso de competencias del Estado Central a las Autonomía un grave problema social. Coincidiendo con el inicio de la joven democracia, en España había un total de 111.526 chabolas que alojaban, en 365 municipios, a 557.630 personas, (Fundación FOESSA, 1975; Martín Tejedor, 1999). Las grandes urbes eran las más afectadas por el fenómeno, 193 de estos ayuntamientos soportaban un chabolismo creciente. Este era el caso de ciudades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, etc. En Madrid el problema era tan grave que llego a considerarse "problema de Estado" ya que lo sufrían más de 40.000 familias residentes en infraviviendas y chabolas.

Hasta ese momento las competencias en realojamiento y vivienda social dependían exclusivamente del Estado Central. Todas las actuaciones se incluían y financiaban en los Presupuestos Generales del Estado y se llevaban a cabo a través de organismos estatales como el Instituto Nacional de la Vivienda. La nueva realidad planteada con la creación de las Comunidades Autónomas y el traspaso paulatino de competencias (Apéndice.1) en materia de vivienda y realojamientos cambió completamente el panorama residencial. La responsabilidad y la necesidad de grandes presupuestos para poder desarrollar programas de vivienda pública y eliminación de chabolas e infraviviendas hizó que muchas comunidades retrasaran durante años la creación de planes propios de vivienda. Ante las demandas de la población por una vivienda digna y la necesidad urgente de realojamientos en muchos casos la iniciativa tuvo que ser asumida por los Ayuntamientos que acabaron adquiriendo el protagonismo en estos temas.

Un buen ejemplo fue Madrid, en dónde si bien asumió sus competencias en materia de vivienda en el año 1983, no fue hasta 1997 cuando comenzó a actuar. Hasta ese año únicamente se limitó a la ejecución y complementación de los planes aprobados por el Estado. Estos planes se centraban en la construcción de Viviendas de Protección y Promoción Oficial. Sin embargo, a partir de 1997 la conveniencia de

satisfacer las necesidades de alojamiento de aquellos madrileños que por ingresos no podían acceder al mercado privado y que no se veían cubiertas con la Vivienda de Protección Oficial del Estado llevaron a la Comunidad de Madrid a aprobar su propio Plan de Vivienda para el período 1997-2000, financiándose esta vez de forma exclusiva por ella misma con recursos propios.

Dentro de este Plan de Viviendas se incluyeron las Viviendas de Integración Social (VIS) que se venían reclamando desde 1986 por el Ayuntamiento de Madrid a través del Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de la capital para realojar a chabolistas gitanos. Posteriormente un nuevo Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid (Plan 2001-2004) ejecutó 900 actuaciones de Integración Social, de entre ellas 500 de las cuales fueron a través de convenios con el Ayuntamiento, gestionados por el IRIS (Instituto de Realojamiento y Reinserción Social) y destinadas a chabolistas utilizando Viviendas de Inserción Social.

Buena parte de las actuaciones de realojamiento se han desarrollado a partir del uso de Viviendas de Inserción Social (VIS) destinadas a personas procedentes de programas de integración. Son viviendas cuyo sistema de acceso es siempre en régimen de arrendamiento y nunca en propiedad. La duración legal del régimen de protección es de 25 años desde su calificación y nunca pueden ser descalificadas. Su promoción, su gestión y administración se realiza mediante convenios entre las distintas Administraciones Públicas. Son viviendas que nunca pueden sobrepasar los 130 metros cuadrados construidos.

La falta de entendimiento entre las administraciones en algunos casos, posiblemente por la novedosa situación del traspaso de competencias, hizo que la situación residencial de las familias de menores ingresos en aquellos años ochenta fuera muy compleja y difícil. Junto con los barrios de chabolas ocupados en su mayoría por población de la etnia gitana y algunos inmigrantes era necesario realojar a los habitantes de los antiguos barrios de promoción pública que surgieron en la España de los años cincuenta y sesenta por iniciativa del Instituto Nacional de la Vivienda y la Obra Sindical del Hogar y que se encontraban muy deteriorados y de los que no se sabía quién se iba a responsabilizar.

En ciudades como Madrid se tuvieron que desarrollar programas específicos de gran envergadura para afrontar esta problemática, como el conocido Programa de Remodelación de Barrios.[1] Actuación que abarcó 30 barrios de 12 distritos de la capital (entre polígonos de viviendas de promoción pública, asentamientos chabolistas e infraviviendas). Alcanzo un total de 38.540 viviendas y a 1.618 chabolas y afectando a más de 150.000 personas, (Vinuesa, 1986:76; Vinuesa, 2002:261; CAM/COTMAV, 1986; MOPU/ITUR, 1990:45-46). Inicialmente la competencia fue estatal pero rápidamente el Gobierno Central hizo todo lo posible por trasladar la responsabilidad sobre los mimos a la administración autonómica. Tras la Remodelación quedaron muchos enclaves chabolistas en los que sus moradores tenían cada vez mayores problemas de integración social y sufrían una mayor marginación lo que les impedía acceder a una vivienda digna por sus propios medios. Estos enclaves chabolistas ya no alojaban a los inmigrantes rurales llegados a la capital en busca de un trabajo en la industria y que se vieron obligados a habitar en infraviviendas (Franco Alonso, 2001), sino que a partir de ese momento la mayoría de los residentes de estas barriadas eran gitanos o inmigrantes con graves problemas de integración social y económica.

En muchas ocasiones la urgencia social por aliviar el problema residencial de estas familias hizo que las iniciativas de actuación comenzaron a ser llevadas a cabo antes incluso que los deseados traspasos competenciales. En ciudades como Barcelona a comienzos del año 1979 fue necesario desarrollar actuaciones para el área metropolitana de la ciudad, como el Plan Metropolitano que fue completado por los Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs), aún cuando el Estatuto de Cataluña no se firmaría hasta diciembre de ese mismo año. Con estos planes se actúo sobre zonas marginales y deterioradas de la ciudad así como sobre los asentamientos chabolistas existentes. Se eliminaron los núcleos de chabolas de las playas de Barceloneta y de la Nova Icaria que alojaban a 20.000 familias y los barrios de barracas de Montjuic que albergaban a 50.000 personas. Se llegaron a contabilizar hasta 30 grandes núcleos de chabolas en la capital catalana: Somorrostro (en la misma playa), distin-

1 En 1978 una orden comunicada de Garrigues Walker (Real Decreto 1133/84, de 22 de febrero, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo establece la Remodelación y Realojamiento de Barrios de Madrid, le dota de fondos.

tos asentamientos desde la Barceloneta hasta el Poblenou; en el Camp de la Bota; en la desembocadura del río Besós; en Can Tunis, en Montjuic; y en el Turó de la Rovira, etc. (Televisión de Cataluña, 2009).

En 1974, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona estimaba que sólo en la ciudad ya existían 1.460 chabolas. Uno de los barrios más complicados para ser realojados era el de El Carmel ya que después de muchos años de convivencia existía entre sus residentes un enorme sentimiento de pertenencia al barrio y no estaban dispuestos a ser trasladados a otra zona en el proceso de realojamiento. La mayoría de los núcleos de chabolas catalanes alojaban mayoritariamente a familias gitanas que no habían accedido a programas de realojo anteriores. Los barrios sufrían una gran degradación y precariedad y además se autoregeneraban debido al fuerte crecimiento demográfico de su población. Las barracas vacías servían para albergar a las jóvenes parejas. La situación fue permitida incluso por la propia administración local. En el núcleo de Can Tunis las chabolas vacías fueron reutilizadas por el ayuntamiento para realojar a chabolistas procedentes de otros núcleos ya derribados hasta que les fuera facilitada una ubicación final perpetuándose estas barriadas degradadas.

Otro de los realojamientos más complicados de Barcelona en aquellos años fue el de la barriada de la Mina. Se trataba de viviendas públicas en altura muy deterioradas, situación en gran medida parecida al caso de Barrios en Redemodelación de Madrid en núcleos como El Pozo del Huevo, algunas zonas de Orcasitas o Palomeras. En La Mina, construida por el Patronato de la Vivienda dentro del término de Sant Adrià, se reasentó a buena parte de los habitantes del núcleo chabolista de El Camp de la Bota y de otros núcleos como el de Sant Pau. Todos sus habitantes tenían en común su situación de exclusión social, pobreza, precariedad y dependencia de ayudas sociales. La Mina se convirtió en un gueto y el problema se arrastró hasta los años noventa cuando fueron necesarios programas específicos para el realojamiento de esta población ya muy marginada y degradada. El problema llego a ser socialmente tan conflictivo que necesitó de la colaboración entre el Ayuntamiento y la Generalitat[2], mientras que el Estado se inhibió completamente para no verse involucrado en esta problemática social.

2 Ver: *Barracas la ciudad informal*, del Museo de Historia de la Ciudad de Barcelona, exposición 5 de enero 2008.

En la creación y desarrollo de muchos de estos programas por todo el país estuvieron por detrás las fuertes movilizaciones vecinales que tuvieron lugar a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta que reclamaban condiciones dignas de alojamiento. Las asociaciones vecinales presionaron a las distintas administraciones para la creación de actuaciones específicas de remodelación y realojamiento. Muchos de estos movimientos estaban integrados por grupos religiosos como cristianos de base o eran próximos a partidos políticos semiclandestinos en aquellos años. La presión social precipitó en gran medida el rápido traspaso de competencias hacia las autonomías ya que el Estado Central intentaba evitar la conflictividad social urbana y tener que abordar situaciones socialmente tan conflictivas y complicadas en un momento político delicado como era el asentamiento de la incipiente democracia. El estado comenzó a desentenderse de estas barriadas a favor de las autonomías. Las asambleas de vecinos fueron los grupos más reivindicativos y la lucha se trasladó a los barrios y entró en el ámbito de la vida cotidiana.

Estas barriadas surgidas de los antiguos programas de vivienda social desarrollados en la época de Franco crearon un nuevo modelo de chabolismo el denominado "chabolismo vertical", que como en el caso de Madrid o de Barcelona tuvo que ser eliminado y su población realojada en nuevas viviendas a finales de los setenta comienzo de los ochenta en paralelo a la eliminación de los núcleos de chabolas en su mayoría ocupados por gitanos. Las soluciones aportadas por la administración local y autonómica no siempre supusieron una mejora de la calidad residencial de los realojados y así sucedió en casos como el de la ciudad condal en donde las nuevas barriadas estaban aisladas, carecían de la dotación necesaria de servicios y las viviendas eran de mala calidad.

> *"La solución desarrollada por parte del gobierno del régimen franquista para la abolición de las barracas fue el realojo de los barraquistas en polígonos de vivienda construidos de nuevaplanta en emplazamientos alejados del centro urbano y carentes de urbanización y equipamientos, como lo fueron los polígonos de Canyelles o Bellvitge, dando lugar a una nueva tipología de barraca, al "barraquismo vertical" o barraquismo de autor. Es este un barraquismo formal y planificado que no se desarrolla ya por tanto de manera espontánea, dando lugar a pedazos de*

> *ciudad informe en los límites de la ciudad consolidada, sino que se erige de acuerdo con un proyecto técnico promovido por la administración local. Sin embargo, los realojados continúan viviendo en condiciones indignas. Los nuevos núcleos habitacionales se construyen en medio de "la nada", carentes de urbanización y equipamientos y servicios, y alejados de la ciudad central y por tanto de los bienes y servicios quedando una vez más la población afectada, el tejido social más vulnerable, sometida a condiciones de vida indignas".* (Sacristán Arana, 2010:7-18)

Tanto en Barcelona como en Madrid las organizaciones vecinales de los núcleos de infravivienda, chabolas/barracas aunque lucharon por mejoras para sus barrios no siempre lo consiguieron. Los vecinos se organizaron para influir en los planes de vivienda difundiendo sus reivindicaciones a través de la opinión pública y creando incluso movimientos cooperativistas alternativos a los proyectos municipales de vivienda pero que no siempre tuvieron la misma capacidad para ser escuchados.

Si en Madrid los realojamientos del programa de Remodelación de Barrios estuvieron bastante bien organizados desde un principio por parte de la administración, en Barcelona el realojamiento de familias chabolitas y de infraviviendas se llevó a cabo de forma precipitada, sin un proyecto final definido y sin suficiente presupuesto. Las carencias de los nuevos barrios de realojamiento obligaron a los nuevos vecinos a seguir luchando para poder vivir dignamente. En general las actuaciones estuvieron poco pensadas y mal ejecutadas, en aquellos núcleos para los que no se había desarrollado un plan de realojo inmediato, la administración se limitó a instalar infraestructuras básicas para apaciguar la presión de la opinión pública y la marginalidad se consolidó en ellos durante años hasta el comienzo de los noventa cuando fue imprescindible actuar por la presión política ejercida para cambiar la imagen pública de la ciudad ante la celebración de las Olimpiadas de 1992 principalmente.

El Estado Central se veía desbordado por éstas conflictivos escenarios sociales que iban apareciendo en distintas ciudades, un auténtico polvorín social en un momento político muy delicado, el asentamiento de la democracia. Aún cuando esta no fue la intención inicial del Estado, todo influyó positivamente a favor del rápido traspaso de competencias hacia las Comunidades ya que el Estado estaba deseoso de apartarse de estas situaciones tan comprometidas. Se estima que

las Comunidades Autónomas recibieron del Estado en aquellos años un patrimonio estimado en unas 543.000 viviendas públicas de las que más de la mitad debían ser rehabilitadas y muchas de ellas demolidas y realojada su población. Las Autonomías tuvieron que hacerse cargo no sólo de dicho patrimonio de vivienda pública en malas condiciones sino además del realojamiento de las barriadas chabolistas de sus territorios que eran cada día más numerosas. En Cataluña en 1985 la Generalitat tuvo que hacerse cargo de un patrimonio de 61.007 viviendas provenientes del Instituto Nacional de la Vivienda y de la Obra Sindical, en el que más del 50% estaban muy deterioradas y junto a ellas de unos 18.000 individuos residentes en chabolas.

El traspaso se produjo en el contexto de la obligación que el art. 47 de la Constitución[3] impone a los poderes públicos en materia de vivienda y que se precisa en el art. 148.1.3ª CE y establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir como competencia exclusiva *"la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"*, como de hecho lo hicieron (Apéndice.1). El traspaso no fue fácil dado que la legislación en materia de vivienda tenía una enorme complejidad derivada del gran número de normas que la componen. Dificultad que también provenía de las modificaciones permanentes a que son sometidas dichas normas, al número de fuentes normativas que incidían en su regulación y a la enorme variedad y número de entes públicos competentes en esta materia.

En la entonces recién creada Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) el traspaso se realizo a partir del Real Decreto 980/ 1984, de 28 de marzo, (BOE de 26 de mayo).[4] Madrid asumió competencias exclusivas en materia de vivienda y de ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención como los chabolistas.

3 Art. 47, alude al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho; el Art. 45, hace referencia al derecho de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas en el entorno de la vivienda.

4 En 1983 la Comunidad Autónoma de Madrid asume las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. En 1984 se redacta Ley de Ordenación Territorial y en 1985 las Directrices de Ordenación Territorial. Entre 1987 y 1990 se establecieron las Estrategias de ámbito territorial en colaboración con los municipios afectados y en 1995 se aprobó la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid con la figura del Plan Regional de Estrategia Territorial. En el año 2001 se aprobó la vigente Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Asumió la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación de estas poblaciones, en virtud del artículo 26, apartados 1.4 y 1.23, y del artículo 29 de su Estatuto de Autonomía. El artículo 39 del mismo Estatuto estableció la posibilidad de creación, mediante ley, de entidades de carácter institucional para fines específicos, lo que permitió la posterior creación del Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada en 1986 trasformado en el año 2002 en el actual IRIS que ya se ha mencionado anteriormente.

Todas las Comunidades Autónomas iban a pasar a ser las responsables de las nuevas políticas de vivienda pública social y de los realojamientos. Cada Comunidad tendría que desarrollar diferentes actuaciones y constituir diferentes organismos específicos para gestionarlas. En Madrid se creó el Instituto de la Vivienda (IVIMA) a través del Decreto 54/1984, de 17 de mayo. Los acuerdos que se habían ido llevando a cabo con el Estado Central desde 1979 se plasmaron también en 1984 en el Real Decreto 1.133/1984 y en el Convenio Marco de 26 de febrero de 1985 centrados ambos fundamentalmente en el Programa de Remodelación de Barrios al que anteriormente aludimos.

En paralelo el gran número de chabolas existentes en la capital también obligó a colaborar a la Comunidad con el Ayuntamiento y crear en 1986 un Consorcio para el Realojamiento de los Chabolistas, que censó a 2.674 familias, en 18 distritos de la capital, agrupadas en 61 núcleos de chabolas. A finales de 1997 estos núcleos ya albergaban a 4.178 familias debido su propio crecimiento vegetativo (664 familias) y a los movimientos y cambios de núcleo (860 familias). En el caso de Cataluña, el traspaso de competencias se hizo a partir del año 1982 al Institut Catalá del Sòl (Instituto Catalán del Suelo) que tuvo que asumir el patrimonio de vivienda pública deteriorada de décadas anteriores y el realojamiento de unas 4.000 chabolas asentadas por toda la ciudad y su área metropolitana que alojaban a unos 18.000 individuos.

El Estado se desentendía del problema de los realojamientos amparándose en la legislación y en la posibilidad del traspaso de estas competencias. Las Comunidades que bebían absorber todas estas barriadas y darles una solución, lo primero que hicieron fue exigir al Estado Central la trasferencia de presupuestos. Sin dicha trasferencia era imposible llevar a cabo los programas de vivienda social y realojamiento destinados a todas estas familias y también los programas sociales de apoyo que debían desarrollarse en paralelo y de forma tras-

versal con la colaboración de distintas instituciones. Ya que el Estado se desentendía de la problemática social de dichas barriadas al menos debía reconocer sus compromisos financieros con la administración autonómica para que estas pudieran ejecutar sus actuaciones inmobiliarias y estas a su vez debían dotar de presupuesto a los Ayuntamientos para sus propias políticas de vivienda social y realojamiento. Se produjo así un traspaso en cascada de responsabilidades y presupuestos siendo presionadas las distintas administraciones por la conflictividad social urbana desencadenada a su vez por la fuerza ejercida por las asociaciones de vecinos de estas barriadas.

La realidad que se vivía era muy compleja ya que aunque el traspaso de competencias en materia de vivienda y realojamiento se realizaba desde el Estado Central hacia las Comunidades Autónomas y a que el presupuesto dependía del primero que lo cedía a las segundas, en realidad eran las administraciones locales las que tomaban las iniciativas al ser las realmente afectadas por el fenómeno. Los consistorios buscaron y necesitaron el amparo y apoyo de los Gobiernos Regionales pero en realidad fueron ellos los protagonistas del proceso y esto va a ser así desde la década de los años ochenta hasta nuestros días. Muchos son los ejemplos que han tenido lugar por toda España. La Constitución otorgó autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses en materia urbanística y cuando surgieron los primeros nuevos ayuntamientos democráticos en las políticas locales el tema urbanístico y los problemas de chabolismo e infravivienda se convirtieron en un aspecto central de sus actividades y preocupaciones. Los ayuntamientos debían asumir el realojamiento de los núcleos de chabolas heredados de las anteriores etapas de desarrollo y que las administraciones previas no habían sabido o no habían querido eliminar. Tuvieron que asumir y corregir diversas patologías urbanas y gestionar su desarrollo ya que ellos eran realmente los gerentes de las ciudades.

En toda España se van a desarrollar programas de realojamiento que obligatoriamente supusieron la necesaria colaboración entre las tres administraciones (central, autonómica y municipal) pero que eran fruto de la presión de los ayuntamientos por solucionar el problema y eliminarlo de sus calles. En Valladolid por ejemplo en 1989 y a iniciativa del Ayuntamiento se firmó un Convenio Marco de Colaboración entre el Consistorio y la Junta de Castilla y León para el realojo de la población marginada. Se creó una Comisión mixta de seguimiento

formada por ambos. Se contó con el asesoramiento de las asociaciones vecinales y se estableció una Comisión de Seguimiento de Realojo que incluía al Ayuntamiento, a la Junta de Castilla y León y a la Diputación Provincial de Valladolid, así como a las asociaciones vecinales y otros grupos implicados en la actuación.

En Asturias, concretamente en Avilés, se produjo un claro ejemplo de colaboración entre las tres administraciones llevando a cabo importantes políticas de erradicación del chabolismo de carácter transversal no sólo residenciales. En la ciudad existían poblados chabolistas desde los años 60 que se desarrollaron con la llegada masiva de población a la ciudad en busca de un puesto de trabajo en la industria (a raíz del crecimiento de su siderurgia) y que continuó en los años setenta. En esta década con la crisis económica y en 80 con la reconversión industrial el chabolismo se dispara en el municipio. La situación en estos barrios era insostenible por la incidencia de la droga, la pobreza y la delincuencia. A iniciativa del Ayuntamiento y con apoyó del Principado se puso en marcha en 1989 un plan de realojamiento "Plan de Integración de Minorías Étnicas y Primer Plan de Erradicación del Chabolismo". En 1993 se firmó un Convenio con la Constructora Benéfica San Martín para la construcción de viviendas de realojamiento. El Principado de Asturias desacertadamente participó con la construcción, en 1997, de la denominada Ciudad Promocional destinada al realojo temporal de 36 familias gitanas. Las viviendas se construyeron en un enclave aislado, con graves deficiencias de acceso e infraestructuras lo que dificultó su integración social y fue un fracaso por lo que el Ayuntamiento desestimó volver a realizar intervenciones similares aunque no pudo desvincularse del Principado por temas presupuestarios.

En el año 2000 el Ayuntamiento definió entre sus prioridades para el periodo 2000-2003 la erradicación definitiva del chabolismo en el municipio, incluida la Ciudad Promocional, y promovió la constitución, dentro del Consejo Municipal de Bienestar Social, de un Grupo de Trabajo que estudió alternativas a la situación de las minorías étnicas. La composición de este grupo por técnicos, políticos de diversas tendencias, entidades sociales y asociaciones gitanas supuso el inicio de un consenso social. El grupo determinó 28 iniciativas que se concretaron en cuatro áreas de actuación prioritarias: vivienda, educación, salud y empleo. Todas las actuaciones se harían a través de políticas transver-

sales dentro del 2º Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo, Realojamiento e Integración Social de la Población. En él se optó para el realojamiento por viviendas normalizadas en el entramado urbano.

La necesidad del apoyo y financiación obligó al Ayuntamiento a firmar nuevamente un Convenio de Colaboración con el Principado de Asturias para la Erradicación del Chabolismo, aunque la experiencia anterior no había sido muy buena. Pero en esta ocasión el Plan lo diseñaría y ejecutaría el Ayuntamiento. El éxito de sus actuaciones consiguió en el año 2004 el derribo de la última chabola de Avilés. A lo largo del siguiente año se inicio un nuevo Programa Experimental de Acceso a Vivienda para la minoría étnica gitana con mediación en el mercado ordinario de alquiler.

El éxito de toda la actuación en gran medida fue el involucrar a diversas entidades públicas y privadas que articularon un trabajo en red, haciendo posible la ejecución del Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo, con el apoyo financiero del Principado de Asturias y el apoyo técnico y social de los distintos Servicios Municipales implicados, así como otras entidades tales como Fundación Secretariado Gitano (FSG), Fundación San Martín (CBSM), Cruz Roja, UNGA, Cáritas, Asociaciones Gitanas y sindicatos.[5]

Los principales resultados alcanzados por el Proyecto fueron:

- La erradicación de todos los asentamientos chabolistas de Avilés. Más de un centenar de familias chabolistas realojadas en viviendas normalizadas con criterios de dispersión geográfica y adecuadas a las características de cada familia.
- El desmantelamiento de la Ciudad Promocional, tipo de actuación que nunca se volvería a repetir en las siguientes actuaciones, supuso que en las siguientes actuaciones se utilizarán viviendas normalizadas para los realojos.
- Se facilitó el acceso a viviendas del mercado ordinario en régimen de alquiler a familias gitanas dentro del Programa Experimental de acceso a vivienda iniciado en 2005.
- Se mejoró el entorno urbano de las barriadas.

5 El éxito de la actuación fue: 28 iniciativas presentadas; 112 familias chabolistas realojadas; la creación de 4 asociaciones de población gitana.

- Se propicio una mayor integración social de los afectados, se disminuyó la conflictividad social durante el proceso de realojamiento, se dio una alta tasa de "normalización" de los afectados en aspectos como la secularización, el acceso a la sanidad, la obtención de documentación civil.
- Se desarrollaron movimientos asociativos para jóvenes y mujeres gitanas.
- Se garantizó la sostenibilidad del proyecto a largo plazo por un amplio consenso político para el desarrollo de nuevos planes, con el mantenimiento de la figura de un "Controlador" para evitar la aparición de nuevos asentamientos.
- Se desarrollo el programa de software GUIAS (Gestión Unificada de la Información para la Acción Sociolaboral) que facilita la gestión de los itinerarios de inserción de la población de Avilés, especialmente de aquellos colectivos más desfavorecidos.
- Se hizo posible el seguimiento individualizado de las familias realojadas para facilitar su inserción social y la inclusión de los proyectos en iniciativas regionales y europeas tales como el Pacto Institucional por el Empleo, Equal, Programas plurirregionales de lucha contra la discriminación, etc.
- Se propició la integración del convenio entre el Ayuntamiento de Avilés y el Principado de Asturias en el Programa Autonómico de Vivienda 2001-2005 del Gobierno del Principado de Asturias.
- Se constituyó una Comisión de Seguimiento para el Plan de Erradicación del Chabolismo integrada por políticos y técnicos del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Avilés.
- Se firmó un nuevo Convenio de colaboración entre Ayuntamiento de Avilés y el Principado de Asturias para llevar a cabo, a través de la Fundación San Martín el Programa Experimental de acceso a la vivienda para la minoría étnica gitana, mediando en el mercado inmobiliario ordinario.

La eficacia de la operación hizo conseguir al Ayuntamiento y al Programa de Realojamiento tras quince años de actuaciones dos premios de la ONU por buenas prácticas[6] lo que es quizá el mejor ejemplo

6 Premios de Naciones Unidas, GOOD a las buenas prácticas (2002) y BEST a la excelencia (2006), premio a la metodología del proyecto y la sostenibilidad en el tiempo.

de la eficacia de la colaboración entre administraciones y la transferencia de competencias del Estado Central a las Comunidades y de estas hacia los ayuntamientos.[7]

La colaboración exitosa entre las tres administraciones y el éxito en la gestión de los problemas gracias al traspaso de competencias también se dio en Gijón. Esta ciudad asturiana, como en el caso de Avilés, sufrió a lo largo de los años sesenta grandes cambios urbanos derivados del proceso de industrialización y el desarrollo de su sector siderúrgico y naval. En la década de los años sesenta se produjo una gran expansión demográfica con un incremento poblacional de 112.000 habitantes entre 1960 y 1975 que trajo como consecuencia un desarrollo urbanístico carente de planificación. De forma espontánea fueron apareciendo diversos núcleos de chabolas en barriadas periféricas que se convirtieron con el paso de los años en zonas peligrosas y degradadas y uno de los graves problemas de la ciudad.

Erradicar el chabolismo e incorporar socialmente a sus familias se convirtió en uno de los principales objetivos del consistorio. Las medidas para la erradicación del chabolismo comenzaron en los años 70. En el año 1972, se realizó el primer censo de chabolas de la ciudad, que alcanzaba la cifra de 600, con cinco mil habitantes repartidos en siete barrios. En 1982 la ONG "Gijón ciudad para todos" comienza a trabajar estas familias en programas de integración social. Se creó la Gestora de la Vivienda y la figura del Controlador de Chabolas. La urgencia por dar una solución al problema chabolista llevó al Ayuntamiento de Gijón y a la Fundación Municipal de Servicios Sociales a aprobar en 1984 el Plan de Erradicación del Chabolismo y en 1985 el

7 Fechas clave de la actuación:
- 1989: Inicio del Plan de Integración de Minorías Étnicas y Primer Plan de Erradicación del Chabolismo.
- 1993: Convenio con la Constructora Benéfica San Martín (actualmente Fundación San Martín).
- 2000. Segundo Plan de Erradicación del Chabolismo 2000-2003 y Constitución Grupo de Trabajo Minorías Étnicas del Consejo Municipal de Bienestar Social.
- 2001: Primer Convenio Principado de Asturias / Ayuntamiento Avilés para la Erradicación del Chabolismo, que facilita la financiación para el acceso a la vivienda.
- 2004: Derribo última chabola en Avilés, continuidad de los realojos de familias residentes en Ciudad Promocional.
- 2005: inicio de un nuevo Programa Experimental de Acceso a Vivienda para la minoría étnica gitana con mediación en el mercado ordinario de alquiler.

Plan General de Ordenación Urbana por el consistorio. Se censaron entre 600-800 familias residentes en chabolas. El plan pretendía su realojamiento y la promoción integral de las familias afectadas mediante proyectos de inserción social, ocupacional y laboral mediante políticas transversales de actuación que implicaron al Estado Central. El plan fue muy novedoso en la medida en que daba incentivos económicos a las familias para la adquisición vivienda propia. A cambio las familias chabolistas se comprometían a pagar, conservar y mantener las viviendas. Posteriormente, en 1989 el plan fue reformado al integrarse en él El II Programa Europeo de "Lucha Contra la Pobreza".

La ejecución del proyecto se realizó en dos fases: en una primera fase se llevó a cabo, en primer lugar, un estudio las familias censadas y posteriormente se elaboró un estudio sociológico de las mismas para ajustar las políticas a desarrollar. La primera actuación que se realizó fue instalar provisionalmente a los afectados, bien en prefabricadas (50 viviendas) o bien en viviendas normalizadas en altura (bloque de 35 viviendas) según su grado de integración social, hasta posteriormente reubicarlas en viviendas distribuidas en diferentes barridos de la capital. En una segunda etapa del plan se acometió la promoción-integración de los chabolistas mediante proyectos de inserción social, ocupacional y laboral. Desde un principio fue necesaria la colaboración entre las tres administraciones, entre otros motivos por el tema presupuestario[8] pero también por la necesidad de que distintas instituciones del gobierno central prestaran su apoyo. Se realizaron colaboraciones con el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) para desarrollar dos aulas, una "Escuela-Puente", un comedor escolar, duchas, una guardería infantil para los niños de las chabolas y con el Ministerio de Trabajo para facilitar su integración laboral.

El resultado fue la total erradicación del chabolismo, la integración social y económica de las familias (a través de la Fundación de Servicios Sociales) y la eliminación de estas barriadas que se habían convertido en auténticos guetos y espacios generadores de violencia y rechazo. Posteriormente se desarrolló un programa de vigilancia y prevención para evitar la aparición de nuevos asentamientos chabolistas

8 Inversión Total fue de 35.600 millones de ptas. De los cuales el Ayuntamiento de Gijón aportó el 40%, el Principado de Asturias: 10% y el Ministerio de Medio Ambiente, con fondos adscritos a diversos programas de U.E. el 25% y las Cooperativas de vivienda y otras entidades: 25%

Aunque el Ayuntamiento de Gijón se erigió en el líder de las actuaciones sin la colaboración del Principado y de distintos Ministerios del Estado central el proyecto no hubiera podido desarrollarse con el grado de éxito que ha tenido. El ayuntamiento también consensuó las actuaciones con todos los demás agentes implicados como asociaciones de vecinos, cooperativas de viviendas, ONGs como "Gijón una ciudad para todos" y la Gestora de la Vivienda, sentando las bases para la transformación económica de la ciudad así como para la integración definitiva y no traumática de las minorías étnicas hasta entonces marginadas.

Pero no siempre el traspaso de competencias y la colaboración entre administraciones han dado los resultados esperados. En Zaragoza por ejemplo, en abril de 1980 más de 600 familias vivían en chabolas.[9] Para su erradicación fue imprescindible firmar un convenio de colaboración entre Ayuntamiento y Comunidad con la participación de algunas asociaciones gitanas. La necesidad de financiación obligo al Ayuntamiento como en el caso de Avilés a depender de la Comunidad Autónoma. Se construyó el poblado gitano de «Quinta Julieta», que se convirtió en fuente constante de conflictos y tuvo que ser desmantelado antes de los diez años. Sus habitantes fueron redistribuidos por toda la ciudad y muchos volvieron a levantar nuevos núcleos de chabolas. Poco a poco el número de chabolas se fue reduciendo con actuaciones puntuales y descoordinadas de realojamiento. La falta de planificación hizo que el problema no desapareciera por completo. A finales de los años noventa el chabolismo persistía en la ciudad de Zaragoza y también en los municipios de Jaca (con 50 familias habitando el poblado de chabolas de San Jorge); en Tauste, Pedrola y Épila donde las familias vivían en roulottes o cuevas; en Huesca ciudad con 10 chabolas y 82 infraviviendas habitadas todas ellas por gitanos; en Monzón con 40 familias (170 gitanos) que vivían en cuevas; en Barbastro con 12 familias (70 gitanos) en una situación parecida; en Teruel capital en que el número de familias se situaba entre 27 a 34 familias chabolistas, etc. Los continuos enfrentamientos entre los ayuntamientos y la Comunidad de Aragón por temas presupuestarios y competenciales dificultó enormemente el desarrollo y eficacia de estas políticas.

9 Estas familias se concentraban en las graveras del barrio de La Paz en solares, derribos e infraviviendas de las zonas de Oliver, Castillo Palomar y La Bozada, la Magdalena, Arrabal, El Corralillo y Ranillas, San Pablo, la Jota, Bajo Aragón y Movera.

Tabla 1. Núcleos chabolistas y de tipología especial censados por el IRIS (Instituto de Realojamiento y Reinserción Social) en Madrid en el 2002.

Nombre del Núcleo	Tipología Residencial	Nº de familias residentes
Cerro de las Liebres	Barrio Tipología Especial (BTE)	25
La Quinta	BTE y Chabolas	25
Pitis	Chabolas	100
Puerta Hierro	Chabolas	16
Mimbreras	BTE y chabolas	72
c/ El Pilar	Chabolas	2
Huertos de San Fermín	Chabolas	6
Santa Catalina	Chabolas	104
Calle Particular	Chabolas	9
Los Trigales	Chabolas	14
Los Olivos	Chabolas	2
Las Carcavas	Chabolas	6
Crta de San Martin de La Vega	Chabolas	1
El Salobrar	Chabolas	9
Plata y Castañar	BTE	180
El Bentorro	Chabolas	62
El Cristo	Chabolas	13
Las Barranquillas	Chabolas	135
El Tentadero	Chabolas	4
El Cañaveral	BTE	92
Avenida de Logroño	Chabolas	8
Ezequiel Peñalver	Chabolas	16
Vaqueira Cisneros	Chabolas	2
Vía Ferrocarril	Chabolas	1
Vereda Pan y Agua	Chabolas	60
Las Castellanas	Chabolas	68
Crta. Del INTA	Chabolas	2
N-II	Chabolas	10
Pozo del Huevo	Chabolas	62
El Montecillo	Chabolas	12
Estación de Atocha	Chabolas	3
Los Focos	Chabolas	4
Cocheras del Metro	Chabolas	1
Total (33 núcleos)		1.108

Fuente: Censo del IRIS, Madrid. 2002

En Madrid la iniciativa para el realojamiento y eliminación del chabolismo vino también del consistorio pero fue imprescindible la colaboración con la Comunidad. Como hemos señalado con anterioridad, en los años ochenta se creó el Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada (CPM) coparticipado por el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma que a partir del año 2002 se trasformaría en el IRIS (Instituto de Realojamiento y Reinserción Social). Desde el año 2002 el IRIS[10] debía eliminar 1.108 infraviviendas y chabolas y realojar a 4.029 familias a través del Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo. La iniciativa ha intervenido sobre 33 núcleos repartidos por distintos distritos de la capital.

La actuación no sólo eliminó núcleos de chabolas, también viviendas de antiguas colonias públicas. La colaboración entre Ayuntamiento y Comunidad permitió incrementar el presupuesto, pasándose de 368.528 euros en el año 2002 a 14 millones de euros a partir del año 2006 y articulándose gracias a este incremento presupuestario mecanismos de integración social en el ámbito de la educación, el empleo, la salud, la cultura y las costumbres, frente a las acciones de otros ayuntamientos que se limitaban a abordar sólo el acceso a la vivienda. La colaboración ha continuado incluso después del 2008. En este año se firmó un nuevo convenio con la Comunidad de Madrid que dura hasta la actualidad con una inversión de 109,8 millones de euros, de los que la Administración local aportará el 50 por ciento para desmantelar cinco poblados. El incremento de presupuesto se debió al desarrollo de políticas transversales de integración social y laboral destinadas a 499 familias residentes en ellos. De entre todos los núcleos (Tabla. 1) el más complicado y conflictivo de era sin duda el de La Cañada Real sobre el que aún existe una agria polémica entre la Comunidad de Madrid y los cuatro ayuntamientos afectados en cuyo territorio se asientan las chabolas e infraviviendas.

10 El IRIS es una entidad creada por la Ley 16/1998, de 27 de Octubre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, adscrita actualmente a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuyo objetivo es el realojo de la población chabolista y su integración social.

3. La motivación para el reparto de competencias y la colaboración entre administraciones: las distintas tipologías de trasferencia y colaboración

Habría que preguntarse a que se debía que casi todas las iniciativas fueran municipales cuando la competencia en materia de alojamientos era fundamentalmente autonómica. Sin duda la respuesta se encuentra en que los municipios eran los principales afectados por el fenómeno de la infravivienda y el chabolismo. En 1991 todavía existían en España 17.664 infraviviendas (entre chabolas y autoconstrucciones) habitadas en su gran mayoría por familias gitanas e inmigrantes (datos del Secretariado General Gitano) que se asentaban en unos 400 municipios españoles.

En otras ocasiones la influencia de determinadas situaciones políticas y sociales obliga al Estado a actuar con rapidez. Así, por ejemplo, la concesión de título de Ciudad Olímpica a Barcelona como anfitriona de los juegos de 1992 obliga al Ayuntamiento a eliminar la mayoría de los asentamientos chabolistas de la ciudad para sanearla de barracas y liberar suelo para las instalaciones deportivas y otras infraestructuras. El Estado se vio vinculado con el proceso por la necesidad de una buena imagen pública al exterior. El primer ayuntamiento democrático del alcalde Narcís Serra en 1979 inicio el primer programa de realojamiento de chabolas de la ciudad, pero en julio de 1989 la designación de Barcelona como Ciudad Olímpica obliga a las tres administraciones a intervenir. El ayuntamiento apoyado por la Generalitat y el Estado y amparado en el criterio de técnicos como Oriol Bohigas comenzaron a trabajar definiendo un nuevo modelo urbano conocido como "modelo Barcelona" que incluía la eliminación de las chabolas de la capital (Bohigas, 1961). La necesidad de una buena imagen de la ciudad de cara al exterior para los visitantes extranjeros con motivo de las olimpiadas aceleraron el proceso de realojamiento[11] y propiciaron la colaboración entre administraciones. Las chabolas debían ser eliminadas, era ne-

11 Las actuaciones comenzaron en en 1981, entre 1981 y 1983 se eliminaron los barrios de chabolas de la capital de Ciutat Vella, Raval, Sector Oriental y Barceloneta; Gràcia y Hostafrancs; y los barrios periféricos de Torre Baró, Carmel y Nostra Senyora del Port, en la Zona Franca. A partir de 1983 y hasta 1987 se realojaron las barriadas de Vallbona, Baró de Viver, Sant Genís dels Agudells, Roquetes y Can Caralleu. Finalmente entre 1987 y 1991 se hicieron desaparecer las barriadas de barracas de Prosperitat, Sant Andreu, Poble Sec, Horta y Vilapiscina (Montaner, 1999:166-167).

cesario un lavado de imagen de la ciudad y el chabolismo debía de desaparecer.

Más recientemente, en el año 2004 y con motivo del Forum Universal de les Cultures, el Ayuntamiento de nuevo tiene que actuar en la desembocadura del río Besós para liberar suelo, eliminar las chabolas que ocupaban los terrenos y realojar a su población. Se hacía necesario sanear la imagen de la ciudad de cara al exterior por el evento público mundial, como había sucedido anteriormente, lo que obliga a las tres administraciones a colaborar. El interés por el realojamiento no parecer ser tan sólo social sino también político.

En el caso de Barcelona el desarrollo de eventos internacionales ha ido marcando el ritmo de las políticas de realojamiento pero similar ha sido la situación de Sevilla con motivo de la Exposición Universal de 1992. La imagen internacional que la ciudad pudiera dar al mundo llevó al realojamiento masivo de chabolistas y a la colaboración de las tres administraciones. Después del evento, no obstante, el chabolismo continúo existiendo en la ciudad y obligó de nuevo Ayuntamiento, en 1997 con apoyo de la Junta de Andalucía (pero ya sin la participación del Estado central), a desarrollar un nuevo Plan de Erradicación del Chabolismo. Se eliminaron los asentamientos de San Diego, Perdigones y Bermejales y posteriormente las barriadas de la Paz, Palmete, Torreblanca (en el término de Alcalá de Guadaíra) con 200 chabolas y los de El Vacie, en el que vivían 130 familias desde la década de los setenta. El Ayuntamiento desarrolló muchas de sus actuaciones a través de la Empresa Municipal de la Vivienda de Sevilla (Emvisesa) con el objetivo de rehabilitación de barriadas muy degradadas y de eliminar las chabolas existentes en las mismas.

El ejemplo de Sevilla evidencia como el problema a veces se hace crónico, ya que desde 1997 se han vuelto a desarrollar y a resurgir nuevos núcleos de chabolas habitados tanto por familias de los antiguos asentamientos como por inmigrantes, en su mayoría de Europa del Este –gitanos rumanos–. Las actuaciones del Ayuntamiento de Sevilla han sido en muchos casos cuestionables, como la intervención llevada a cabo en los núcleos de Los Perdigones y Bermejales. Su desalojo sólo fue posible por un acuerdo económico con la empresa inmobiliaria propietaria del solar y con la indemnización de los chabolistas, que recibieron entre 30.000 y 42.000 euros por familia a cambio de

marcharse de la zona pero que no eliminó el problema ya que estos levantaron sus chabolas en otras zonas de la ciudad. Algunas de las familias se asentaron en pisos del barrio de Las Tres Mil Viviendas lo que ha acabado convirtiéndolo en un conflictivo y peligroso geto urbano considerado en la actualidad el peor ejemplo de chabolismo vertical existente en nuestro país.

Los ejemplos sobre colaboración entre las tres administraciones y traspaso de competencias con el objetivo de dar una necesaria buena imagen exterior de nuestro país lo volvemos a tener en el caso de la ciudad de Granada. En 1994 la UNESCO declara a la ciudad Patrimonio de la Humanidad y automáticamente se despliega una enorme actuación de colaboración entre administraciones para sanear los barrios de El Albayzin, El Sacromonte, El Realejo o La Catedral. Era necesario eliminar chabolas e infraviviendas para sanear la imagen pública de la ciudad de cara al visitante extranjero y a la imagen internacional de la ciudad (Salguero Montaño y Rodríguez Medela, 2009).

Otro buen ejemplo de colaboración entre las tres administraciones, en este caso debido a una actuación de conjunto global para toda una comunidad, y de la aplicación de políticas transversales es el caso de Navarra en los años noventa. La comunidad acogía a 3.819 familias en situación de exclusión residencial, lo que suponía el 2,3% de los hogares navarros. De entre ellas 103 casos eran familias que vivían sin domicilio fijo, con gran movilidad, normalmente en furgones itinerantes por distintos municipios, preferentemente de la Comarca de Pamplona. Otros 334 casos eran familias alojadas en chabolas, cuevas, bajeras o barracones, y los otros 3.400 hogares ocupaban infraviviendas (alojamientos con graves deficiencias en la construcción, ruina, humedades, insalubridad, degradación grave del entorno, excesivo número de personas en una vivienda, vivienda cedida en precario, vivienda ocupada ilegalmente.

El censo llevado a cabo con los potenciales beneficiarios mostró que el 10% eran extranjeros. De las familias censadas e incluidas en el programa el 30% eran de etnia gitana, el 11% eran transmontanos, un 41% de fuera de Navarra. Por géneros el 32% de los cabeza de familia eran mujeres. Laboralmente el 50% eran trabajadores no cualificados y el 26% temporeros. Los ocupados en un empleo social protegido representaban el 11% y los parados e1 22%. La mayoría, el decir el 52%,

eran menores de 36 años y solo el 25% supera los 42 años. Un 50% de los hogares eran de 4 miembros. Y en el 40% de los hogares los ingresos totales no superan el salario mínimo interprofesional.

Ante estas situación social de grave exclusión el 15 de diciembre de 1997 y el 28 de septiembre de 1998 se firman dos Decretos Forales sobre viviendas de integración social, y con fecha 26 de abril de 1999, un Decreto Foral sobre programas de incorporación socio-laboral[12] que establecerían las normas presupuestarias para los años 1998 a 2000, así como el reparto de las ayudas a partir de convenios de colaboración entre el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos interesados. En los convenios no sólo se establecía la cuantía de la ayuda sino también se determina el ámbito geográfico de actuación, los colectivos a los que iban destinadas las viviendas, los criterios de acceso a las mismas (en régimen de arriendo por 10.000 pesetas/mes, y sólo en algunos casos en régimen de propiedad), los servicios sociales implicados. El programa se llevo a cabo a través de ONGs y con la participación de todos los Ayuntamientos implicados

La colaboración entre Comunidad y consistorios también se debió a un tema presupuestario[13] ya que la Comunidad dio a fondo perdido el dinero para la compra de vivienda (hasta el 65% de su coste) siendo adquiridas para convertirlas en Viviendas de Integración Social, el 100% de los gastos de administrativos (notaria, registro, tasación, etc.); 40% de los gastos de rehabilitación en caso de infraviviendas, etc.

Las ayudas se concedían, a través de ONGs, a los beneficiarios censados (a partir de un estudio de la Universidad Pública de Navarra que también hizo el seguimiento del programa) a los que se les exigió para beneficiarse de los programas de alojamiento

12 Decreto Foral 347/ 1997 sobre "Viviendas de Integración social" Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra, aprobado el mes de junio de 1998 por el Gobierno de Navarra. Capítulo IV "Viviendas de Integración Social", del Decreto Foral 287/1998, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra. Decreto Foral 130/1999, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinadas a personas en situación de exclusión social. Convenios de colaboración firmados entre el Gobierno de Navarra, las ONGs y los Ayuntamientos interesados (trece hasta finales de 1999).

13 La financiación de los programas fue la siguiente: Inversión total 1998-2000: 1.155.000.000 ptas (en aquel momento aún no existían los euros); Gobierno de Navarra: 1.100.000 ptas. Universidad: 45.000.000 Entidades locales: 10.000.000 ptas.

que participaran en programas o actuaciones de integración social supervisados por los servicios sociales de los Ayuntamientos y de las ONGs.

El seguimiento de los éxitos del programa se realizaba a través de la organización Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la exclusión Social, de de la ONG Cáritas Diocesana de Navarra, además de los departamentos de Bienestar Social y de Vivienda del Gobierno de Navarra, y el de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.

Los resultados de la actuación han sido notables. En materia laboral el 20% de los cabezas de familia/hogar accedieron a un trabajo estable; el 60% de los afectados mejoraron su autoestima para la búsqueda de un empleo; y en un 20% de los casos buscaron un segundo trabajo como fuente adicional de ingresos. En cuanto a su formación el 90% de los beneficiarios mejoraron sus habilidades sociales para desenvolverse realizando trámites burocráticos y negociar con entidades bancarias; todos los niños fueron escolarizados; un 30% de los beneficiarios realizaron cursos de formación y/o de habilidades sociales; y un 40% de las familias mejoraron en la organización de la economía familiar. En materia de integración social el 90% de los beneficiarios accedieron al sistema sanitario normalizado; el 90% declaraba tras los programas de inserción social tener relaciones correctas o cercanas con sus vecinos y participa habitualmente en las juntas de comunidad: el 70% de los adultos responsables indicaban que realizaban habitualmente los turnos de limpieza y mantenimiento de las instalaciones comunes del edificio.

El éxito de colaboración entre administraciones se pudo ver en la coordinación de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra con los Ayuntamientos afectados. Estos a su vez prestaron su apoyo mediante importantes subvenciones a las actuaciones lideradas por O.N.G's. Además se implico también el Estado central que el programa fue tutelado por la Comisión de Seguimiento del Plan Concertado coordinada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos. El Programa de Viviendas de Integración Social en Navarra ha sido modelo de referencia tomado por otras Regiones españolas (como Galicia, Murcia, etc.) a la hora de diseñar sus propios programas de actuación en la materia.

Tabla 2. Evolución de los presupuesto del Ayuntamiento de Burgos para actuaciones en materia de realojamiento de chabolistas e integración de familias en proceso de exclusión.

Año	Presupuesto total en euros	Ayuntamiento de Burgos (48%)	Fondo Social Europeo (16%)	FEDER (17%)	Junta de Castilla y León (15%)	Diputación Prov. de Burgos (0,5%)	Obra Social Caja Madrid (1%)	MTAS (IRPF) (2%)	Financiación propia, otras (1%)
1996-2000	3.115.648	536.081	1.146.967	1.262.125	160.475				10.000
2001	1.526.913	1.039.104			429.728			48.081	11.000
2002	1.219.152	1.036.086	32.941		81.428	9.616		48.081	11.000
2003	1.673.188	1.018.157	17.840		477.806	27.384	80.000	40.000	12.000

Fuente: Empresas de inserción, integración social y erradicación del chabolismo (Burgos, España). Ciudades Sostenibles. http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu04/bp1215.html

Como se ha podido ver en los anteriores casos, la implicación de las distintas administraciones en el problema del chabolismo como fenómeno de exclusión social viene dada por distintos intereses y motivaciones. En algunos de ellos se debe a la complejidad de esta situación residencial que requiere de la actuación de los servicios sociales municipales, autonómicas y estatales con programas transversales de carácter integral que abarquen no sólo el ámbito residencial sino también la educción, la sanidad, la integración laboral, el seguimiento y acompañamiento de las familias una vez realizado el realojo durante el tiempo que requiera dicha familia, etc. Otras veces la motivación es externa por imagen pública, en otras ocasiones es un problema presupuestario lo que obliga a la colaboración.

La fórmula que han utilizado los Ayuntamientos en casi todas las ocasiones han sido los "Convenios - Programas" a corto y largo plazo y siempre en colaboración. El mayor número de estos convenios de colaboración se deben sin duda al problema presupuestario. Un buen ejemplo de ello han sido las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Burgos y su necesidad de colaborar con la Comunidad de Castilla León por necesidades presupuestarias (Tabla. 2).

En 1996 se creó el *Centro de Integración Social (CEIS)* para personas sin hogar de Burgos especialmente chabolistas. El centro completó sus actividad con otra institución creada para tal fin el *Centro de Formación y Empleo (CEFE)* dirigido a buscar empleo a estos individuos. En materia de vivienda y alojamiento se desarrolló el *Programa DUAL* para la erradicación del chabolismo. Su presupuesto dependía en un 48% del Ayuntamiento y un 15% de la Junta de Castilla y León. Sin la colaboración entre ambas administraciones el programa hubiera sido inviable.

4. Tipologías y modelos de colaboración entre administraciones públicas posterior al traspaso de competencias

De lo expuesto anteriormente podemos deducir que han existido ciertos patrones de conducta en cuanto al traspaso de competencias y en cuanto a la necesaria **colaboración entre administraciones en el desarrollo de políticas de vivienda social y realojamiento.** La necesidad de traspasar competencias o de cooperar entre administración también ha marcado las tipologías de actuación. Así se pueden reconocer y caracterizar las siguientes situaciones:

A.- Traspasos de competencias potenciados por la conflictividad social urbana: El Estado desbordado por la conflictividad social urbana acelera el traspaso de competencias en materia de realojamiento y remodelación de barrios (ejemplos, Madrid, Barcelona, Sevilla, etc.).	
B.- Colaboración entre administraciones debidas a:	
B.1.-	- Realización de eventos internacionales y necesidad de una buena imagen pública de la ciudad: ante la concesión de la realización de eventos internacionales a determinadas ciudades y para dar una imagen internacional adecuada las tres administraciones se involucran en la eliminación de la infravivienda y el chabolismo de sus calles (ejemplos Barcelona, Sevilla, Granada, etc.).

B.2.-	- Necesidades Presupuestarias de ayuntamientos y autonomías: la envergadura de los programas y la necesidad del desarrollo de políticas transversales de intervención social que incorporaran no sólo medidas de realojamiento sino también de carácter educativo, laboral, sanitario es imprescindible la colaboración fundamentalmente entre autonomías y consistorios (ejemplos Madrid, Avilés, Burgos, etc.).
B.3.-	- Necesidades de desarrollo y ejecución de infraestructuras y desocupación de suelo**:** necesidad de librar los terrenos donde se asientan núcleos de chabolas o de infraviviendas que bloqueaban el desarrollo de infraestructuras como las líneas del AVE, autopistas, depuradoras, etc. (ejemplos Barcelona, Zaragoza, Sevilla, etc.).
B.4.-	- Cuando el fenómeno del chabolismo y la infravivienda afectaba a más de un municipio y las políticas se adoptaron de forma global para toda una provincia o una autonomía (ejemplo Navarra, etc.).

En las anteriores páginas hemos analizado, con más o menos extensión, todas las tipologías descritas en función del traspaso de competencias y de la colaboración entre administraciones pero también en el análisis de la situación hemos sido conscientes de que ha habido **dos tipos de actuaciones en función de los objetivos finales de los proyectos.** Así se han dado dos situaciones:

Tipos de intervenciones según el tipo de política aplicada:
- Políticas exclusivamente de realojamiento: políticas intervenciones únicamente concentradas en resolver en problema del alojamiento (ejemplo el caso de Sevilla).
- Políticas transversales: aquellas actuaciones en las que se coordinan intervenciones complementarias, no sólo residenciales, sino también educativas, de integración laboral, de inserción social y cultural, sanitarias, etc., y suponen la necesaria participación de diferentes organismos públicos y su coordinación (ejemplos el caso de Madrid y las actuaciones del IRIS, o el caso de Navarra). Son actuaciones muy complejas que requieren mucho mayor presupuesto.

Y así mismo podríamos distinguir otros tres tipos de situaciones **en función de que organismo haya sido responsable de cada actuación residencial o de la combinación entre administraciones implicadas** que se podría resumir en el siguiente cuadro:

Tipos de intervención según las administraciones implicadas:	
- Intervenciones de responsabilidad estatal	Sólo tiene lugar hasta el traspaso de competencias del Estado a las Comunidades. No se ha dado ningún caso a partir del año 1982 con el último proceso de trasferencia de competencias en materia de vivienda a una Comunidad.
- Intervenciones de responsabilidad estatal, autonómica y municipal	Se producen cuando existe un interés que trasciende a las tres administraciones por distintos motivos (imagen pública exterior de la ciudad, necesidad redesarrollo de infraestructuras estatales, etc.
- Intervención responsabilidad autonómica y municipal	Tiene lugar cuando hay una necesidad por parte de la Autonomía de liberar suelo para albergar alguna infraestructura o edificación oficial. O cuando hay una necesidad presupuestaria por parte de los Ayuntamientos. O cuando el problema de chabolismo o infravivienda afectaba a varios municipios y la actuación era global
-Intervención de responsabilidad únicamente municipal	Son actuaciones muy puntuales y de bajo presupuesto y normalmente sólo son residenciales y no implican políticas transversales de actuación.

5. Conclusiones

Así pues, como hemos visto y en conclusión el traspaso de competencias del Estado Central hacia las Comunidades Autónomas ha beneficiado claramente las políticas de realojamiento para la población chabolista y las políticas transversales para su inserción social, así como aquellas destinadas a la eliminación de las infraviviendas. Al convertirse las Comunidades Autónomas en entes responsables de dichas actuaciones y al verse directamente implicados en la gran mayoría de las actuaciones los Ayuntamientos, tanto unas como otros han sido más sensibles a las necesidades de los afectados al estar más cercanos a su realidad social y habitacional.

También hemos podido comprobar como las actuaciones han estado muy condicionadas por temas presupuestarios lo que ha forzado la colaboración entre administraciones. Colaboración que ha sido muy variada, como se ha demostrado en los cuadros anteriores, y que ha implicado en los distintos procesos a más de una entidad pública no siempre en un clima de entendimiento. También hemos podido apreciar como el punto de partida de estas políticas no siempre ha sido la realidad social y los problemas de alojamiento de las poblaciones afectadas sino más bien otros intereses relacionados con la imagen pública de la ciudad y con el desarrollo de infraestructuras o el crecimiento urbano que requería del suelo ocupado por chabolas o infraviviendas.

El debate sobre las políticas públicas de realojamiento sigue abierto y muchos son los temas todavía pendientes y por analizar entre los que sería necesario destacar cuestiones cómo:

- Si tienen que prevalecer los intereses sociales sobre los económicos en el desarrollo de estas políticas y cuándo se debe intervenir.
- Si tienen que ser los protagonistas los Ayuntamientos o las Comunidades Autónomas, quién debe marcar la pauta e imponer e impulsar sus propios intereses, cuándo debe verse involucrado el Estado Central.
- Si las actuaciones deben circunscribirse únicamente a políticas de realojamiento o deben ser políticas trasversales que también contemplen medidas de integración social, laboral, educativas, etc.
- Si la administración debe asumir toda la responsabilidad sobre las necesidades de alojamiento de estas poblaciones o deben involucrarse también los afectados en una solución a su situación residencial forzándoles a colaborar en el proceso y en el mantenimiento del barrio y de las propias viviendas.
- Si las viviendas adjudicadas deben ser en régimen de alquiler o en régimen de propiedad y en que condiciones deben ser otorgadas.
- Si el realojamiento debe producirse en barrios especialmente construidos para estas poblaciones o deben ser redistribui-

das por toda la ciudad en distintas zonas (redistribución de la pobreza en el espacio urbano).
- Si las poblaciones chabolistas extranjeras (ejemplo: gitanos rumanos) deben o tienen derecho a beneficiarse de este tipo de políticas.
- Si el importante crecimiento del chabolismo en España, en particular en algunas grandes urbes como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, durante el periodo de "boom inmobiliario", fue en gran medida fruto del comportamiento de dicho mercado residencial o no tuvo nada que ver con esta situación económica y el chabolismo y el mercado inmobiliario son realidades paralelas y no relacionadas.

Estos son sólo algunos de los temas pendientes de estudio a los que sin duda se podían incorporar muchos otros. El fenómeno chabolistas y las políticas de realojamiento van a dar lugar a muchas más páginas de estudio y debate ya que sigue candente y los núcleos siguen creciendo en nuestras ciudades. Núcleos integrados cada vez más por poblaciones muy necesitadas no sólo de soluciones residenciales sino de políticas de inserción social y laboral. En estas líneas hemos intentado esbozar brevemente parte de la realidad del problema chabolista y de su realojamiento que con el traspaso de competencias, con todas sus peculiaridades, se han beneficiado de soluciones más o menos adecuadas a sus realidades pero somos conscientes que quedan aún muchos temas por tratar y analizar.

6. Bibliografia

AA.VV. (1986): *Llamarse Barrio: El Pozo del Tío Raimundo*. Madrid. Comunidad de Madrid, Ayto. Madrid y SGV.

BARROSO, J. (2003): "Interior admite que en la región existen 23 `híper´ de la droga". *El País* (Sec. Madrid), 23 de junio de 2003, 2.

BOHIGAS, O. (1986): *Reconstrucción de Barcelona*. Madrid. MOPU.

CAM/COTMAV (1986): *Líneas de actuación y realizaciones de la Consejería de Ordenación del Territorio, Media Ambiente y Vivienda 1983 - 1985*. Madrid.

ECHENAGUSÍA, J. (Revisión) (1996): "Un Ejemplo de Participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid" en

Ciudades para un futuro más sostenible, Concurso de Buenas Prácticas. Disponible en http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/maneras/onu/bp258.html.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA (2000): *Informe EDIS*. Madrid. Disponible en http://www.vadevallecas.org/informes/edis/edis%20informe.htm.

FRANCO ALONSO, O (2001): "Evolución reciente del fenómeno chabolista: el nuevo chabolismo madrileño" en *La ciudad y el miedo.* Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 61-69. Disponible en http://www.vadevallecas.org/informes/edis/edis%20informe.htm

FERNÁNDEZ ANTA, D., LÓPEZ PORTERO, E. Y LUCAS VIÑA. M. (1998): *La Vivienda en Madrid: 1939-1960*. Disponible en www.ucm.es/info/hcontemp/madrid/vivienda.htm.

FUNDACIÓN FOESSA (1975): *Estudio Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid. 421 p.

HERNANDO SANZ, F. J. (2001): *Espacio y Delincuencia*. Madrid. Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid.

MUSEO DE HISTORIA DE LA CIUDAD DE BARCELONA (2008): *Barracas la ciudad informal*. Documentos de la exposición. 5 de enero.

I.R.I.S. (2002): *Informe Anual 2002*. Madrid. Comunidad de Madrid.

MARTÍN TEJEDOR, F. (1999): "Vivienda e integración social: una experiencia de trabajo con familias chabolistas en la Comunidad de Madrid". *Trabajo Social, nº 26*.

MOPU / ITUR (1990): *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*. Madrid.

MONTANER J.M (1999): *Del desarrollo a la ciudad de calidad*. Barcelona. Ajuntament de Barcelona.

UNION ROMANÍ (2003): *La Lucha Contra el Chabolismo.* Disponible en www.unionromani.org.

LEAL, J. (2006): "Política de la vivienda y formación del problema del alojamiento en España". *Crítica*, Noviembre, nº 939, 34-37.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003): "Planeamiento y desarrollo urbano de Madrid (1963- 2002)" en *Arquitectura de Madrid*. Madrid, Fundación COAM.

ORTIZ NÚÑEZ, S (2004): "Actuaciones urbanísticas en el área Metropolitana de Madrid durante la democracia: planeamiento y vivienda" en *Tercer Seminario Oficial de Arquitectos*. Madrid.

PÉREZ BLANCO, S. (2003): "Un modelo de política de vivienda pública superado: el barrio de la Celsa en Madrid". *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 15.

SALGUERO MONTAÑO, O & RODRÍGUEZ MEDELA, J. (2009): *Aprendiendo a decir NO. Conflictos y resistencias en torno a la actual forma de concebir y proyectar la ciudad de Granada*. Ed. Grupo de estudios Antropológicos 'La Corrala'. 58 p.

SACRISTAN ARANA, I (2010): "La ciudad del (no) poder: barranquismo contemporáneo. El caso de Barcelona.". *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año V, nº 14, 7-18.

SEVILLA BUITRAGO, A. (2003): "Viviendas de integración social para la minoría étnica gitana en la Comunidad de Madrid" en *Ciudades para un futuro más sostenible, Concurso de Buenas Prácticas*. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/dubai/02/bp232.html**.**

TERÁN, F. (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid. Alianza.

CARNICER, A. y GRIMAL, S (2009): "*Barraques, la ciutat oblidada*". Barcelona. Televisión De Cataluña (Documental).

VINUESA, J. et. al. (1986): "La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid." *Ciudad y Territorio*, nº 68, 71-88.

VINUESA, J. (2002): "La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid", en SAMBRICIO, C y HERNÁNDEZ, C. (ed.), *Madrid, Siglo XX*. Madrid. Ayuntamiento de Madrid, 261 p.

Apéndice 1. Estatutos de Autonomía y Competencias en materia de vivienda y políticas sociales implicadas en políticas transversales utilizadas en programas de realojamiento e integración social de chabolistas.

ANDALUCÍA (Estatuto de Autonomía de 1981; reformado en 2007).
Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (BOE, 11 de enero de 1982)
Título I
Art. 13. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia y servicios sociales.
- Promoción de actividades y servicios para la juventud y la tercera edad.

Art. 17. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 19. Regulación y administración de la enseñanza.

ARAGÓN (Estatuto de Autonomía de 1982; reformado en 1994, 1996 y 2007).
Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (BOE, 16 de agosto de 1982)
Título II
Art. 35. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario.

Art. 39. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

CANARIAS (Estatuto de Autonomía de 1982; reformado en 1996).
Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (BOE, 16 de agosto de 1982)
Título II
Art. 29. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social y servicios sociales

Art. 32. Competencia desarrollo legislativo y de ejecución
- Enseñanza en toda su extensión.

Art. 33. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

CANTABRIA (Estatuto de Autonomía de 1981; reformado en 1991, 1994, 1997, 1998 y 2002).

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE, 11 de enero de 1982)
Título II
Art. 24. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario.

Art. 26. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 28. Competencia desarrollo legislativo y de ejecución:
- Enseñanza en toda su extensión.

CASTILLA Y LEÓN (Estatuto de Autonomía de 1983; reformado en 2007).

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE, 2 de marzo de 1983)
Título V
Art. 69. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario.

Art. 73. Competencia desarrollo legislativo y de ejecución:
- Enseñanza en toda su extensión.

Art. 76. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

CASTILLA LA MANCHA (Estatuto de Autonomía de 1982; reformado en 1991, 1994, 1999).

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (BOE, 16 de agosto de 1982)
Título IV
Art. 31.1. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social y servicios sociales.

Art. 37. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 37. Competencia desarrollo legislativo y de ejecución:
- Enseñanza en toda su extensión.

CATALUÑA (Estatuto de Autonomía de 1979, reformado en 2006).
Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (BOE, 22 de diciembre de 1979)
Art. 9. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social, juventud, promoción de la mujer, instituciones públicas de protección y tutela de menores.

Art. 11. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 15. Competencia plena.
- Regulación y administración de la enseñanza.

MADRID (Estatuto de Autonomía de 1983).
Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (BOE, 1 de marzo de 1983)
TITULO II
Art. 26. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Promoción y ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

Art. 28. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 29. Competencia desarrollo legislativo y ejecución.
- Enseñanza en toda su extensión.

VALENCIA (Estatuto de Autonomía de 1982, reformado en 2006).
Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio (BOE, 10 de julio de 1982)
TITULO III
Art. 31. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social, juventud, promoción de la mujer, instituciones públicas de protección y ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención .

Art. 33. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 35. Competencia plena.
- Regulación y administración de la enseñanza.

EXTREMADURA (Estatuto de Autonomía de 1983, reformado en 1991, 1994, 1999 y 2002).

Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (BOE, 26 de febrero de 1983)

TITULO I

Art. 9. Competencias exclusivas:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Acción social. En particular, la promoción y protección de los mayores y la prevención, atención e inserción social de colectivos afectados por la exclusión social.

Art. 10. Competencia de desarrollo normativo y ejecución:

- Educación y enseñanza en toda su extensión.

Art. 11. Ejecución.

- Trabajo y relaciones laborales, políticas activas de empleo, etc...

GALICIA (Estatuto de Autonomía de 1981).

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (BOE, 28 de abril de 1981)

TITULO II

Art. 27. Competencias exclusivas:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social.

Art. 29. Ejecución de la legislación del Estado:

- En materia laboral.

Art. 35. Competencia plena.

- Regulación y administración de la enseñanza.

ISLAS BALEARES (Estatuto de Autonomía de 1983, reformado en 2007).

Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (BOE, 1 de marzo de 1983)

TITULO III

Art. 30. Competencias exclusivas:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración. Políticas de protección y apoyo a personas y colectivos en situación de necesidad social.

Art. 32. Ejecución de la legislación del Estado:

- En materia laboral. Formación profesional.

Art. 36. Desarrollo legislativo y de ejecución.
- Enseñanza en toda su extensión.

LA RIOJA (Estatuto de Autonomía de 1982).
Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (BOE, 19 de junio de 1982)
TITULO I
Art. 8. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia y servicios sociales. Desarrollo comunitario e integración. Políticas de promoción e integración de grupos en situación de necesidad social.

Art. 10. Desarrollo legislativo y de ejecución.
- Enseñanza en toda su extensión.

Art. 11. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

NAVARRA (Régimen Foral de 1982).
Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (BOE, 16 de agosto de 1982)
TITULO II
Art. 44. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social. Desarrollo comunitario.

Art. 47. Competencia plena.
- Regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión.

Art. 58. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

PAIS VASCO (Estatuto de Autonomía de 1979)).
Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (BOE, 22 de diciembre de 1979)
TITULO I
Art. 10. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social.

Art. 12. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 16. Enseñanza (en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional Primera de la Constitución).

PRINCIPADO DE ASTURIAS (Estatuto de Autonomía de 1981, reformado en 1991, 1994 y 1999)

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (BOE, 11 de enero de 1982)
TITULO I
Art. 10. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social.

Art. 12. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 18. Desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión.

MURCIA (Estatuto de Autonomía de 1982)

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (BOE, 19 de junio de 1982)
TITULO I
Art. 10. Competencias exclusivas:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario.

Art. 12. Ejecución de la legislación del Estado:
- En materia laboral.

Art. 16. Desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión.

CEUTA (Estatuto de Ciudad Autónoma de 1995)

Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (BOE, 14 de marzo de 1995).
TITULO II
Art. 21. Facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de potestad normativa reglamentaria:
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social.

Art. 23. En el marco de la programación general de la enseñanza, la Ciudad de Ceuta propondrá a la Administración del Estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad ceutí.

MELILLA (Estatuto de Ciudad Autónoma de 1995)

Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo (BOE, 14 de marzo de 1995).

TITULO II

Art. 21. Facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de potestad normativa reglamentaria:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Asistencia social.

Art. 23. En el marco de la programación general de la enseñanza, la Ciudad de Melilla propondrá a la Administración del Estado las peculiaridades docentes a impartir en los centros atendiendo a las necesidades que se estimen prioritarias para la comunidad melillense.

LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS ¿EXISTEN GUETOS EN LAS CIUDADES ESPAÑOLAS? DE LA EXTIRPACIÓN A LA REGENERACIÓN*

Antonio J. Palacios García
Universidad Autónoma de Madrid
antonio.palacios@uam.es

Palabras Clave: Barrios desfavorecidos, Geografía urbana, segregación, regeneración urbana.

1. Contextualización del tema de estudio

Hoy día, nadie parece contradecir la existencia en las actuales ciudades, sobre todo en las de mayor tamaño y entidad, de áreas urbanas con características diferentes a las del resto de la ciudad. Se trata de piezas (barrios, guetos, unidades,…) que acumulan problemáticas diversas (urbanísticas, sociales, económicas, ambientales u otras), no tanto por motivos endosables a ellas en exclusiva, sino como una emanación del sistema socioeconómico vigente en las sociedades modernas[1].

La tradición geográfica (también sociológica, antropológica, ecológica o económica) por el estudio de dichas áreas, surgidas al hilo del proceso de urbanización, cuenta con una dilatada trayectoria ya desde finales del siglo XIX, coincidiendo con los movimientos de reforma social sobre las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población. Así, el estudio de la expansión urbana de comienzos del

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. Ref. CSO 2009-11261 (Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

1 Julio Alguacil (2000:17) pone sobre la mesa el concepto de externalidades sociales para referirse a "aquellos efectos o consecuencias sociales perversas que no son mensurables desde los parámetros de la rentabilidad económica que impone el modelo económico (como por ejemplo los múltiples efectos del desempleo)".

siglo XX llevado a cabo por la Escuela de Chicago dio lugar a la primera aproximación verdaderamente científica al conocimiento de la realidad social y la segregación funcional del espacio y de su ciudad.

Desde esta aproximación modelística hasta hoy día, muchas han sido las corrientes de pensamiento que han ido conformando el cuerpo teórico y metodológico de una Geografía Social Urbana, dedicada al estudio de las diferencias sociales, económicas, urbanas, etc., en los asentamientos urbanos. Entre las teóricas, podemos encontrar brillantes aportaciones, desde diferentes perspectivas, como Castells, Lefebvre, Knox o Harvey. A las segundas, las metodológicas, se asocian los análisis de áreas sociales de Shevsky y Bell y todas aquellas investigaciones que han intentando identificar y cartografiar en los ámbitos urbanos, generalmente mediante el uso de indicadores cuantitativos y unidades territoriales concretas, las desigualdades sociales[2].

En definitiva, estos desequilibrios tienen su materialización física en procesos de segregación urbana, sea social y/o espacial, y en áreas concretas de la ciudad, llámense éstas barrios desfavorecidos, áreas vulnerables o guetos urbanos. En cualquier caso, cada día se reconocen en mayor medida los perjuicios que para el conjunto de la ciudad provoca la existencia de dichos barrios, por lo que supone de debilitamiento del crecimiento urbano y de generación de elevados costes económicos y sociales, incluyendo una pérdida substancial del potencial económico de la propia ciudad y el incremento de la injusticia social (Conway y Konvitz, 2000; Bruquetas et. al., 2005). Así lo reconoce textualmente la *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*[3], al plantear como estrategias de acción en las zonas urbanas desfavorecidas, la mejora del medio ambiente físico, pero también el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral, la educación y la formación para niños y jóvenes, además del fomento de un transporte urbano eficiente y asequible[4].

2 En algunas publicaciones se agrupan bajo el término de "ecología factorial" aquellos estudios de áreas sociales que extraen por métodos matemáticos los factores o dimensiones por las que se conforman las áreas sociales, en función, de la información demográfica utilizada.

3 Aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007.

4 Planteamientos basados en los documentos: "Estrategias para la mejora del medio ambiente físico en zonas urbanas desfavorecidas"; "Fortalecimiento de la econo-

Sin restarle un ápice de notoriedad a lo anterior, no se debe olvidar que la acumulación de problemas de toda índole que caracteriza a estos ámbitos urbanos es, ante todo, una cuestión de personas. Son los ciudadanos de estas ciudades los que sufren, sin lugar a dudas, los efectos perversos del sistema en el que residen habitualmente. Sin embargo, en esta aportación nos centraremos en cómo estas situaciones de vulnerabilidad o desfavorecimiento de las personas tiende a concentrarse espacialmente en determinadas áreas de la ciudad.

2. Planteamiento de la investigación

Esta aportación, por tanto, nace con un triple objetivo: el primero consiste en abordar de manera sintética lo referido a la conceptualización del espacio urbano en el que tiene lugar el proceso de segregación. Al hilo del mismo, ha ido surgiendo en la bibliografía especializada todo un conjunto de términos, análogos o similares en casi todas las ocasiones, pero que no siempre son utilizados de la misma manera y que, por tanto, necesitan de aclaraciones al respecto. Nos referimos a conceptos tales como barrio o área desfavorecida, barrio o área vulnerable, barrio o área degradada o, incluso, los de barrio en crisis o gueto urbano. Comenzando de este modo, podemos acercarnos de manera más certera a la respuesta a la pregunta formulada en el propio título: ¿existen guetos en las ciudades españolas?

En segundo lugar, pretendemos acometer un diagnóstico de la situación actual de los barrios desfavorecidos en España. Para ello, se realiza una síntesis de los (escasos) estudios efectuados hasta hoy día que abordan esta cuestión, tanto en lo relativo a su catalogación como a su caracterización. En esta última cuestión incidiremos especialmente en la multicarencialidad como la característica básica de los barrios desfavorecidos y en la relación existente entre éstos y la vivienda social.

Por último, se pretende poner de manifiesto cuáles han sido los instrumentos normativos, las acciones y las estructuras organizativas desde las diferentes administraciones implicadas, pero especialmente

mía local y de la política de mercado laboral en las zonas urbanas desfavorecidas"; "Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes en las zonas urbanas desfavorecidas"; "Transporte urbano sostenible en las zonas urbanas desfavorecidas". Informes todos ellos que se han desarrollado en el marco de la *Estrategia de Desarrollo Sostenible* de la UE.

desde las CCAA y los Ayuntamientos, para tratar de hacer frente a la existencia de barrios desfavorecidos en las ciudades españolas. Se trataría en mayor o menor medida de responder a las siguientes cuestiones: ¿qué se ha hecho para la extirpación o la regeneración de los barrios desfavorecidos? ¿Ha sido eficaz la transferencia de competencias en esta cuestión?

La hipótesis central del artículo radica en la idea de la permanencia de la desigualdad y del desfavorecimiento en las ciudades españolas, como algo inherente a las mismas, pero que incluso ha adquirido algo más de notoriedad en los últimos años en el contexto de crisis económica. Este planteamiento, arrastra consigo de forma complementaria un inadecuado funcionamiento de las instituciones públicas y privadas implicadas en esta cuestión, en el marco de la progresiva descentralización de competencias, vinculadas de una u otra manera a las carencias socio-económicas, urbanísticas y ambientales de los barrios desfavorecidos en España.

3. Revisión terminológica y conceptual del desfavorecimiento urbano

Para dar una respuesta lógica y sensata a la cuestión que se formula en el encabezado, es necesario un paso previo, que, por simple que parezca, debería ser la base sobre la que se sustentase cualquier tipo de iniciativa encaminada a resolver las carencias de las áreas urbanas "diferentes" de las ciudades. Se trata de la conceptualización del fenómeno urbano al que se está haciendo referencia, que, de una forma sintética, tomaría como punto de partida la segregación. Ésta, etimológicamente sería definida como apartar, separar a alguien de algo o una cosa de otra. Dicho de otro modo, y referido a la ciudad, el fenómeno consistente en una "concentración de poblaciones desfavorecidas en territorios circunscritos (barrios, manzanas, zonas, suburbios, ciudades...), caracterizados por una degradación física y social" (Ponce, 2001:667). O la "acción o efecto de separar a la población dentro de la ciudad de acuerdo a sus características socioeconómicas, étnicas o raciales" (Zoido, 2000:331).

Por tanto, la segregación[5] también adquiere matices ya que puede ser social y/o espacial y/o residencial, siendo éstas dos últimas "la separación física de distintos núcleos dentro de la ciudad en función de la posición socioeconómica de sus habitantes (Bruquetas et. al., 2005:15).

Ahora bien, una vez definido el proceso en sí, también sería necesario hacerlo con todos los términos vinculados a la materialización física del mismo. En el encabezado ya se dejan entrever varios de estos conceptos que han ido surgiendo en los últimos años al hilo del interés científico por estas cuestiones. Así, es habitual utilizar, a menudo indistintamente, el término de gueto, área degradada, barrio vulnerable o barrio desfavorecido. Trataremos por tanto de aportar algo de luz en este sentido.

En primer lugar, comenzamos por la definición de un concepto importado de la terminología anglosajona como el de "**gueto**". En este sentido, el profesor López Trigal (2010:209) incorpora en su recientemente aparecido "Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano" la siguiente definición: "es un concepto polisémico para explicar situaciones de aislamiento prolongado de un grupo social y que abarca el espacio de separación socio-cultural en el que se ven obligadas a vivir, a menudo, una agrupación de personas residentes que comparten las mismas características étnicas y culturales en sectores específicos de la ciudad, pero a menudo también formando áreas segregadas y marginadas en cuanto a rentas".

En otros diccionarios geográficos se define el gueto como el "recinto en el que se obliga a radicar a una parte de la población por su adscripción a una religión minoritaria, por pertenecer a una etnia determinada, o condición social desfavorable" (Zoido, 2000:182), o como un "distrito residencial urbano ocupado casi exclusivamente por un grupo étnico o cultural" (George, 2004:308).

Queda patente entonces cuáles son las características de un gueto y su vinculación con el proceso de segregación comentado anterior-

5 Cuestión aparte sería establecer las causas inherentes a dicha segregación pero ello supone exceder los límites de esta publicación. Sólo una pincelada para la reflexión, según Julio Alguacil (2006:156), "la segregación espacial que ubica y distancia a los grupos según sus atributos de favorecimiento y desfavorecimiento, es el resultado de un urbanismo funcionalista, llevado a su máxima expresión metropolitana".

mente. Más adelante enfatizaremos la idoneidad y la semejanza con otras acepciones similares.

Algunos autores también utilizan el concepto de **barrio o área vulnerable** para referirse a "aquellos barrios en los que se hace especialmente urgente la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a combatir los procesos de degradación urbana y exclusión social" (Corraliza, 1998). Se trataría por tanto de áreas urbanas en las que "se refuerzan los procesos de exclusión social de sus habitantes, pero quedando relativamente invisibles para el resto de la ciudad, formando unidades diferenciadas de menor capacidad económica en un contexto de prosperidad y riqueza" (Aparicio, 1998:11-12) y que "se pueden ver sometidas a un hecho externo amenazante que las puede colocar en una situación de vulnerabilidad hasta consolidarse como zonas vulnerables" (Egea et. al., 2008:74).

De estas definiciones sobre la cuestión de la vulnerabilidad, parece deducirse una cierta propensión, caso de no actuarse sobre las bases del problema, hacia la degradación funcional y social del ámbito o la exclusión y marginación social (Hernández Aja, 1997). Sin embargo, en ocasiones, la vulnerabilidad también ha sido definida como "el conjunto de circunstancias (ambientales, sociales, económicas y políticas) que potencian la exclusión social y que dificultan la regeneración de determinadas áreas urbanas al desalentar la inversión y la creación de empleo y facilitar la marginación de determinados colectivos" (Bruquetas et. al., 2005:11) o incluso, desde la perspectiva sociológica, como un "proceso de malestar producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar" (Alguacil, 2006:161).

Vemos pues como se muestran diferentes orientaciones de un mismo concepto que además también está relacionado con otros como el de **área degradada**. Entendiendo por las mismas "espacios en los que se identifican conjuntos de problemas interrelacionados entre su dimensión urbana (espacial) y su origen humano (social)" (López Trigal, 2010:34), o como un estadio a alcanzar "cuando la situación de vulnerabilidad no puede superarse por mecanismos socio-comunitarios" (Egea et. al., 2008:74).

A estos conceptos planteados, habría que añadirle alguno más. Es el caso del de **barrio desfavorecido**, por el que nos hemos decantado en esta y otras aportaciones. Ahora bien, tampoco en este caso hay consenso en su utilización. ¿Qué se debe entender por un barrio desfavorecido? Si recurrimos de nuevo a la Real Academia de la Lengua, el término aparece dentro de las formas no personales, como participio del verbo desfavorecer, refiriéndose al mismo como "dejar de favorecer a alguien". Ante esta indeterminación no queda más remedio que referirse a su uso como un término procedente de la literatura anglófona[6], lo que se traduce como "*disadvantaged neighbourhood*", diferenciándose así de las denominaciones que acabamos de comentar.

A priori, parece discernirse de las aportaciones de diferentes autores que el barrio desfavorecido sería un paso más allá en el proceso de exclusión. Así se recoge, por ejemplo, en la obra de Bruquetas et. al, (2005:11), donde se afirma que el desfavorecimiento, " por el contrario, sería la materialización de dicho riesgo (de vulnerabilidad) en una situación de exclusión ya consolidada. En este sentido definiremos el desfavorecimiento como una situación compleja de exclusión social, multidimensional, que tiende a reproducirse".

Sin embargo, creemos que no es necesario presentar un área desfavorecida por su grado de segregación o exclusión[7], sino por lo que es en sí misma. Es decir, un "área o espacio periférico de la ciudad, diferenciado del resto de sectores urbanos por la existencia en grado acusado de una determinada problemática de índole social, económica o urbanística, configurando zonas obsoletas y vulnerables de pobreza, desigualdad o desfavorecimiento" (López Trigal, 2010:53), o bien, "espacios urbanos, generalmente presentes en ciudades pertenecientes a sociedades desarrolladas, donde la realidad muestra características sociales, urbanas, medioambientales y/o económicas diferenciadas de los del resto de la ciudad, sobre todo en lo que a aspectos carenciales se refiere" (Palacios, 2006). En este sentido, coincidimos plenamente con la aportación de Egea et. al., 2008 al referirse a los barrios desfavoreci-

6 La literatura francesa hace referencia a ellos como "*quartier fragiles*" y "*quartier sensibles*". En cualquier caso constituyendo elementos diferenciadores de la ciudad, espacios de segregación al fin y al cabo.

7 Torres (2005:29) afirma que el término desfavorecido parece suavizar la determinación semántica con relación a otros conceptos como "marginado".

dos como "aquellos que tienen unas características socioeconómicas y ambientales que lo colocan en una situación de desventaja", dado que presentan una serie de debilidades en su estructura socio-demográfica y/o en las cualidades ambientales del medio físico.

El resultado de este debate terminológico en la literatura internacional y nacional es una utilización más o menos similar, más o menos aceptada y compartida, de "barrios desfavorecidos y áreas vulnerables" respectivamente. De hecho, en el diagnóstico sobre los barrios desfavorecidos de Julio Alguacil (2006) se definen "los barrios vulnerables y/o desfavorecidos como la expresión de una producción social del espacio que se origina en un contexto general de desigualdad social". En cualquier caso, tanto uno como otro, relacionan lo físico y lo social y son el resultado de los nuevos fenómenos y procesos de pobreza urbana en la producción social del espacio en las ciudades, dejando patente la existencia de desigualdades, de carencia de recursos y de situaciones desfavorables ante los mercados de trabajo, bienes y servicios (Arias, 2005:79).

A la respuesta de si hay o no guetos en las ciudades españolas habría que responder entonces afirmativamente pero también a la de barrios desfavorecidos y a la de áreas vulnerables. Así parece desprenderse del análisis conceptual y así lo han puesto de manifiesto las publicaciones más significativas y destacadas en los últimos años en nuestro país.

4. Los barrios desfavorecidos en España. catalogación y caracterización

En las aportaciones que se han realizado en los últimos años acerca de la desigualdad urbana y su materialización en barrios desfavorecidos urbanos aparecen dos claras líneas: una teórica y otra metodológica. Nos interesan especialmente las segundas por su carácter aplicado aunque las primeras sirven de armazón conceptual y casi siempre son la base sobre las que se sustentan las segundas. En este sentido, hay interesantes aproximaciones a la construcción de metodologías, basadas en indicadores, que ayuden al conocimiento y, por tanto, catalogación, de los espacios desfavorecidos en el contexto de las ciudades españolas. Hasta la fecha, sólo podríamos destacar entre las más significativas, por su carácter nacional, dos aportaciones.

El principal exponente y casi único punto de referencia de los problemas de exclusión social y desigualdad en nuestro país es la obra "*La desigualdad urbana en España*", elaborada por el Ministerio de Fomento bajo la coordinación de Félix Arias en el año 2000. A pesar de que utiliza los datos procedentes del Censo de Población y Vivienda de 1991, es hoy día una referencia de consulta indispensable y la única obra que recoge sistemáticamente el conjunto de los barrios desfavorecidos españoles.

La metodología que sigue es de dos tipos: información estadística (cuantitativa) elaborada a partir del citado censo, con un nivel de desagregación de sección censal; y el análisis urbanístico y de formas de crecimiento de los ámbitos delimitados (cualitativa). Para el primer tipo de información, la OCDE estableció unas variables de estudio (niveles de paro y renta de la población) que homogeneizaran los resultados obtenidos en los diferentes países[8]. La segunda variable sería sustituida en el caso español, dada la falta de disponibilidad de datos, por la existencia de carencias de servicios y equipamientos básicos en las viviendas (dos veces la media nacional) y una proporción de población analfabeta o sin estudios igualmente superior al 50% de la media. Todo ello aplicado a ciudades de más de 100.000 habitantes (adaptado al modelo español para ciudades de entre 20 y más de 50.000 habitantes), con una escala de barrio de entre 5 y 10.000 habitantes (adaptado a barrios entre 3.500 y 15.000 habitantes).

El análisis estadístico se ve acompañado por otro de carácter urbanístico, en el que se integran la delimitación de las unidades cartográficas de análisis, la realización de entrevistas con administraciones municipales con el objetivo de corroborar cifras, el estudio de las formas de crecimiento de las unidades delimitadas y el desarrollo de una ficha urbanística por cada barrio.

El resultado lo constituyen tres grandes informes. En el primero de ellos, dirigido al estudio de las secciones censales desfavorecidas para los municipios de más de 20.000 habitantes, las conclusiones indicaron: una fuerte concentración espacial de la desigualdad, mayor cuanto más pequeña es la ciudad; la presencia de factores

8 La desigualdad urbana en España es el resultado de un informe encargado por la OCDE a sus países miembros con objeto de comparar los niveles de desfavorecimiento a partir de unos mismos indicadores.

acumulados y la variabilidad en función de filtros regionales o nacionales. El segundo de los estudios, quizás el más significativo, se refiere a las secciones censales en municipios de más de 50.000 habitantes. Las conclusiones fueron las siguientes: se detectaron 374 barrios desfavorecidos de entre 3.500 y 20.000 habitantes (7% de la población nacional y un 14% de los residentes de estas ciudades); la presencia de múltiples desigualdades territoriales; el origen histórico de las mismas y, su catalogación por cuatro grandes formas de crecimiento, cada una con atributos diferenciales de su estructura demográfica: cascos históricos; áreas urbano-centrales; promociones de vivienda; áreas urbano-periféricas. Por último, el tercer informe, recoge la elaboración de índices de desigualdad urbana a partir de las variables iniciales.

En suma, el informe refleja que más del 15% de la población española se localiza en secciones desfavorecidas. Y aunque las diferencias regionales son importantes, existe un mayor grado de desfavorecimiento en las grandes ciudades, lo que viene a reflejar un alto grado de presencia de la desigualdad que tiene su concreción en los barrios desfavorecidos. De ahí, la necesidad de establecer políticas adecuadas a la escala donde con mayor intensidad se manifiestan las carencias, es decir, en los barrios.

La obsolescencia de esta información llevó al entonces Ministerio de la Vivienda a proyectar el otro referente estatal que es el *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana* que, de reciente creación, se encuentra hoy día en pleno proceso de consolidación[9]. Dicho ente, desarrolla como producto estrella el Catálogo de Barrios Vulnerables de España en colaboración con la ETSAM[10]. De hecho, el Catálogo de 1991 se corresponde con el segundo de los informes antes comentado. Por tanto, la metodología es exactamente la misma,

9 La preocupación por el fenómeno de la desigualdad queda patente a nivel europeo con el establecimiento de otros observatorios similares como el *Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles* de Francia o el *Analyse cartographique des quartiers en difficulté* de Bélgica.

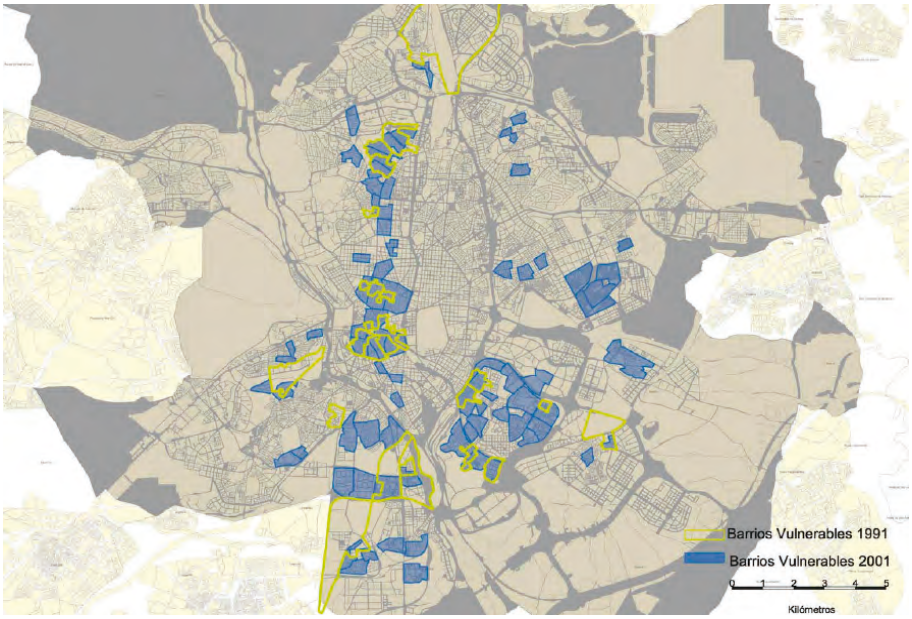
10 Fruto del Convenio realizado entre el Ministerio de Fomento (a través de la antigua Dirección General de Acciones Concertadas en las ciudades del antiguo Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente) y el Instituto Juan de Herrera de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

aunque incorpora alguna otra variable al análisis urbanístico como la vulnerabilidad subjetiva. La principal novedad radicaría en el hecho de que se está desarrollando (en fase de elaboración actualmente) un catálogo de barrios vulnerables a partir de la explotación del Censo de Población y Vivienda de 2001 (Catálogo 2001) y un catálogo a partir de los datos procedentes del Padrón de Habitantes de 2006 (Catálogo 2006).

El resultado de ambos son las llamadas Áreas Estadísticas Vulnerables (conjunto de secciones censales contiguas con una población entre los 3500 y los 15.000 habitantes con valores de vulnerabilidad) y los Barrios Vulnerables (áreas urbanas continuas de cierta homogeneidad urbanística vinculada a un AEV).

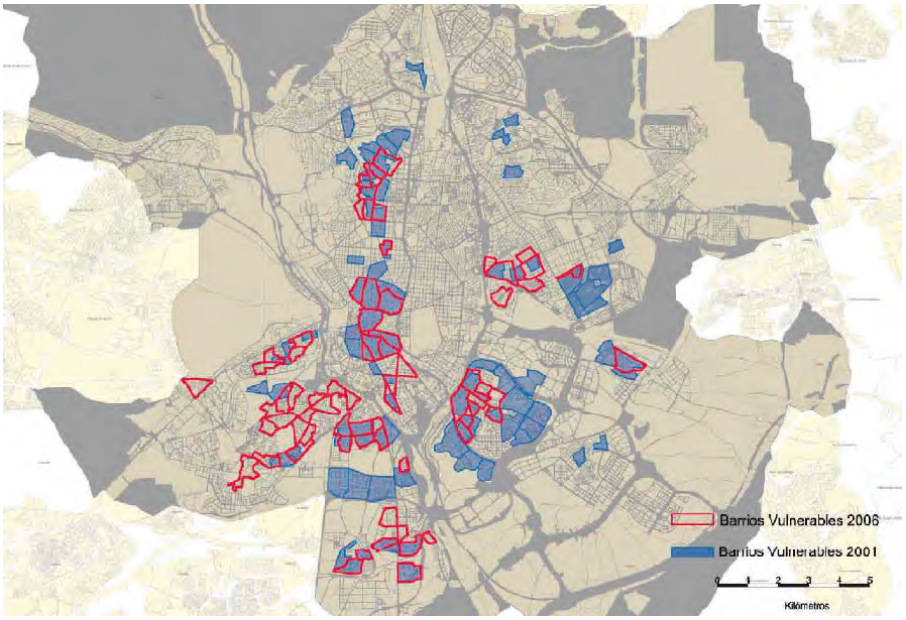
En este sentido, en el avance de los resultados obtenidos hasta la fecha de los dos últimos catálogos, presentados por el investigador principal del proyecto, Agustín Hernández Aja en el 10º CONAMA, y en la propia página web del Ministerio de Fomento, se pueden extraer algunas conclusiones de interés: en primer lugar, parece haberse incrementado el nivel de vulnerabilidad (o desfavorecimiento) en las ciudades españolas, dado que se ha incrementado el número de barrios, al menos y como muestra la Figura 1 en el caso de Madrid. Aunque habría que destacar que las pautas de localización espacial no han variado en exceso, agravándose incluso su presencia en los distritos meridionales; en segundo, la introducción de una variable como la tasa de inmigración, para el Catálogo 2006, ha permitido localizar las áreas vulnerables donde la presencia de inmigrantes es notable (Figura 2). Es curioso observar como los inmigrantes se alojan en barrios con abundante oferta de alquiler (caso del Distrito Centro), con carencias en las viviendas (como ocurre en el Distrito de Tetuán) o con bajos precios de las mismas (Distritos de Carabanchel o Latina, por poner algunos ejemplos), pero no en las grandes promociones públicas tales como Orcasitas, Entrevías, Palomeras o el Gran San Blas; por último, parece detectarse, a falta de una verificación posterior, una aceleración de los procesos de expulsión de la población con determinadas rentas hacia las periferias urbanas, (lo que podría estar indicando procesos de sucesión en las viviendas), pudiendo convertirse éstas en el futuro en barrios vulnerables.

Fig. 1. Barrios vulnerables en el Municipio de Madrid (1991 y 2001)



Fuente: Ponencia de Hernández Aja en el 10º CONAMA, 2010

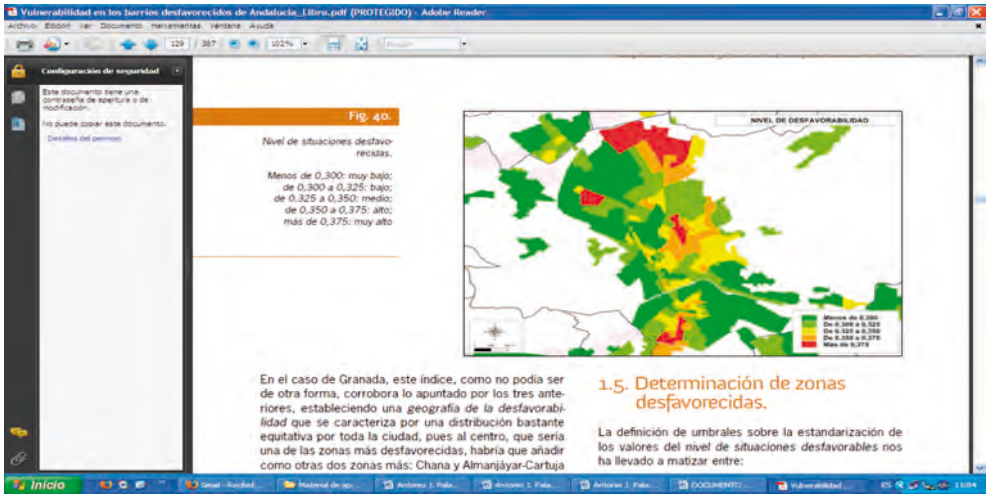
Fig. 2. Barrios vulnerables en el Municipio de Madrid (2001 y 2006)



Fuente: Ponencia de Hernández Aja en el 10º CONAMA, 2010

Sin perder de referencia estas dos aportaciones básicas, no podemos dejar de citar algunas otras también encaminadas hacia la detección de las desigualdades urbanas pero en ámbitos más reducidos. Así, entre las más significativas, desde la perspectiva geográfica, podemos encontrar el "*Catálogo de zonas desfavorecidas de Andalucía*" de Egea et. al. (2008), cuyo producto final es el resultado de la combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas, aplicadas a las secciones censales de las ciudades andaluzas (Figura 3). El catálogo define zonas desfavorecidas y zonas muy desfavorecidas, en áreas históricas y consolidadas y en áreas periféricas, en donde residen más de 861.000 personas (10,8% de la población), de los cuales, más de la mitad lo hacen en zonas muy desfavorecidas.

Fig. 3. Niveles de desfavorecimiento en la ciudad de Granada



Fuente: Egea et al. (2008)

En un nivel escalar inferior, y con metodologías similares, también son significativas las obras de Hernández Aja (2007) y de Palacios (2006), ambas referidas a las áreas vulnerables y los barrios desfavorecidos de la ciudad de Madrid, respectivamente.

4.1. La multiprivación como rasgo característico de los barrios desfavorecidos urbanos

El segundo aspecto de interés en el diagnóstico acerca de los barrios desfavorecidos españoles tiene que ver con su propia caracterización. Dicho de otro modo, ¿cuáles son los males que les aquejan? En este sentido, sí hay una opinión unánime al respecto: se trata de espacios que presentan lo que se ha dado en llamar como **multicarencialidad**, o lo que es lo mismo, la acumulación de carencias, factores de vulnerabilidad, de desfavorecimiento o de desigualdad frente a otros espacios.

Estos barrios o áreas tienen en común la persistencia en ellos de toda una batería de problemas de diversa índole que, además, difiere según su tipología urbana o su situación en la ciudad (Figura 4). A grandes rasgos, podrían ser los siguientes: a) económicos-laborales (bajos niveles de renta, elevado desempleo, precariedad y/o eventualidad); b) socioculturales (discriminación, inseguridad, presencia de actividades marginales, bajo nivel educativo y/o formación inadecuada); c) demográficos (envejecimiento, elevados porcentajes de hogares monoparentales, de familias desestructuradas y/o de población inmigrante); d) residenciales (hacinamiento, infraviviendas, tamaños reducidos y/o carencias en las mismas); e) institucionales (abandono, degradación ambiental, desprotección y/o mala accesibilidad). De hecho, como reconoce Arias (2005:82), "muchos barrios adquieren una imagen colectiva, exterior e interior, de abandono a lo «irremediable», que crea una situación de estancamiento, y a veces de marginalización, sólo superada por las reivindicaciones vecinales, cuando se organiza la parte más activa de la población".

Fig. 4. Características de los barrios desfavorecidos según tipologías urbanas

Características de los barrios desfavorecidos según tipos
(municipios de más de 50.000 habitantes)

TIPOS	ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA	ESTRUCTURA SOCIOLABORAL	MEDIO AMBIENTE URBANO
Cascos históricos	Población envejecida. Hogares unipersonales de mayores. Cohabitación de población inmigrante y población mayor	Menor impacto del desempleo y mayor nivel de estudios respecto a los tipos. Mayor presencia de actividades ilícitas y marginadas	Fuerte presencia de viviendas en régimen de alquiler, antiguas, inadecuadas y alta tasa de desocupación. Carencia de servicios en las viviendas. Carencias de zonas verdes. Congestión y contaminación acústica
Polígonos de vivienda	Población joven. Elevado tamaño medio del hogar. Hogares múltiples. Creciente presencia de población inmigrante	Mayor impacto del desempleo y del empleo precario, sobre todo entre los jóvenes. Ocupaciones muy descalificadas y mayor presencia del analfabetismo funcional entre grandes	Fuerte presencia de promociones de vivienda pública. Mínima presencia de viviendas en régimen de alquiler. Vivienda de escasa superficie. Abandono de espacios públicos y aislamiento infraestructuras
Áreas urbanas centrales	Población dependiente, fuerte presencia tanto del colectivo joven como del de los mayores	Situación intermedia en los indicadores de desempleo, empleo precario, cualificación y nivel de estudios	Situación intermedia respecto a la presencia de viviendas en régimen de alquiler, antigüedad y hacinamiento
Áreas urbano-periféricas	Población muy joven. Elevado tamaño medio del hogar	Altas tasas de paro juvenil y de empleo precario. Ocupaciones muy descualificadas y alta tasa de analfabetismo funcional	Alto índice de hacinamiento y fuerte presencia de núcleos de infravivienda. Cercanía a infraestructuras indeseables (vertederos, incineradoras, áreas industriales degradadas, etc.)

Fuente: Alguacil (2006)

4.2. La segregación espacial de la vivienda social

Resulta paradójico ver como en ocasiones han sido las intervenciones públicas poco acertadas las que han podido llevar al barrio a una situación de desfavorecimiento. En unos casos, han sido la creación de infraestructuras las que han originado el aislamiento de barrios. En otros, ha sido la aplicación de una ordenación urbana exce-

sivamente funcionalista la que ha originado barrios monofuncionales y socialmente homogéneos (Valenzuela, 1996; Arias, 2005). Mientras que en otros, la política de vivienda social masiva ha sido la responsable de la segregación social y espacial del ámbito.

Partimos en este apartado de una realidad tan lamentable como cierta en la que la promoción pública de vivienda en España se caracteriza por la ausencia de información histórica suficiente y fiable (Moya et. al., 2005). A pesar de ello, pretendemos mostrar cómo la localización territorial de las intervenciones en materia de vivienda pública presentan como rasgo característico su segregación respecto al resto de la ciudad consolidada además de su relación con barrios desfavorecidos urbanos.

En este sentido, en las ciudades españolas, se ha ido configurando desde los años cuarenta un importante parque de vivienda social, resultado de una intensa política intervencionista en la producción inmobiliaria[11]. Una creación de viviendas que ha ido respondiendo a las diferentes necesidades de las ciudades con el devenir temporal y que se concretó en diferentes tipologías arquitectónicas que fueron desde la baja densidad (por ejemplo las Unidades Vecinales de Absorción) a los bloques con localización marcadamente periférica. Hasta los años setenta, coincidiendo con los procesos de industrialización y de urbanización, la promoción privada fue muy reducida, siendo mayoritaria la promoción de viviendas protegidas. Sin embargo, paradójicamente la llegada de la democracia y la paulatina descentralización del Estado supuso importantes transformaciones en este sentido: en primer lugar, la paulatina reducción del número y la proporción de esta modalidad hasta suponer un escaso 2% de la producción anual en la actualidad; y en segundo, el fin de las grandes actuaciones y el cambio de modalidad hacia pequeños grupos de vivienda intercalados en zonas consolidadas más acordes con las tramas urbanas preexistentes (Bellet y Módol, 2008).

Ahora bien, ¿qué organismos han sido los responsables de ello? En primer lugar, el papel protagonista lo ha jugado el Estado hasta

11 Las políticas públicas con objeto de intervenir en el mercado de vivienda han sido comunes en todos los países europeos desde la Segunda Guerra Mundial, con un carácter de subsidiariedad y dirigidas hacia las clases sociales con menos recursos económicos (Moya et. al., 2005:16).

fechas muy recientes. Han sido muchos y diferentes los promotores públicos que han tomado a las ciudades españoles, especialmente a las de mayores dimensiones, como laboratorios de intervenciones públicas en materia de vivienda. Así, podemos citar algunos ejemplos a escala estatal como la Dirección General de Regiones Devastadas, el Instituto Nacional de Vivienda o la Obra Sindical del Hogar, más algunos otros de iniciativa regional y local como los Institutos, Agencias, Oficinas, Patronatos, Fundaciones, Cajas de Ahorros o Cooperativas, entre otros[12]. Estos últimos, únicamente han aparecido en las últimas décadas, aunque no con la entidad de periodos anteriores. En este sentido, es necesario plantear el nacimiento de estas instituciones al hilo de los cambios político-administrativos que trae consigo la democracia y el proceso de descentralización subsidiario, lo que, en ocasiones, supondrá procesos lastrados por el traspaso de un importante parque de vivienda pública estatal con diversas situaciones de conservación y cesión, coincidiendo además con la presencia de numerosos barrios de infravivienda en las ciudades (Moya et. al., 2005:66).

Como acabamos de ver, en todos estos años hemos asistido a un cambio en el modelo de vivienda social. Hasta bien entrado el periodo democrático, la intervención del Estado y del resto de administraciones competentes se centraba mayoritariamente en grandes promociones, casi siempre en ámbitos periféricos y desligadas de su entorno urbano, que configuraban un barrio que colonizaba un nuevo territorio urbano (sirva como ejemplo el Gran San Blas en Madrid, el Polígono Sudoeste del Besós en Barcelona, Otxarkoaga en Bilbao o el Polígono Sur en Sevilla que nacen con una cierta semejanza de los "*Grand ensembles*" franceses). La antigüedad y las deficiencias de estas viviendas, junto con la falta de inversión posterior a su construcción y la escasa dotación en equipamientos y servicios básicos, propiciarían su paulatina degradación física (Bellet y Módol, 2008) y darían lugar

12 En materia de vivienda, el proceso descentralizador de las administraciones ha traído consigo el surgimiento de un elevado número de instituciones, a escala regional y local, vinculadas a la satisfacción del derecho a una vivienda digna tal y como reconoce la propia Constitución. Algunos ejemplos de ello serían el Instituto de la Vivienda de Madrid, la Agencia de l´Habitatge en Cataluña o el Instituto Valenciano de Vivienda a nivel regional, o la Oficina Local d´Habitatge en Lleida, el Instituto Municipal de Vivienda de Málaga o la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid a nivel local.

a diferentes intervenciones ya en el periodo democrático. La de mayor calado y entidad sería la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid, aplicada sobre un total de 30 piezas urbanas y casi 40.000 viviendas, casi todas localizadas en la periferia suburbial (Vinuesa et. al., 1986; Moya y Vinuesa, 1987).

Mientras que las iniciativas públicas se encaminaron en los ochenta y noventa hacia la construcción de vivienda en régimen de protección para hacer frente a las nuevas necesidades sociales, las promociones públicas posteriores o han sido continuadoras de operaciones de remodelación, o bien se trata de bloques, parcelas o manzanas que se insertan en el tejido consolidado o proyectado de la ciudad (como ocurre en los PAUs). Ésta última fórmula se plantea entre sus objetivos el tratar de reducir el efecto "gueto" de las anteriores promociones, buscando la mezcla de grupos sociales heterogéneos aunque se caracteriza por el decrecimiento en cuanto al número de viviendas construidas (Moya, 2004:128) y por contribuir a un proceso de fragmentación social, al eliminar los espacios de interacción de los grupos sociales como plazas, jardines o comercio de proximidad (Bruquetas, 2005).

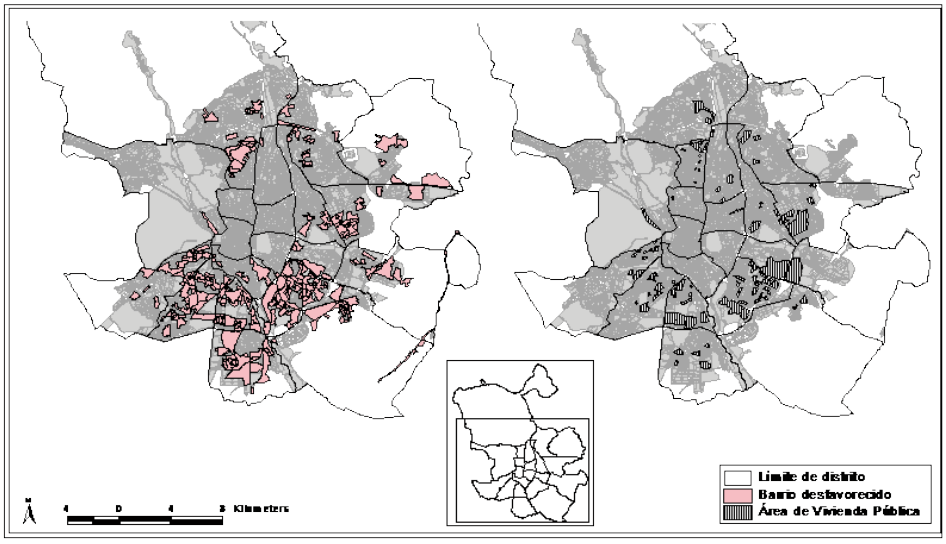
Esta dilatada e intensa intervención pública se ha materializado en grandes parques de vivienda social, con el rasgo común de una marcada segregación espacial de las actuaciones, hasta hace bien poco tiempo. Ahora bien, ¿cómo se materializa este fenómeno? En los barrios y áreas segregadas que hemos visto en apartados anteriores. Por tanto, la segregación no es pues una cuestión baladí por cuanto como reflejo territorial de la exclusión que es, pone de manifiesto procesos de injusticia social, con la conflictividad social que de ello se deriva (baste recordar los disturbios producidos en las "*banlieus*" francesas en el año 2005).

A este respecto surgen varias interpretaciones. Algunos autores ponen el acento en el hecho de resaltar cómo la distribución espacial de la promoción pública en las ciudades españolas tiene mucho que ver con el patrimonio histórico de suelo y con los remanentes obtenidos tras algunas operaciones de remodelación (Moya et. al., 2005:20). Otros, achacan el incremento de los procesos de desigualdad espacial y de segregación residencial en la actualidad a los importantes cambios económicos y sociales impulsados por un elevado crecimiento econó-

mico y un rápido cambio en las actividades productivas de algunas ciudades (Leal y Domínguez, 2008:724). A estas dos, habría que añadir una tercera posibilidad que es aquella que señala la coincidencia entre los polígonos de vivienda promocionados por la iniciativa pública y los entornos sociales más desfavorecidos. De hecho, como señala Arias (2005:81), "en todas las ciudades españolas se conocen como barrios desfavorecidos muchos polígonos de vivienda en los que se realojó a chabolistas hace algunas décadas". Bellet y Módol (2008) así lo demuestran en un estudio realizado en tres ciudades medias catalanas como Lleida, Girona y Manresa, mientras que el propio Ministerio de Fomento (2000) reconoce que uno de cada cuatro habitantes españoles de ciudades de más de 20.000 habitantes vive en barrios desfavorecidos, coincidiendo casi siempre con viviendas sociales. En tal sentido, no podemos olvidar que la vivienda de promoción pública tiene la capacidad de configurar el mapa social de la ciudad y es fundamental para entender la estructura social del espacio urbano (Bellet y Módol, 2008:370), cuestión ésta que se manifiesta con una claridad meridiana en el caso de Madrid como muestra la Figura 5.

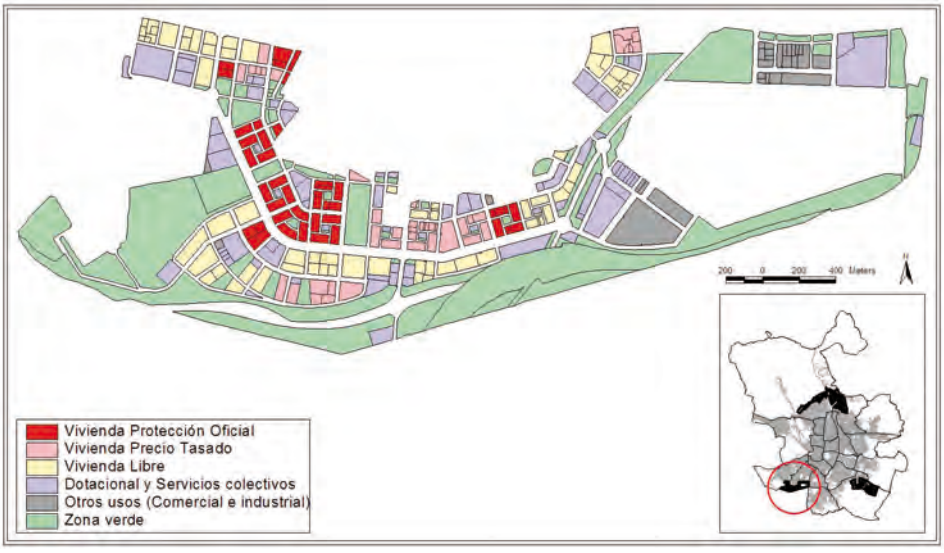
La composición anterior muestra la localización de los barrios desfavorecidos urbanos madrileños, resultado de investigaciones anteriores, junto a la distribución de las principales áreas de vivienda pública desde la década de los cuarenta hasta ahora. A pesar de que no tratamos de realizar un inventario sistemático de las mismas, es evidente la relación existente entre ambas cuestiones (vivienda pública y desfavorecimiento). Pero yendo aún más lejos, la Figura 6 delata la segregación espacial en el interior de una pieza urbana de reciente desarrollo. El color rojo muestra las viviendas con algún tipo de protección pública y su distribución en el espacio sirve para verificar de esta manera la hipótesis de partida en cuanto a la segregación espacial de esta modalidad residencial.

Fig. 5. Barrios desfavorecidos urbanos y promociones de vivienda pública en Madrid



Fuente: Elaboración propia (sin ánimo de exhaustividad)

Fig. 6. Distribución de la vivienda pública en el PAU de Carabanchel, Madrid



Fuente: Elaboración propia

5. Las soluciones al problema desde las administraciones implicadas

A la hora de abordar el impacto del modelo autonómico sobre los barrios desfavorecidos es necesario tener en cuenta cómo la descentralización competencial ha propiciado el aumento del número de iniciativas aunque ello no haya supuesto erradicar ni reducir la persistencia del desfavorecimiento en las ciudades españolas. Ello significa que, como afirma Jaraíz (2004), la intervención sigue siendo necesaria, porque las dinámicas excluyentes y los problemas siguen estando presentes[13].

Es cierto, como veremos a continuación, que se han desarrollado una gran diversidad de intervenciones en distintos barrios de las ciudades españolas, pero no lo es menos, como acabamos de ver, que la segregación y la desigualdad siguen siendo realidades nítidas y tangibles hoy día. Reconociendo entonces la magnitud del problema de los barrios desfavorecidos así como su carácter polifacético, se hace necesaria una decidida intervención pública al respecto que también cuenta con una larga tradición a sus espaldas. En España se ha concretado tradicionalmente desde una doble perspectiva: social, a través de programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social; y urbanística, en el desarrollo del planeamiento y los programas de rehabilitación y regeneración urbana. Sin embargo, a pesar de una pretendida integralidad de las intervenciones, éstas han estado caracterizadas casi siempre por un marcado carácter sectorial (lo que se enfrenta directamente con la multicarencialidad de los barrios desfavorecidos) a favor casi siempre del espacio construido, y sobre un territorio perfectamente delimitado[14].

Así, y sin ánimo de exhaustividad, podemos diferenciar y clasificar las políticas aplicadas sobre los barrios desfavorecidos atendiendo a la escala del ente dinamizador o financiador. En primer lugar, destacaríamos los **programas financiados por la UE**, cuya gestión presupuestaria ha corrido a cargo del Estado central que, en casi todas las ocasiones, ha sido el agente mediador entre las instituciones comuni-

13 En un estudio de la OCDE, *Integrating Distressed Urban Areas (1998),* se puso de manifiesto la existencia de alrededor de un 10% de la población de 10 países viviendo en áreas urbanas desfavorecidas (20 millones de personas sobre un total de 185 millones) (Bruquetas et. al., 2005).

14 Lo que en la terminología anglosajona se denomina como «*area based politics*».

tarias y los gobiernos autónomos y municipales. Entre las actuaciones pioneras estarían los *Proyectos Piloto Urbanos* que fueron desarrollados desde 1989 con fondos FEDER y con los que se pretendía prestar apoyo a la innovación en la regeneración y planificación urbanas. Más de 60 ciudades europeas y casi una decena españolas de más de 100.000 habitantes pusieron en marcha proyectos encaminados a tratar de dar solución a problemas urbanos. Con posterioridad, y también directamente vinculada con la regeneración urbana llegaría la *Iniciativa Comunitaria Urban* que nacería para intervenir en áreas urbanas con especiales dificultades por confluir en ellas graves problemas económicos, sociales, urbanísticos y medioambientales. Aplicada desde 1994 en casi doscientos proyectos de ciudades europeas de más de 100.000 habitantes (30 de ellas en España), sería un ejemplo de intervención integral sobre aspectos diversos de la realidad, sirviendo además como experiencia piloto y banco de pruebas en materia de regeneración urbana (Gutiérrez, 2010).

El panorama europeo de intervención sobre barrios desfavorecidos se completaría con otras acciones incardinadas en programas como LIFE, EMPLEO o INTEGRA que, a pesar de no tener como foco de actuación áreas degradadas, sí han supuesto la mejora de algunos aspectos sectoriales como el medio ambiente urbano, el empleo o la formación.

El siguiente escalón competencial tiene que ver con los **proyectos a nivel estatal**. Como en el caso anterior, son pocos los ejemplos de actuaciones directamente vinculadas a espacios concretos de las ciudades. En su mayor parte, son proyectos de carácter general como ocurrió con los *Programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión social* desarrollados por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Según reconoce el propio Ministerio de Fomento, estos programas representan la experiencia española más interesante desde el punto de vista de las acciones integradas sobre áreas urbanas vulnerables. En la misma línea estaría el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social* del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (ahora Ministerio de Sanidad y Política Social), del que se derivan planes regionales (Cataluña, Castilla la Mancha, Extremadura o Asturias) y locales (Illescas, Santa Coloma de Gramenet,

Puertollano,…), o las acciones del INEM a partir de iniciativas locales, programas de colaboración entre Comunidades y Ayuntamientos y el *Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios*.

Por último, podríamos destacar por su importancia en la regeneración urbana de áreas desfavorecidas, las actuaciones del Ministerio de Fomento (a través de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo) mediante el fomento de la rehabilitación y la declaración de *Áreas de Rehabilitación Integrada*. La principal novedad de esta fórmula que se puso en marcha en los noventa, radica en el hecho de que se trata de un procedimiento convenido entre el Ministerio, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, creada con el fin de promover la recuperación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, mediante la intervención tanto en sus edificios como en sus espacios públicos. En esta línea de sensibilidad por la recuperación física de los espacios degradados se situaría igualmente el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. Por esta vía, los mecanismos de coordinación entre instituciones han permitido que con el paso de los años se hayan producido mejoras significativas hacia políticas integradas incluyendo medidas sociales y de desarrollo económico local (Bruquetas et. al., 2005).

En lo que se refiere a los **proyectos autonómicos** habría que indicar que, si bien cuentan con un margen de actuación considerable, en muchas ocasiones para instrumentar programas integrados se ven obligados a establecer convenios de colaboración con otras administraciones. De este modo pueden canalizar recursos comunitarios hacia los ayuntamientos. El panorama en esta escala muestra que, a día de hoy, la mayor parte de las Comunidades han actuado de una forma sectorial que, en casi todas las ocasiones, tiene como eje fundamental la vivienda. Los legisladores autonómicos han impulsado medidas encaminadas a la lucha contra la segregación y la exclusión por la vía de la vivienda. Tan sólo algunas regiones como las de Andalucía, Cataluña o Madrid "se han dotado de mecanismos específicos destinados a hacer posibles operaciones integradas sobre barrios desfavorecidos, utilizándose la vía de apoyar a los municipios por la vía urbanística en la mayoría de las comunidades" (Bruquetas et. al., 2005).

Paulatinamente crece el interés por las regulaciones normativas que recogen en mayor o menor medida la preocupación por las áreas

diferenciadas de la ciudad. Sirven como ejemplo las siguientes referencias legislativas: la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas* que requieren una atención especial de la Generalitat de Cataluña que, conocida como la Ley de barrios, establece una serie de medidas de fomento específicas para espacios urbanos problemáticos entre las que figura la mejora urbanística, social económica y ambiental; la Ley de actuación integral en zonas de atención especial (de actuación en barrios desfavorecidos) de Extremadura[15]; la *Ley 8/2004, de 20 de octubre*, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, en la que se recoge el derecho a una vivienda digna, reconociendo explícitamente la conexión entre vivienda, sostenibilidad social e inclusión social, haciendo alusiones a las necesidades específicas de determinados colectivos sociales ; la *Ley 2/2009 de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears* que reconoce literalmente el derecho a una vivienda y un barrio digno; o la *Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia* que presta especial atención a los colectivos vulnerables de la sociedad y a la consecución de los objetivos de cohesión social, lucha contra la exclusión social y solidaridad.

Por su parte, entre los proyectos más destacados estarían los *Planes de Dinamización del Desarrollo Comunitario* del Departamento de Bienestar Social de la Generalitat[16], el *Proyecto de rehabilitación integral de barrios andaluces*[17] o el *Plan Integral de Desarrollo Social y de Lucha contra la Marginación* en ocho distritos del sur del municipio de Madrid.

Por su parte, el **nivel municipal** resulta el más fructífero en cuanto a las intervenciones sobre barrios desfavorecidos, a pesar de las dificultades con las que tienen que lidiar cotidianamente, léase escasez

15 La ley persigue la inclusión social de los vecinos que residen en barrios desfavorecidos de ciudades de más de 20.000 habitantes (El Periódico de Extremadura, 2/12/2010).

16 Dichos planes nacieron en 1997 y actualmente los promueve la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria en colaboración con los entes locales y la ciudadanía. Suponen una estrategia de intervención social y territorial que, mediante un proceso participativo, persiguen la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

17 Puesto en marcha hace una década está suponiendo una intervención integral (en materia de vivienda, educación, formación, empleo y salud) en algunos barrios desfavorecidos andaluces como los de San Martín de Porres en Córdoba, La Chanca en Almería o el Polígono Sur en Sevilla.

de recursos propios, estructuras técnicas inadecuadas o ausencia de un marco legal adecuado (Ministerio de Fomento, 2000). Los Ayuntamientos son reconocidos por la mayor parte de los autores como la entidad más adecuada para la intervención en estos ámbitos, por su mejor conocimiento de la realidad y por la mayor cercanía a los destinatarios finales, aunque para su funcionalidad sea necesaria una adecuada concertación con el resto de agentes.

Las municipalidades también pueden intervenir, como de hecho lo hacen, a través del planeamiento urbanístico aunque deben hacerlo con la suficiente responsabilidad, sabiendo que "en un buen número de casos son establecidos como meras proyecciones urbanísticas, sin reparar, al menos con la debida trascendencia, en las consecuencias que el diseño de la ciudad tiene para las cuestiones aquí tratadas" (Jaraíz, 2004). El planeamiento y la planificación[18] en sus vertientes más positivas pueden ser un instrumento de cohesión territorial pero pueden ser también, en su lado negativo, un impulsor neto de la exclusión social.

Para finalizar este repaso, también podrían ser destacadas algunas **iniciativas sociales o ciudadanas**, caracterizadas por la participación notable de la sociedad civil en los proyectos. En relación a ello se han destacado ejemplos paradigmáticos de actuaciones con un marcado componente participativo como la *Coordinadora de Barrios en Remodelación* en Madrid o algunos planes estratégicos y comunitarios. También significativos han sido los de Trinitat Nova en Barcelona o el Plan de inversiones en los Distritos de Villaverde y Usera en Madrid.

En definitiva, han sido numerosos los intentos por parte de las administraciones implicadas para tratar de hacer frente al desfavorecimiento urbano. A pesar de ello, la transferencia de competencias se ha mostrado ineficaz para atajar la problemática urbana de estos ámbitos. Es cierto que desde la Unión Europea hasta los Ayuntamientos, pasando por el Estado y las Comunidades, existe un cierto consenso para poner en marcha instrumentos normativos, acciones y estructuras organizativas para combatir este fenómeno. Pero no lo es menos, y

18 En estos últimos años han ido surgiendo todo un abanico de planes estratégicos de índole municipal repartidos por toda la geografía peninsular que inciden aunque sólo sea indirectamente en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos por cuanto suponen de implicación consensuada de los principales agentes económicos y sociales de la ciudad.

así ha quedado demostrado en los estudios mencionados en apartados anteriores, que la vulnerabilidad y el desfavorecimiento sigue siendo una cuestión a resolver. Aunque la voluntad política y los recursos son una realidad, todavía queda un largo camino por recorrer.

6. Conclusiones y futuras líneas de investigación

De lo comentado con anterioridad parecen deducirse una serie de conclusiones entre las que se situaría en primer lugar la constatación de la existencia de áreas diferenciadas en las ciudades actuales que, además, centran la atención de las políticas urbanas, al menos sobre el papel. Éstas son el resultado de la materialización física de las desigualdades a través de procesos de segregación física y/o social. Otra cuestión a solucionar son las causas de su existencia. ¿Son inherentes a la ciudad, cómo espacio social y excluyente qué es? ¿Son consecuencia de la aplicación indiscriminada de planteamientos funcionalistas y racionalistas en el planeamiento? ¿Son la economía de mercado y los intereses inmobiliarios los responsables de su propia existencia? O, por el contrario, como han planteado algunos autores, surgen de la "necesidad de generar válvulas de escape para las problemáticas sociales de la ciudad" (Jaraíz, 2004:132). Seguramente de la combinación de estas y otras afirmaciones podremos extraer la solución y por ello es necesaria una reflexión profunda sobre cuáles son los mecanismos e instrumentos más adecuados para su erradicación. Tarea ésta que resultará fructífera para el reconocimiento social de nuestra disciplina.

Por su parte, de la revisión de la terminología utilizada para referirse a dichos espacios segregados, parece deducirse una utilización indiscriminada de conceptos diversos, como gueto, área vulnerable o barrio desfavorecido, entre otros. A nuestro entender, se trata de una simple cuestión semántica que, lo que indica en definitiva, es la existencia de una ciudad desigual con unas personas en desiguales condiciones sociales, económicas, etc. Una ciudad con problemas, carencias y dificultades que se materializan en espacios concretos más o menos definidos, llámense éstos de una u otra forma. No creemos en la necesidad de matizar, conceptualmente hablando, las diferencias, sutiles por otro lado, entre conceptos tan afines como vulnerabilidad o des-

favorecimiento[19], más aún, cuando los resultados obtenidos son tan similares con independencia de la utilización de uno u otro término.

Buena parte de los organismos nacidos en la nueva organización político-administrativa del Estado, a partir de la descentralización competencial, como institutos y empresas de la vivienda, han encontrado como herencia un parque de vivienda social obsoleto y con unas condiciones de conservación reducidas, que explica en definitiva el que exista una relación inequívoca entre las promociones de vivienda social, casi siempre masiva y periférica, con la situación carencial de numerosos barrios desfavorecidos de las ciudades españolas (Ministerio de Fomento, 2000; Palacios, 2006; Bellet y Módol, 2008; Egea et. al., 2008). En este sentido, sorprende constatar cómo, incluso con la mejor buena voluntad de mejorar situaciones inmantenibles, se sigue cayendo en el riesgo de concentrar espacialmente los problemas sociales; algunas políticas de realojamiento e incluso algunos crecimientos residenciales así lo corroboran hasta bien recientemente en Madrid.

Del análisis de las políticas de intervención sobre los barrios desfavorecidos parece desprenderse una opinión generalizada acerca de la necesidad de actuaciones de regeneración de carácter integral que, enfocadas hacia la multicarencialidad, traten de resolver medidas diversas (urbanísticas, económicas, sociales, medioambientales, etc.). Pero también deben adoptar el carácter de integralidad por abarcar al mayor número de agentes públicos y privados. No deben ser, por tanto, la suma de medidas sectoriales, sino una metodología de intervención que aúne la coordinación entre instituciones, la participación ciudadana y la cooperación público-privado (Bruquetas et. al., 2005:5). Algunos autores (Ministerio de Fomento, 2000; Bruquetas et. al., 2005) argumentan que la fragmentación y compartimentación urbana vinculada a los barrios desfavorecidos en España podría justificar el desarrollo de una Política de Ciudades ("*urban policy*") que pusiera el énfasis en la coordinación entre administraciones de tal modo

19 En este sentido, en los trabajos del *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana* se recoge lo siguiente: "El término desfavorecido podría indicar que el espacio delimitado tan solo tiene carencias materiales que podrían revertirse mediante medidas de ampliación o renovación de las dotaciones existentes. El término vulnerable indica la necesidad de acciones integrales, el término desfavorecido permitiría colegir que la situación al problema podría pasar por el desarrollo y ampliación de las políticas sectoriales al uso".

que aplicasen programas integrales de desarrollo dirigidos a áreas urbanas concretas.

Pero además, la sucesión de políticas de cohesión urbana que han caracterizado el proceso de regeneración en las últimas décadas sobre los barrios desfavorecidos deberían contemplar una intervención a escala de barrio "que tenga en cuenta sus factores específicos: urbanísticos, ambientales, sociales, económicos y culturales", aunque sin perder de vista que, en primer lugar, el desfavorecimiento tiene un carácter personal, es decir, referido a las características de los habitantes de las ciudades, y en segundo lugar, que el problema "es también de organización funcional, social, económica y política de las propias ciudades" (Arias, 2005: 82).

Es lógico pensar que las políticas en áreas desfavorecidas urbanas ganarán relevancia en los próximos años a medida que se agrave la situación de sus habitantes, especialmente en contextos de crisis económicas como el actual que propician el declive de las áreas desfavorecidas hacia la precarización y el desempleo (Ministerio de Fomento, 2000; Hernández Aja, 2001; Bruquetas et. al., 2005).

Esta fatídica conclusión hace aún más necesario si cabe seguir ahondando en el conocimiento de un fenómeno tan complejo y diverso como el desfavorecimiento urbano, especialmente en lo referido a su detección y catalogación (de lo contrario, ¿cómo vamos a intervenir en ellos?). A pesar de su obviedad, las soluciones que se planteen deben partir de una cuestión tan importante como la anterior, ya que de lo contrario resultarán inútiles tales fórmulas si no se diagnostica con rigor y con precisión el origen y las causas de los problemas que desembocan en la caída de las personas en el desfavorecimiento y en su concentración en determinados espacios de la ciudad. En este sentido, el nuevo desarrollo del Censo de Habitantes de 2011, que no tendrá carácter universal, sin duda supondrá un obstáculo para el recién creado *Observatorio de la Vulnerabilidad* y para los estudios puestos en marcha con anterioridad. Sin embargo, la creación de este ente ya demuestra, por sí misma, un interés y una voluntad política que deben encaminarse hacia la disminución o erradicación (si es que ello es posible) de los barrios desfavorecidos de las ciudades españolas.

7. Bibliografía

ALGUACIL, J. (2006): "Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española" en VIDAL FERNÁNDEZ, F. (dir.), *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España.* Madrid, FUHEM, 155-168.

APARICIO, A.C. (1998): "Nota introductoria" en *Seminario Política de Ciudades y Unión Europea, 3ª Jornada: Exclusión Social*. Madrid.

ARIAS, F. (2005): "El estudio de la desigualdad urbana". *Revista Urbano*, vol. 8, nº 11, 77-83.

BELLET, C. y MÓDOL, J.R. (2008): "Vivienda pública y segregación social en ciudades medias catalanas: Lleida, Girona y Manresa" en FERIA, J. et. al. (ed.), *Territorios, sociedades y políticas.* Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 369-387.

BRUQUETAS, M., MORENO, F. y WALLISER, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Madrid. Fundación Alternativas (Documentos de Trabajo, nº 67).

CONWAY, M. y KONVITZ, J. (2000): "Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas". *Urban Studies*, vol. 37, nº 4, 749-774.

CORRALIZA, J.A. (1998): "Vida urbana y experiencia social. Discusión sobre la calidad de los espacios urbanos" en *Seminario sobre barrios vulnerables: los barrios desfavorecidos en España. Problemas y actuaciones*. Madrid.

EGEA, C., NIETO, J.A., DOMÍNGUEZ, J. y GONZÁLEZ REGO, A. (2008): *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*. Sevilla. Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia. 383 p.

GEORGE, P. (2004): *Diccionario de Geografía*. Madrid. Editorial Akal.

GUTIÉRREZ, A. (2010): "La Iniciativa Comunitaria Urban y la construcción inconclusa de una política urbana para la Unión Europea". *Papeles de Geografía*, nº 51-52, 159-167.

HERNÁNDEZ AJA, A. (1997): *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas*. Madrid. Departamento de Publicaciones de la ETSAM (Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 19). 104 p.

HERNÁNDEZ AJA, A. (2007): Áreas vulnerables en el centro de Madrid. Madrid. Departamento de Publicaciones de la ETSAM (Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 53). 102 p.

JARAÍZ, G. (2004): "Desarrollo local, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuación en línea inclusiva". *Documentación Social*, nº 123, 127-152.

JOHNSTON, R.J. (2000): *Diccionario de Geografía Humana*. Madrid. Editorial Akal.

LEAL MALDONADO, J. y DOMÍNGUEZ PÉREZ, M. (2008): "Transformaciones económicas y segregación social en Madrid". *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. XL, nº 158, 703-725.

LÓPEZ TRIGAL, L. (2010): *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*. Madrid. Biblioteca Nueva. 421 p.

MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *La desigualdad urbana en España*. Madrid. Centro de Publicaciones.

MOYA, L., VINUESA, J. y INGLÉS, F. (2005): *La vivienda de Promoción Pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas de futuro*. Madrid. Departamento de Publicaciones de la ETSAM (Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 43). 99 p.

MOYA, L. (2004): "La nueva vivienda pública. El caso de Madrid". *Urban*, nº 9, 126-136.

MOYA, L. y VINUESA, J. (1987): *Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación de Barrios. Madrid 1979-1986*. Madrid. IVIMA.

MURIE, A. y MUSTERD, S. (2004): "Social exclusión and opportunity structures in european cities and neighbourhoods". *Urban Studies*, vol. 41, nº 8, 1441-1459.

OCDE (1998): *Integrating Distressed Urban Areas.* OECD Publishing. 172 p.

OLIETE, A., SÁNCHEZ FAYOS, T. y VINUESA, J. (1986): "La Operación de Remodelación de Barrios en Madrid". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 68, 71-88.

PALACIOS GARCÍA, A. (2006): *Barrios desfavorecidos urbanos. De la identificación a la intervención*. Madrid. Servicio de Publicaciones de la UAM.

PONCE SOLÉ, J. (2001): "Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos". *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. XXXIII, nº 130, 667-685.

PONCE SOLÉ, J. (2002): *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social.* Madrid. INAP-Fundació Carlee Pi i Sunyer.

REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE LA UE (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Leipzig. Reunión Informal Ministros de la UE sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial.

TORRES GUTIÉRREZ, F. (2005): *El análisis territorial aplicado al estudio de zonas urbanas marginadas, el caso de Polígono Sur en Sevilla*. Sevilla. Consejería para la igualdad y bienestar social de la Junta de Andalucía. 141 p.

VALENZUELA, M. y SALOM, J. (2008): "Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias" en *España y el mediterráneo: una reflexión desde la geografía española, Aportación española al XXXI Congreso Internacional de la UGI*. Madrid, Ministerio de Fomento, 49-56.

VALENZUELA, M. (1996): "Bienestar-malestar en las periferias urbanas" en LÓPEZ TRIGAL, L. (Dir.), *Ciudad y alfoz. Centro y periferia urbana*. León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, 25-42.

VALENZUELA, M. (2000): "La regeneración de los cascos históricos en España: el programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global" en BERNAL, B. (Coord.), *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana*. Burgos, 87-123.

VILAGRASA, J. (1995): "Segregación social urbana: introducción a un proyecto de investigación". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 15, 817-830.

ZOIDO, F. (2000): *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio.* Madrid. Editorial Ariel.

EL PAPEL DE LAS CCAA Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA APLICACIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN EL PLANEAMIENTO RECIENTE: EL DESARROLLO DE AGENDAS 21 LOCALES*

Carmen Vázquez Varela
Universidad de Castilla-La Mancha
carmen.vazquez@uclm.es

José Mª Martínez Navarro
Universidad de Castilla-La Mancha
josemaria.martinez@uclm.es

Palabras clave: Planeamiento sostenible, Agenda 21 Local, urbanismo, ciudades, comunidades autónomas.

1. Espacios urbanos y sostenibilidad en el contexto europeo

La aplicación de criterios de sostenibilidad en el planeamiento reciente se inscribe entre otros en el debate abierto por el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* (1990), elaborado por la U.E., en relación con problemas y materias como: la conveniencia de una mayor integración de los parámetros ambientales en el planeamiento; la incorporación de las políticas de ahorro energético en los planes de ordenación superando el actual enfoque sólo corrector; y la rehabilitación de áreas monofuncionales o degradadas, integrando la pequeña industria en el tejido urbano previa su adaptación a los parámetros propuestos en las directivas de protección ambiental.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

En 1991 se creó el Grupo de Expertos de la UE sobre el Medio Ambiente Urbano. En 1993 se puso en marcha el proyecto para las ciudades sostenibles. Los objetivos de este proyecto eran: promover nuevas ideas sobre la sostenibilidad en entornos urbanos europeos; favorecer un amplio intercambio de experiencias; difundir las buenas prácticas respecto a la sostenibilidad a nivel urbano; formular recomendaciones para las instituciones de la UE y las autoridades nacionales, regionales y locales; y contribuir a la aplicación del V Programa de Acción Comunitario sobre Medio Ambiente. En 1996, un grupo de expertos de la UE redactó un informe capital titulado "Las ciudades sostenibles europeas" en apoyo del proceso del Programa 21 Local. El informe establecía un marco detallado para la actuación local, señalando como principios fundamentales para avanzar hacia la sostenibilidad de las zonas urbanas: la gestión urbana, la integración de políticas, los planteamientos a nivel de ecosistemas, y la cooperación y la asociación. La Comunicación de 1997 titulada " Hacia una política urbana para la Unión Europea" se basaba en este informe centrándose en los retos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrentan las ciudades europeas, y destacando la necesidad de una perspectiva urbana de las políticas comunitarias. Este documento fue seguido de la Comunicación de 1998 titulada "Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea" que, por primera vez, aplicó un planteamiento auténticamente sostenible con cuatro objetivos políticos interdependientes:

a. Reforzar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades;
b. Fomentar la igualdad, la exclusión social y la regeneración de las zonas urbanas;
c. Proteger y mejorar el medio ambiente urbano con miras a la sostenibilidad a nivel local y planetario;
d. Contribuir a una buena gobernanza y al refuerzo de los poderes locales.

En particular, esta Comunicación exponía una serie de objetivos para la mejora del medio ambiente urbano que siguen siendo válidos y constituirán la base fundamental de la estrategia temática urbana europea actual. En 2001, el grupo de expertos de la UE redactó un informe titulado *Hacia un uso más sostenible del suelo urbano: consejos a la Comisión Europea para sus políticas y acciones*. A un nivel más general,

el artículo 6 del Tratado coloca el desarrollo sostenible en el centro mismo de las políticas y acciones de la UE, tal como se destaca en la Comunicación de 2001 *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*.

Cambiando de escala, seis han sido los encuentros que los líderes municipales europeos han mantenido desde 1994 hasta la fecha de hoy con motivo de la sostenibilidad. Por iniciativa del Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano de la Dirección General XI de la UE, bajo el patrocinio de la Comisión Europea, y con una destacada participación del Consejo Internacional de Iniciativas sobre el Medio Ambiente Local (ICLEI), se celebró en la ciudad de Aalborg (Dinamarca), la Conferencia sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles de la que surgió la *Campaña Europea de Ciudades Sostenibles* que contó con el apoyo de las principales redes europeas de autoridades locales, incluidos el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, EUROCITIES, el ICLEI, UTO (Organización de Ciudades Unidas) y la OMS (Organización Mundial de la Salud). Su objetivo era fomentar el desarrollo sostenible local a través de la participación de las ciudades en el Programa 21 Local y asistir a las ciudades en la elaboración de sus planes de medio ambiente a largo plazo en pro de la sostenibilidad.

El segundo encuentro fue en Lisboa, Portugal, entre el 6 y el 8 de Octubre de 1996, el tercero se celebró en Hannover[1], Alemania entre el 9 y el 12 de Febrero del 2000, el cuarto fue la IV Conferencia de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada de nuevo en Aalborg, Dinamarca, entre el 9 y el 11 de junio de 2004, diez años después de la ratificación en la misma ciudad de la Carta de Ciudades y Pueblos Sostenibles, la *Carta de Aalborg*. En esta ocasión más de 1000 cargos electos, expertos técnicos, ONGs, y representantes locales de más de 45 países se dieron cita en la *Conferencia Aalorg+10*, en la que nacieron los *Compromisos de Aalborg*, la quinta Conferencia europea tuvo lugar en Sevilla entre el 21 y el 24 de marzo de 2007, y por último, la sexta Conferencia se ce-

1 En la Declaración de Hannover se afirma textualmente: "Nos identificamos con la planificación urbana integrada; el desarrollo de ciudad compacta; la rehabilitación de las áreas urbanas industriales deprimidas; el uso reducido y más eficiente de las tierras y de otros recursos naturales; la gestión local del transporte y de la energía; y la lucha contra la exclusión social, el desempleo y la pobreza como puntos clave de la gestión urbana hacia la sostenibilidad local que estamos preparados para llevar a cabo".

lebró en Dunquerke entre los días 19 y 21 mayo del pasado año 2010, con más de 1.800 participantes y 50 países representados. Se apuesta en estas cumbres por introducir los esquemas sostenibles en la dinámica diaria de los entes locales, de forma amplia, participativa y autosuficiente potenciando el papel de las administraciones locales como propiciadores y no como ejecutores directos mostrando liderazgo pero no controlando los procesos de adopción de los Programas "Hacia un desarrollo sostenible" de la UE o el Programa 21.

El resultado del primer encuentro fue la *Carta de Aalborg*, inicio de la *Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles* destinada a animar y prestar apoyo a las ciudades y pueblos para que trabajen en pro de la sostenibilidad, esta campaña tuvo su evaluación en la Cumbre de Lisboa, en la misma se evaluó el proceso de implantación de la Agenda Local 21 en los países europeos, los participantes en la Cumbre de Lisboa firmaron un documento final llamado: *Plan Lisboa: de la Carta a la Acción*. Diez años después de la primera conferencia se aprobaron los *Compromisos de Aalborg*, un paso más a la Carta original, porque recogen en 10 compromisos los retos a los que tienen que hacer frente los municipios europeos para caminar hacia la sostenibilidad. Estos diez compromisos abarcan diez áreas temáticas que abordan desde las Formas de Gobierno a la Planificación y Diseño Urbanístico, pasando por áreas como los Recursos Naturales Comunes o el Consumo y las Formas de Vida Responsables. Por último, y durante el plenario de la clausura de la sexta Conferencia se aprobaron por aclamación dos declaraciones políticas; la *Declaración de Dunkerque 2010* sobre Sostenibilidad Local y la *Llamada a la acción Dunkerque 2010*.

La Declaración de Dunkerque 2010 sobre Sostenibilidad Local proclama que debemos efectuar una transición a una economía sostenible e inclusiva, dado que los modelos actuales se basan en el uso intensivo de energía y de recursos, y no pueden hacer frente a un clima económico cambiante. La declaración exige que se dé prioridad a una inversión y gestión de recursos más eficiente y sostenible, que mejore la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Las ciudades y pueblos europeos deben garantizar que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan participar plenamente en un estilo de vida con bajo consumo de carbono. Al aceptar la declaración, los participantes dejaron claro que un cambio verdadero sólo puede ser logrado con el respaldo de

los gobiernos e instituciones nacionales e internacionales. Por su parte, la *Llamada a la Acción Dunkerque 2010* insiste en que los gobiernos locales den un mensaje potente a los gobiernos nacionales e internacionales, tratando de evitar que se repita la decepción de COP15 y el *Acuerdo de Copenhaguen*. Si se quiere un acuerdo post 1012 significativo, es necesario fijar unos objetivos más ambiciosos de reducción de emisiones. La declaración también reconoce que si hemos de llegar a una economía de bajo carbono, fortalecida y sostenible en Europa, es imprescindible que los gobiernos locales y regionales formen un grupo plenamente integrado.

2. Ciudades y desarrollo sostenible en la perspectiva española

Tras la breve síntesis planteada en el epígrafe anterior, parece necesario que nuestro país establezca una política medioambiental de carácter global caracterizada entre otros objetivos por generalizar a nivel estatal las líneas de actuación, definiendo un marco común de mínimos en el que, como desarrollo pormenorizado, se inscriban las medidas establecidas a nivel autonómico (Alonso García, 2006).

En este mismo sentido, y aún careciendo de valor normativo, suponen una aportación de especial interés los análisis y sugerencias realizadas en el documento de trabajo del *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, publicado en marzo de 2007 y elaborado en el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona como documento programático de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible.

Si nos centramos exclusivamente en los grandes conflictos, causas y tendencias del actual proceso urbanizador el documento destaca diez grandes procesos, el nuevo ciclo de urbanización acelerada y desregulación legislativa que se ha mantenido básicamente hasta el año 2007, la simplificación de la organización urbana, la insularización de los sistemas naturales, la perturbación del ciclo hídrico, la impermeabilización y sellado del suelo por la acelerada artificialización del mismo (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2006), el consumo masivo de energía, agua y materiales, la generación de ingentes cantidades de residuos (líquidos, gaseosos y sólidos), la vinculación

de la urbanización al transporte motorizado y la congestión que se va extendiendo por el territorio a medida que avanza la urbanización, la indeseable segregación social, y el deterioro del espacio público.

Como se puede percibir, las causas que determinan las tendencias apuntadas, no se ciñen al estrecho campo del urbanismo, su regulación e instrumentos, sino que están vinculadas con las pautas económicas globales y locales, con los hábitos de movilidad, con las nuevas relaciones personales y sociales de la ciudadanía y con el amplio conjunto de políticas estatales, autonómicas y locales que influyen, determinan o eliminan alternativas en el espacio urbano. La primera causa es la intensidad y duración sin precedentes del reciente boom inmobiliario, que ha operado tanto en el crecimiento de los precios como en la expansión de la superficie construida, con las consiguientes servidumbres e incidencias territoriales, sociales y ambientales (Burriel, 2008). Junto a esta causa principal existen otras parciales que la alimentan y orientan por derroteros ambientalmente poco recomendables. A ello habría que añadir un marco institucional propicio a rentabilizar el negocio inmobiliario mediante plusvalías (Calderón, 2004), en vez de rentas, y a potenciar la demanda de viviendas como inversión más o menos encubierta.

La vinculación de la economía municipal a la expansión urbanística y a las plusvalías de urbanización que la acompañan se relaciona con un marco institucional y económico de apoyo a la extensión de la urbanización dispersa y funcionalista que fomenta la expansión de la urbanización difusa y el desarrollo que separa piezas y funciones urbanas que sólo podrán conectarse con medios motorizados. Igualmente, la vinculación de la calidad de vida a los estilos de vida relacionados con la vivienda unifamiliar y el vehículo privado (Moliní y Salgado, 2010) se correlaciona con el incremento de los espacios de actividad dependientes del automóvil (hipermercados, polígonos industriales o de oficinas, centros de ocio, etc.). Todo ello en el marco de la economía globalizada, con sus amplias escalas logísticas y de flujos de mercado en la estructura de las ciudades y sus territorios.

El contexto que acabamos de describir ha desatendido la conservación y mejora de la ciudad como proyecto de vida colectivo y del patrimonio inmobiliario, la rehabilitación y readaptación del patrimonio inmobiliario en suelo y edificaciones ha sido hasta fechas re-

cientes la gran asignatura pendiente que hace que el uso ineficiente, el abandono y la destrucción de ese patrimonio sean moneda común, junto a la trepidante construcción nueva. El urbanismo reciente no ha incorporado, con suficiencia, las variables vinculadas a los grandes retos de la sociedad del siglo XXI. Por el contrario, los elevados ritmos de construcción nueva han dotando a nuestro país de un patrimonio urbano a la vez sobredimensionado y de mala calidad urbanística y constructiva, ahora el principal reto futuro desde el ángulo de la sostenibilidad y de la habitabilidad no estriba ya tanto en mejorar la calidad de la construcción y el urbanismo nuevos sino, sobre todo, en gestionar la ciudad y el patrimonio construido, rehabilitándolos y reconvirtiéndolos sobre nuevas bases.

Como objetivo general, la nueva urbanización y la renovación de la existente deberían atender a los dos retos más importantes apuntados en el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*: la sostenibilidad y la entrada en la era de la información y el conocimiento, a la vez que articulan y dan contenido al modelo de ciudad mediterránea, compacta y compleja, eficiente y estable socialmente. Un primer objetivo específico debería centrarse en reconducir las tendencias actuales desde la masiva construcción nueva hacia la gestión y rehabilitación de la ciudad y el patrimonio inmobiliario ya construidos, con los menores daños económicos, sociales y ecológicos posibles. Esto se traduciría, en lo económico, en conseguir que el reciente boom inmobiliario y actual crisis desembocara en un "aterrizaje" lo más "suave" posible, cuyo logro exigiría volver a rentabilizar el patrimonio inmobiliario mediante rentas (de alquileres) y no mediante plusvalías (de ventas), contando con un marco institucional propicio para ello que trascendiera el mero campo del urbanismo afectando a temas como la fiscalidad o la seguridad jurídica. Pues se trata de ofrecer rentabilidad a los inversores-propietarios potenciando los alquileres.

Todo lo anterior debería complementarse con la potenciación de la vivienda social, no mediante nuevas promociones, sino reutilizando para este fin el enorme stock de viviendas desocupadas o secundarias. Un ejemplo en este sentido ha sido desarrollado por el gobierno vasco, a base de tomar en alquiler a precios de mercado viviendas desocupadas, o escasamente utilizadas, y de realquilarlas a precios subvencionados a personas necesitadas (esta política de vivienda social

se ha revelado más inmediata, más barata económicamente y menos dañina ecológicamente que la de comprar suelo y construir viviendas nuevas). Por otra parte, todas estas medidas deberían relacionarse con la conservación, mejora y uso eficiente del patrimonio construido y del suelo ya calificado de urbano, evitando que -como ha venido ocurriendo- la explosión de recalificaciones de suelo y de nuevas construcciones, se solapen con el deterioro de las ya existentes. Un instrumento útil para el logro de este objetivo sería el establecimiento de normas que impidan la recalificación de suelo y la construcción nueva mientras exista patrimonio desocupado (en suelo y edificaciones). El uso más eficiente del patrimonio construido también puede promoverse gravando las viviendas desocupadas y desgravando las alquiladas.

Por su parte, los objetivos relacionados con el urbanismo se podrían resumir en crear ciudad y no urbanización. Conseguir una masa crítica de personas y actividades en cada área urbana que permita la dotación de transporte público, los servicios y equipamientos básicos y las dotaciones comerciales imprescindibles para desarrollar la vida cotidiana desde patrones de proximidad. No obstante, con el fin de retomar la ciudad como proyecto el nuevo urbanismo debería apoyarse, en primer lugar, en un núcleo administrativo políticamente responsable de ese proyecto y capaz de crear la normativa necesaria, en segundo lugar, en un sistema de información que permitiera el seguimiento y el diagnóstico integrado de las calidades y usos del territorio y del patrimonio construido, así como del funcionamiento y las servidumbres de la ciudad y de los problemas de sus habitantes y, en tercer lugar, en un proceso de participación ciudadana que interaccionara con el núcleo administrativo y con el sistema de información antes mencionados. En este marco cabría abordar objetivos específicos del urbanismo que hicieran referencia al modelo de ciudad, a la calidad y diversidad del tejido urbano,… o a la reducción de los impactos ambientales más negativos.

Entre los objetivos específicos arriba apuntados podríamos señalar: ordenar la expansión urbana, reciclando tejidos urbanos, y vinculando la nueva urbanización a la ya existente; mezclar rentas y culturas en el mismo tejido, la diversidad de ciudadanía es la garantía de evitar una tendencia a la creación de guetos, en los que se agrupan grupos homogéneos de habitantes; reducir los impactos del proceso

urbanizador en las zonas incorporadas al desarrollo: urbanización de bajo impacto, urbanismo bioclimático, patrones de reducción del consumo de agua, energía y materiales como condición para los nuevos desarrollos; aumentar la complejidad urbana en los tejidos urbanos existentes creando nuevas áreas de centralidad y en los nuevos potenciando la mezcla de usos urbanos y la proximidad como base de la accesibilidad; aumentar la calidad urbana, mediante el buen diseño urbano en especial de la red de espacios y equipamientos públicos con el fin de determinar nuevos equilibrios entre el lleno y el vacío, entre la compresión y la descompresión urbana; establecer una matriz verde que conecte el verde periurbano con las masas vegetadas internas, a través de corredores urbanos, a la vez que se amplía la superficie urbana permeable y, con ello, el Índice Biótico del Suelo; y, por último, vincular la urbanización y los equipamientos al desplazamiento preferente en transporte público, a pie y en bicicleta.

2.1. Directrices vinculadas a la estrategia de medio ambiente urbano en el ámbito del urbanismo

Con el fin de abordar las principales directrices apuntadas en los documentos manejados sobre la estrategia de medio ambiente urbano en materia de urbanismo, hemos prescindido deliberadamente de todo aquello que no se relacionara de forma directa con la estructura física urbana o los aspectos vinculados a la mixticidad de usos y la sociedad del conocimiento, lo cual significa que vamos a soslayar aspectos tan relevantes como la biodiversidad y la preservación de valores geográficos naturales, la eficiencia de los recursos y el metabolismo urbano, la estabilidad social, la movilidad urbana, etc., todo ello tanto por razones de limitación de extensión de este artículo como por el contenido temático objeto de esta contribución.

Comenzando pues con la ordenación de la expansión y la remodelación urbana, parece estratégico acomodar el proceso de urbanización a los planes urbanísticos municipales, a un Plan de Ordenación del Territorio supramunicipal y a los ejes de un modelo urbano compacto, complejo, eficiente y estable socialmente, así como a los principios clásicos del urbanismo. El proceso de urbanización se debería acomodar, también, a la matriz biofísica del territorio al objeto de su

preservación y la potenciación de sus valores naturales. También debe incorporar la participación real de la ciudadanía a la que se dirige. La convergencia con otro tipo de instrumentos de planificación estratégica puede ser interesante como apoyo en este sentido: Agenda 21 Local, Plan de Ciudad, Plan Estratégico… de hecho en esta contribución nos hemos propuesto verificar la existencia de contenidos en materia de urbanismo dentro de las Agendas 21 Local de un conjunto de ciudades españolas con el fin de analizar la inclusión de criterios coincidentes con las principales estrategias de medio ambiente urbano en el ámbito del urbanismo. Pero, en cualquier caso, este análisis se realizará en un apartado posterior.

Volviendo, pues, sobre la ordenación de la expansión y la remodelación urbana, los principales documentos consultados coinciden en destacar la necesidad de desarrollar los instrumentos supramunicipales de planificación, como las directrices de ordenación territorial o crear nuevas herramientas como los planes de aglomeración. Asimismo, se apuesta por vincular los planes urbanísticos con otros instrumentos estratégicos existentes sobre el mismo territorio, además de incluir en los planes urbanísticos un Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad que enmarque y condicione, previamente, el desarrollo del Plan Urbanístico. Se recomienda incorporar a las condiciones de desarrollo de todo tipo de planeamiento, la participación efectiva de todos los agentes urbanos, sin olvidar la redefinición de los instrumentos urbanísticos para integrar herramientas de planificación, control y seguimiento a corto y largo plazo, que permitan regular la presión inmobiliaria. Herramientas plenamente incorporadas a la planificación en otros temas, como el 'benchmarking', evaluación estratégica de alternativas o análisis complejos multicriterio no están incorporados a la práctica urbanística habitual. La tutela y desarrollo público de la planificación podía eximir del rigor en la planificación anterior al momento actual. La situación actual exige una puesta al día de instrumentos y herramientas para poder garantizar los mínimos urbanísticos habituales y las nuevas condiciones derivadas de la integración de los retos del siglo XXI.

Las densidades urbanas y la definición del óptimo dentro del paradigma de la ciudad compacta constituyen otro de los principales caballos de batalla del urbanismo sostenible. El planteamiento de la

densidad en urbanismo proviene, como tantos otros temas, de una filosofía reactiva ante una situación de hecho. El urbanismo especulativo de la explosión urbana entre los años 60 y finales de los 70 generó barrios e intervenciones de una altísima densidad, sin espacios libres ni zonas verdes asociadas y pobremente dotadas de equipamientos y servicios. Como consecuencia de estos procesos, la densidad se empieza a regular como variable urbanística, desde un enfoque que refleja la reacción pendular ante estos abusos inmobiliarios del 'boom desarrollista' y sus consecuencias. El enfoque desde una perspectiva ambiental y social debería ser más matizado. De una parte, las densidades bajas han demostrado su ineficacia a la hora de crear espacios urbanos y no meramente urbanización. Las densidades por debajo de las 40 ó 45 viv/ha no garantizan una masa crítica que permita condiciones mínimas de urbanidad: oportunidad para el transporte colectivo, servicios y equipamientos urbanos, urbanismo comercial y espacios públicos vibrantes. Sin embargo, es curioso destacar como, siendo un aspecto claramente sensible para la población y protagonista de mucha de la literatura urbanística de hace unas décadas, no se encuentre entre los temas objeto de definición de indicadores en procesos como la Agenda Local 21 o los distintos Observatorios urbanos.

Los documentos consultados proponen plantear una nueva regulación de los parámetros de densidad y ocupación de suelo que garantice las condiciones urbanas de los nuevos tejidos creados, estableciendo unas densidades mínimas en el entorno de las 45 viv/ha y abriendo la limitación máxima de 75 viv/ha a densidades más altas. Igualmente se apuesta por desarrollar la investigación y estudios de caso que permitan evaluar las relaciones de la densidad con conceptos como huella ecológica, habitabilidad en los nuevos parámetros sociales, consumo de recursos y movilidad sostenible, de cara a establecer un marco de alternativas en los documentos urbanísticos más matizados que los existentes. Todo ello sin olvidar la evaluación de los impactos de operaciones interiores en la ciudad según los mismos parámetros que los definidos para nuevos desarrollos.

En España, la mayoría de las legislaciones autonómicas parecen ir, en cierta medida, en contra de la ciudad compacta. Analizando la legislación autonómica se observa que, en numerosas ocasiones, establecen una densidad máxima para los nuevos desarrollos urbanísticos. Esta densidad máxima (a veces expresada como edificabilidad

máxima) va desde el equivalente a 230 viviendas/ha del País Vasco (para suelo urbano no consolidado y considerando una media de 100 m^2/vivienda), a las 30 viviendas/ha de Castilla y León (para núcleos de población menores a 20.000 habitantes y no incluidos en municipios con Plan General de Ordenación). La mayoría de las densidades máximas son iguales o inferiores a las 100 viviendas/ha, salvo en el caso del País Vasco y de Galicia (para núcleos de población de más de 50.000 habitantes), lo cual, a veces, tal vez podría ser un límite máximo excesivamente bajo para la ciudad compacta. Un límite máximo de 150 viviendas por hectárea o algo superior parece más adecuado, porque con esta densidad se pueden diseñar barrios con una elevada calidad de vida, a la vez que resulta aconsejable en determinadas circunstancias, como en desarrollos urbanísticos junto a las estaciones del tren de cercanías o del metro (Moliní y Salgado, 2010).

Casos destacables son Cataluña, el País Vasco y Castilla y León porque, además de establecer una densidad máxima, determinan también una densidad mínima que, respectivamente, son de 50 viviendas/ha (únicamente para áreas residenciales estratégicas), 40 viviendas/ha (para el supuesto de viviendas con una media de 100 m^2) y 30 viviendas/ha (para municipios de más de 20.000 habitantes). Parece que en el mundo hay pocas legislaciones que combinen establecer un mínimo y un máximo de densidad o de edificabilidad, por lo que se puede calificar de innovadora la legislación de estas Comunidades Autónomas.

En estrecha relación con el tema de las densidades edificatorias se encuentra el de las tipologías creadoras de dispersión urbana y ocupación masiva del territorio. La masiva construcción de viviendas aisladas o adosadas en los últimos años genera patrones de vida vinculados al uso del automóvil privado en crecientes grupos de las clases medias españolas. El modelo de urbanización desvinculada de los núcleos existentes, ocupando grandes extensiones de suelo virgen, sin posibilidad de conexión a las redes infraestructurales y con densidad insuficiente para que los servicios básicos, el comercio y las actividades puedan implantarse en proximidad, tiene un impacto ambiental muy superior al de la ciudad compacta tradicional y de difícil solución en el futuro. Por ello, se apuesta por establecer líneas de trabajo para determinar los costes sociales y ambientales de la desurbanización del territorio así como analizar las opciones de desincentivación fiscal de

tipologías despilfarradoras. Se propone avanzar en soluciones de viviendas, que gocen de atractivo social, con densidades medias que permitan la creación de ciudad, frente a la urbanización y desarrollar proyectos de desenclavamiento y reurbanización de zonas descolgadas del continuo urbano, poniendo especial énfasis en el transporte alternativo y los elementos de sostenibilidad, pueden considerarse opciones alternativas.

La urbanización en áreas adyacentes a los núcleos urbanos consolidados, buscando la conexión entre tejidos antiguos y nuevos, requeriría de un análisis económico comparado de alternativas urbanísticas a medio plazo, incluyendo el mantenimiento y gestión municipal de los territorios creados, de cara a evitar crisis fiscales públicas. Y, en cualquier caso, se trataría de resituar la iniciativa de los agentes urbanizadores dentro de una estrategia de modelo de futuro definido por la propia administración local, en procesos que integren a la ciudadanía.

Otro aspecto clave, destacado por todos los autores, es la necesidad de apostar por la renovación de los tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes. En este sentido se trataría de potenciar la promulgación de leyes de barrio en las comunidades autónomas, según el ejemplo de la actual legislación autonómica catalana. La Ley de Barrios 2/2004 de la Generalitat de Catalunya ha tenido 7 convocatorias en el periodo que va de 2004 a 2010 y de ella se han beneficiado 141 barrios con proyectos en los que se han invertido 1.300 millones de euros (700 millones de euros de inversión total de la Generalitat y 600 millones de inversión total municipal), el presupuesto medio por proyecto ha sido de 11 millones de euros y se calcula que se han beneficiado de forma directa cerca de 1.000.000 de personas.

Igualmente, se deberían desarrollar Planes de Mejora Continua de Barrio, con participación vecinal desde un planteamiento integrado que aborde los problemas y oportunidades desde el enfoque local, complementario con los grandes planes de ciudad. En este sentido pueden considerarse ejemplos de buenas prácticas los proyectos de regeneración urbana integrada promovidos desde el esfuerzo combinado de distintas instancias administrativas: Barrio de la Mina (Barcelona), Barrio La Russafa (Valencia), Barrio de Picarral (Zaragoza),

y Polígono Sur de Sevilla. El Plan de Transformación del barrio de La Mina, en el municipio de Sant Adrià del Besos, Barcelona, es sin duda uno de los ejemplos más señeros, se trata de un barrio que se extiende sobre 26 ha y con una población aproximada de 12.000 habitantes localizado en el límite entre el municipio antes mencionado y el de Barcelona. Su construcción se remonta a los años 70 y ha estado aquejado de graves problemas de hacinamiento, marginalidad y delincuencia, objeto de varias operaciones parciales fallidas. En este contexto, el Fórum de las Culturas de Barcelona en 1994 se reveló como el marco y factor de impulso. La gestión se abordó mediante un Consorcio en el que participaron las administraciones municipales y autonómicas con representación de los vecinos y de una Plataforma de Entidades Vecinales y junto a la regeneración física se abordó la puesta en marcha de un Plan de Acción Social como parte del Plan de Transformación. Los principales resultados obtenidos se podrían concretar en: la intervención sobre un total de 3.497 viviendas (2.372 rehabilitadas, 402 nuevas para realojo y 723 libres) con una búsqueda de la diversidad tipológica de las nuevas viviendas mediante una ordenanza modular; la inserción de nuevos equipamientos (comisaría, CEIP, IES, centro cívico, biblioteca y polideportivo); la creación de un nuevo eje público asociado a la nueva línea de tranvía como forma de reconexión con el resto de la ciudad; la reapropiación del espacio público por los vecinos; y la puesta en marcha de diversos programas de carácter social (inclusión, creación de empleo, formación) destinados a favorecer la cohesión y la diversidad social. El proyecto, considerado modélico, ha recibido el Premio Nacional de Urbanismo 2008 y más recientemente el Premio Europeo de Urbanismo 2010.

Aparte de los ejemplo arriba mencionados, también destacan en el apartado de buenas prácticas las propuestas de revitalización urbana del barrio de Delicias (Zaragoza), el Plan integral de mejora y recuperación urbanística del distrito de Ciutat Vella (Barcelona) y el Diagnóstico sociourbanístico del barrio Las Fuentes y propuestas de actuación para el 2025 (Zaragoza). Por su parte, y ya en el municipio de Madrid, tampoco quisiéramos dejar de mencionar los Planes especiales de inversión y Planes de barrio del municipio que entre 2004 y 2013 han afectado y afectarán a la ciudad (10 planes especiales de inversión y 16 planes de barrio). Pero, quizás, el proyecto más ambi-

cioso en este sentido sea el Plan de renovación urbana del entorno del Manzanares más conocido como *Madrid Rio*. El ámbito de actuación de esta operación se extiende sobre 390 ha y seis distritos de la capital, afectando a un total de 77.000 habitantes sobre una fachada de 8 kilómetros de río y 2 kilómetros en la avenida de Portugal, la superficie de parcelas privadas se eleva a 144 ha, con un total de 30.000 viviendas y 3.000 locales. El proyecto de rehabilitación de esta operación supone poner en valor la edificación y el espacio libre privado con el objetivo de su mejora y adecuación a nuevos criterios funcionales, medioambientales y estéticos, con un ámbito de posible aplicación a 22.000 viviendas. Por su parte, el proyecto de renovación pretende la incorporación de nuevos usos mediante la modificación del marco urbanístico y arquitectónico, con sustitución de la edificación existente o con nueva edificación, generando focos urbanos que impulsen la transformación social y económica del ámbito.

Por último, y antes de dejar el tema de la renovación de los tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes no podemos olvidar los Proyectos URBAN. Un total de 43 ciudades españolas han sido seleccionadas en el programa Iniciativa Urbana 2007-2013 para impulsar proyectos de desarrollo urbano sostenible. Estos proyectos recibirán 344,66 millones de euros procedentes de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea, y estarán cofinanciados por las distintas administraciones locales. La inversión final ascenderá a 542,51 millones de euros. Las ayudas se enmarcan en la Iniciativa Urbana que tiene como objetivo la regeneración económica, medioambiental y social de determinadas zonas urbanas con el fin de fomentar un desarrollo local sostenible. La convocatoria de ayudas estaba destinada a los municipios con una población de derecho de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcanzasen dicha cifra de población. Durante los periodos de programación de los Fondos Comunitarios 1994-1999 y 2000-2006, la Comisión Europea apoyó a 41 ciudades españolas a través del programa URBAN. En esos períodos, España recibió 388,65 millones de euros para proyectos por una inversión total de 566,29 millones de euros.

La recuperación de suelos en desuso en el interior de los ámbitos urbanos: zonas industriales degradadas, suelos dedicados al transporte (ferrocarril, puertos, aeropuertos, estructuras viarias, etc.), zo-

nas de suelo militar, equipamientos públicos o privados (conventos, grandes seminarios, etc.) es otra de las directrices apuntadas en todos los textos que abordan los nuevos modelos de sostenibilidad urbana. A partir de los años 80, los espacios centrales de las ciudades españolas se reorganizan y transforman, creándose nuevos ejes y núcleos de centralidad (al tiempo que comienza el fenómeno de la dispersión, de modo incipiente). En los años 90, aparecen las grandes operaciones urbanas, que intentan controlar y ordenar este cambio de fase y sus consecuencias en las ciudades españolas. La estructura administrativa es ineficiente para controlar estos cambios y no cuenta con instrumentos de control suficientes (urbanísticos, territoriales, ambientales y sociales). Las operaciones complejas se gestionan mediante consorcios con participación de los 4 niveles administrativos (estatal, regional a partir del 85, provincial y municipal), con escasa presencia de agentes público-privados. En estos momentos, se trata de intentar vincular las grandes operaciones de transformación de usos públicos a objetivos ambientales y sociales consensuados, evitando la tentación financiadora asociada a operaciones en el dominio público.

La concepción del espacio público como eje de la ciudad, liberándolo de su función imperante al servicio del coche, para convertirlo en espacio de la convivencia, del ocio, del ejercicio, del intercambio y de otros múltiples usos, recuperado un espacio público que de carta de naturaleza al ciudadano es otro de los temas recurrentes en la literatura reciente. El objetivo sería recuperar la red de espacios públicos, no sólo en el centro histórico, sino en las periferias y zonas de diseminado, con estructura de red y fuerte componente de espacios verdes. Habría que definir Planes especiales de indicadores de sostenibilidad que formando parte de los Planes urbanísticos contemplen, entre otros, porcentajes de viario público para el tráfico del automóvil no superior al 25%, así como desarrollar planes de movilidad y espacio público que, garantizando la funcionalidad del sistema, permitan un uso múltiple del espacio público. En relación con este tema existen algunos ejemplos de buenas prácticas como el proyecto de Espacio público, movilidad y accesibilidad en el distrito de Gràcia (Barcelona) o el Plan de movilidad y espacio público de Vitoria-Gasteiz, recientemente galardona como *European Green Capital 2012.* No obstante, ni siquiera esta última ciudad, paradigma de calidad de vida y sostenibilidad en el contexto español

se ha librado de las "calamidades" del boom inmobiliario reciente, así Jorge Ozcáriz, co-autor del informe *Cambio Global España 2020/2050. Programa Ciudades*, afirmaba durante la presentación de una de las ponencias del último CONAMA: "Vitoria-Gasteiz, mi ciudad, recientemente nombrada Green Capital 2012, ha incrementado su suelo urbano en un 50% en los últimos 8 años, con bajas densidades edificatorias y viales sobredimensionados, de hasta tres carriles de circulación para facilitar el transporte en vehículo privado".

Por último, y para finalizar este apartado, no queremos olvidar el tema de la incorporación de la información al espacio público en dos grandes vertientes: el desarrollo de líneas de I+D+i para la introducción combinada de las TIC y el diseño en el espacio público y el impulso de programas de formación para técnicos en el diseño y la introducción de las TIC en el espacio público.

2.2. Directrices vinculadas a la complejidad y la mixticidad de usos urbanos y la sociedad del conocimiento

Pasando, pues, de los aspectos relacionados de forma directa con la estructura física urbana al tema de la mixticidad de usos mínima en los nuevos tejidos urbanos y la creación de nuevas áreas de centralidad en los existentes las propuestas pasan por asociar al espacio residencial los servicios de proximidad necesarios para la vida cotidiana, evitando tejidos residenciales sin comercio de proximidad, sin posibilidad de empleos de proximidad, sin servicios mínimos del estado del bienestar (educación, salud, ocio, deporte…). Para lograrlo se apuesta por desincentivar localizaciones externas o autónomas, o de gran escala de estos servicios y equipamientos, pensando, por el contrario, en sistemas que expliquen de forma efectiva como localizaciones extraurbanas generan externalidades y mayores costes tanto en su instalación como en su mantenimiento y en la utilización por parte de los futuros usuarios.

Casi todos los autores coinciden en apoyar la introducción de diversidad en los tejidos monofuncionales existentes con actividad económica en los barrios periféricos o en urbanizaciones densas, con comercio, o aprovechando la capacidad de atracción de los equipamientos y grandes contenedores de actividad como activadores sociales, cultu-

rales, económicos, etc. En este contexto, y aunque no se trata de áreas monofuncionales periféricas cabe destacar como un ejemplo de buena práctica el "Plan de intervención en el espacio público y revitalización comercial: ejes comerciales y mercados municipales de Madrid" patrocinado por el ayuntamiento de la capital con el fin de regenerar los espacios y ejes comerciales tradicionales en el centro de Madrid.

En relación con la limitación de actividades monofuncionales de alta densidad, algunos autores argumentan la idoneidad de una moratoria de grandes centros comerciales a escala de aglomeración o metropolitana así como el replanteamiento de espacios de actividad económica compatibles con la vida urbana, vinculando el apoyo institucional a su función social como elementos de reurbanización. Por ejemplo, es el caso de parques tecnológicos, centros de investigación, oficinas públicas y grandes equipamientos. El objetivo sería evitar tanto el incremento de los desplazamientos diarios residencia-trabajo de medio y largo recorrido como la creación de guetos tecnológicos. En este mismo sentido se pretende fomentar la implantación de actividades densas en conocimiento en áreas urbanas consolidadas mediante el desarrollo de planes urbanísticos que potencien el modelo de ciudad compleja, con actividades densas en conocimiento, así como potenciar y facilitar los entornos que atraigan colectivos con sensibilidades generadoras de creatividad y dinamismo urbano.

Dos ejemplos bien conocidos de esta modelo serían tanto el distrito @22 de Barcelona como la Milla Digital de Zaragoza. El conjunto de operaciones agrupadas bajo el nombre de 22@ son la transformación urbanística más importante actualmente el curso en Barcelona, ocupando un total de casi dos millones de m^2, equivalentes a 117 manzanas del Eixample. El nombre 22@ proviene de la recalificación de los suelos calificados como industriales en el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, que recibían la etiqueta de 22a. El documento marco de estas transformaciones es la Modificación del Plan General Metropolitano (MPGM), documento que establece las bases conceptuales, urbanísticas y jurídicas de la transformación. La MPGM es fruto de un negociación llevada a cabo entre 1998 y 1999, donde se discutió el uso que darle a las 116 Ha. de suelo calificado como industrial. La magnitud de los cambios hace que la MPGM haya sido pensada desde el comienzo como un documento marco, como un instrumento de pla-

nificación flexible. La industria tradicional no se encuentra ya en Poblenou, hace tiempo que se situó en los polígonos industriales y periferias. Hoy nuevos elementos configuran el cambio en la organización del trabajo: integración entre organización y Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, la formación de redes de relaciones y de cooperación que conducen a empresas virtuales. Las estructuras centrales adelgazan, con un cambio importante por lo que se refiere al papel del territorio. Se habla ya de la "nueva economía digital" emergente. Este nuevo conglomerado industria-servicios debe volver a la ciudad, a la nueva ciudad del conocimiento. Se trata por tanto de recolocar el barrio en el centro de la ciudad postindustrial, "para situar a la ciudad en una buena posición para competir con otras poblaciones europeas en la nueva sociedad tecnológica y, en definitiva, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos". Este objetivo se concreta en una serie de medidas específicas destinadas a la reutilización del suelo industrial por las "actividades @", es decir, aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como con la investigación, el diseño, la edición, la cultura, la actividad multimedia, la gestión de bases de datos y del conocimiento (Narredo, 2003).

No obstante, la atracción de capital y la estrategia de escalar en el ránquing mundial de ciudades, en este caso apoyada sobre la movilización de nuevas tecnologías, supone una crisis social, que es admitida desde la concepción de la ciudad empresa. La movilidad forzada se considera en el contexto de transformación hasta cierto punto inevitable en una implicación mutua de la lógica de la competencia i la lógica de la dualización. En definitiva, el distrito 22@ supone una apuesta por una ciudad más densa, compacta y equilibrada a través de la plurifuncionalidad y la búsqueda de la incorporación tecnológica, pero contribuye de forma intensa a la homogeneización social (Boixader, 2004).

Por su parte, la llegada del tren de alta velocidad a Zaragoza y las transformaciones urbanas que se han desarrollado en los entornos de la vieja estación de "El Portillo" y en la nueva de "Delicias" han constituido una oportunidad para el desarrollo de un proyecto urbanístico-tecnológico innovador: Milla Digital. Milla Digital es una actuación que aprovecha los espacios el desarrollo urbanístico de las

dos zonas para configurar una *Ciudad de la Innovación y el Conocimiento*, en la que convivirán las viviendas, las empresas y los equipamientos bajo una orientación común volcada en las actividades intensivas en conocimiento, un urbanismo de gran calidad y unas infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones de las que se beneficiarán tanto los vecinos residentes como los negocios radicados en la Milla. Milla Digital es un proyecto fundamental del Ayuntamiento de Zaragoza para ayudar a que empresas, instituciones y ciudadanos se posicionen para formar parte del medio económico y social del siglo XXI.

Antes de finalizar este apartado no quisiéramos olvidarnos de otro de los temas recurrentes de debate, conseguir la proximidad trabajo-residencia, objetivo más fácil de argumentar de forma teórica que de conseguir en la práctica, pues la mayor parte de las estrategias previstas: prever espacios de actividad económica de pequeña escala en las nuevas actuaciones: oficinas, pequeños negocios, locales comerciales de pequeño formato; mezclar tejidos de actividad económica en barrios residenciales, siempre que su actividad no provoque un impacto negativo en la habitabilidad de la zona; fomentar la transformación de tejidos industriales en espacios de actividad mixta compatibles con la vida urbana; y elaborar planes de revitalización de antiguos tejidos industriales, generalmente próximos a los tejidos urbanos, a través de tejidos intermedios de uso mixto, en lugar de favorecer las deslocalizaciones a lugares cada vez más alejados, no garantizan necesariamente que los trabajadores, por razón de renta, por la escasa movilidad residencial que afecta a las familias españolas frente a la mucho mayor movilidad laboral, o por cualquier otra razón, vayan a poder permitirse encontrar alojamiento asequible en el entorno de su lugar de trabajo.

3. Las Agendas 21 Local y el urbanismo sostenible

La A21L se ha convertido en el instrumento que aspira a contener las actuaciones locales que intentan trasladar el concepto del desarrollo sostenible desde la retórica política a nivel global a la esfera operativa y real en la escala local. La A21L propugna un desarrollo sostenible descentralizado pero concertado, en el que se requiere una respuesta proactiva desde el gobierno local, ya que son los pueblos y ciudades quienes mejor conocen cuáles son sus propios intereses medioambientales, sociales y económicos.

"EL DECRETO 10/2004, DE 5 DE FEBRERO, DE CREACIÓN DE AGENDAS 21 LOCALES"

Contenidos mínimos de una Agenda Local 21

El decreto fija como contenidos mínimos para la Agenda 21 Local los siguientes:

- *Diagnóstico Integral del Municipio:* Lo primero es conocer el estado ambiental actual del municipio. [Debe contener un prediagnóstico, un diagnóstico cualitativo basado en la percepción de los ciudadanos/as recogida mediante encuestas, y un diagnóstico técnico basado en datos objetivos.]
- *Plan de Participación Social:* La participación ciudadana es el pilar básico de cualquier proceso de implantación de A21L. El plan debe definir claramente los cauces e instrumentos para promoverla e incentivarla.
- *Plan de Acción:* Actuaciones que se deben realizar y forma de llevarlas a cabo con un calendario que distribuya dichas actuaciones a lo largo del tiempo. [Este es el documento que, tras un periodo de consulta pública, decidirá el modelo de desarrollo del municipio para los próximos años].
- *Plan de Seguimiento:* Implantación de un sistema de indicadores concretos y mesurables que permita realizar comparaciones entre municipios y evaluar las mejorías producidas.

Las corporaciones locales que habían suscrito la *Carta de Aalborg* en 1998 eran aproximadamente sesenta, y en la actualidad son más de mil doscientos los municipios, mancomunidades, diputaciones, cabildos, regiones o redes de municipios los que la han firmado o iniciado los trámites para hacerlo[2]. No obstante, es necesario insistir en que se trata sólo de un compromiso nominal, que no necesariamente implica un esfuerzo serio de implantación posterior. En cualquier caso, se pueden observar diferencias significativas entre las distintas comunidades autónomas. En este sentido, las diputaciones y los Gobiernos autónomos están desempeñando un papel primordial a la hora de promover su implantación, aunque las Agendas 21 Locales sean procesos de regla-

2 En total, son 1.195 los municipios, mancomunidades, diputaciones, cabildos, regiones o redes de municipios firmantes, y 42 más están en trámites de adherirse, según los datos extraídos de la página web: http://www.aalborgplus10.dk/media/short_list_14-12-2010.pdf cuya última actualización data del 23 de febrero de 2010.

mentación local. Así, la mayoría de las comunidades conceden ayudas a los ayuntamientos con este fin y, en muchos casos, también se da apoyo técnico, metodológico o se organizan encuentros. Algunos de estos Gobiernos regionales han elaborado sus propios planes o estrategias de desarrollo sostenible o Agendas 21 como Euskadi, Navarra o Cataluña.

En cualquier caso, aunque los procesos de A21L parecen constituir una moda en la actualidad y muchas comunidades autónomas se han sumado a la promoción de su implantación, el grado de desarrollo y alcance dista mucho de ser homogéneo, como podemos apreciar en el cuadro adjunto:

Tabla 1. Cuadro resumen del impulso otorgado a la Agenda 21 Local en las comunidades autónomas

	Pronta respuesta (antes del año 2000)	Respuesta media (2000-2002)	Respuesta tardía (después del año 2002)
Impulso alto	País Vasco ↑ Navarra ↑ Cataluña ↔	Andalucía ↔	
Impulso medio	Madrid → Islas Baleares →	Asturias → Islas Canarias ↓ Castilla La Mancha →	Cantabria ↑
Impulso bajo	Castilla y León ↔ La Rioja ↔	Comunidad Valenciana ↓ Galicia ↔ Murcia ↔	Aragón → Extremadura ↔

- (Trayectoria muy positiva)
- (Trayectoria positiva)
- (No hay avances significativos)
- (Trayectoria negativa)

Fuente: Aguado Moralejo et alii, 2007: 211.

Según concluía el Observatorio de la Sostenibilidad de España en el último informe publicado, relativo al año 2009, la iniciativa y desarrollo de la Agenda 21 Local en España se encuentra impulsada y liderada principalmente por Diputaciones Provinciales y Comunida-

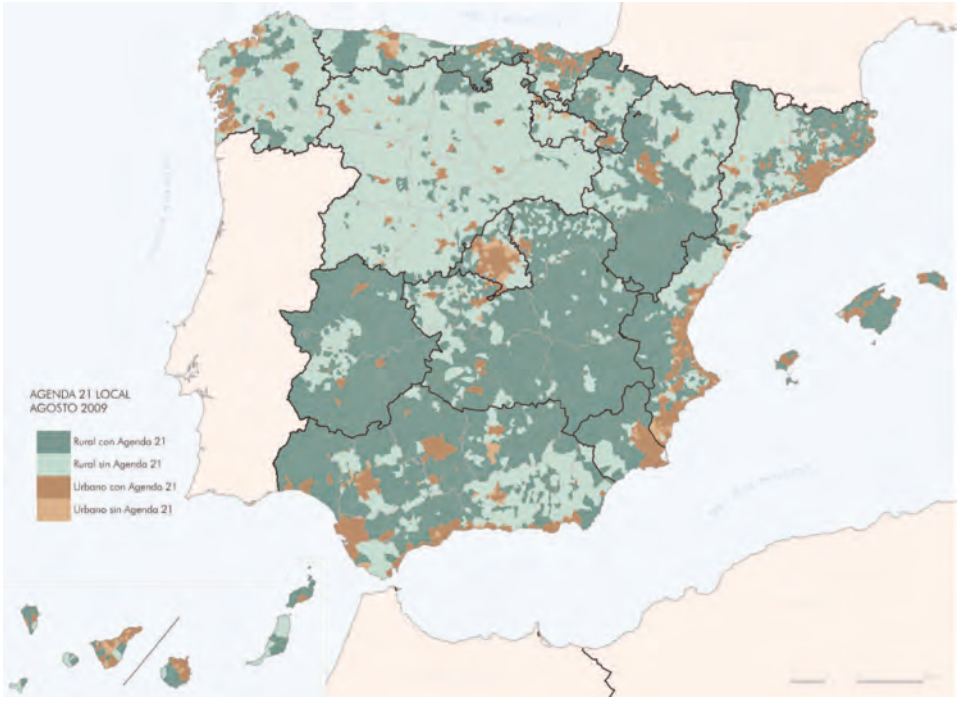
des Autónomas bajo programas de adhesión voluntaria de los ayuntamientos, que les dotan de financiación (hasta el 100% en algún caso) para la implantación de la Agenda 21 Local. Gracias a estos programas, España sigue siendo el país europeo con mayor grado de implantación de Agendas 21 locales. Actualmente, 3.763 municipios han iniciado el proceso, lo que supone un 46,42% del total de los municipios españoles. Estos datos han sido obtenidos a partir de la información facilitada por los organismos dinamizadores, dada la inexistencia de un registro oficial a nivel nacional de municipios con Agenda 21 Local.

Pero, aun cuando la Agenda 21 Local está cada vez más difundida en los municipios españoles y ha sido entendida como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible, sino que ha sido más utilizada para el desarrollo de planes ambientales. También se ha observado que los planes de acción desarrollados en las Agenda 21 locales han sido creados generalmente a espaldas de los ejes directores básicos de desarrollo del país, Comunidad Autónoma, Región y/o Comarca al que pertenecen. Esto supone que, en muchas ocasiones, su implementación se vea dificultada y se conviertan más que en planes de desarrollo, en tratados de intenciones o quimeras inalcanzables. El proceso de implantación de Agenda 21 local ha conducido a la creación de importantes estructuras de apoyo e intercambio de experiencias en el ámbito local, las redes de municipios. Las redes de municipios por la sostenibilidad o Redes de Municipios Sostenibles, aportan un fluido intercambio de experiencias entre municipios que ayuda a que los procesos de A21L arraiguen y se desarrollen en plenitud.

En Cataluña se inició muy pronto el debate político sobre la A21L, como lo demuestra la temprana participación de miembros del Gobierno de la Generalitat en la Cumbre de Río de 1992. Cataluña no sólo destaca por su prontitud de respuesta, sino que también es una de las comunidades que más ha avanzado en el desarrollo de programas y políticas de sostenibilidad local y, dentro de ella, es la Diputación de Barcelona, la que más está trabajando en relación a la A21L. Fruto de un largo proceso de trabajo interdepartamental que duró hasta el año 2002, se publicó la *Propuesta de Agenda 21 de Cataluña*, que tras ser sometida a un proceso de consulta dio origen al documento *Agenda*

21 de Catalunya: El Compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global, presentado en la Cumbre Mundial de Medio Ambiente celebrada en Johannesburgo en el año 2002 y aprobado definitivamente en primavera de 2003. Pero, quizás lo más reseñable es el esfuerzo que se está realizando para involucrar a todos los agentes gubernamentales a través de la *Mesa per a la Sostenibilitat Local de Catalunya* (las cuatro Diputaciones, la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*, agentes comarcales, asociaciones de municipios, CILMA, etc.) y a la ciudadanía.

Figura 1. Grado de implantación de las Agendas 21 Locales



Fuente: Elaboración OSE 2009.

La Comunidad Foral de Navarra está realizando una destacada labor en la implantación de la A21L, siendo la Consejería de Medio Ambiente la encargada de su difusión en el ámbito municipal. En este sentido, lleva realizando actuaciones desde el año 1998, año en el que se reestructuró el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, incorporando la Unidad de Medio Ambiente Urbano, como unidad administrativa específica para el apoyo y desa-

rrollo de las Agendas 21 Locales. La Unidad de Medio Ambiente Urbano, determina dos actividades prioritarias: la realización de auditorías ambientales en los municipios y el apoyo al subsiguiente inicio de las Agendas 21 Locales. Las acciones acometidas iban destinadas, en un principio, a municipios con una población superior a 4.000 habitantes, aunque seguidamente se procedió a la realización de auditorías de forma mancomunada o comarcal, abarcando, de este modo, a municipios que presentaban una población inferior a los 4.000 habitantes. Durante los años posteriores ha continuado la realización de auditorías ambientales en otros municipios.

Los antecedentes del desarrollo sostenible en Madrid los encontramos en el documento *Madrid 21: Estrategia para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid*, presentado por el Gobierno de la Comunidad en el año 1995. Otro precedente más cercano en el tiempo es la Propuesta de indicadores ambientales de la Comunidad de Madrid, elaborada y presentada por la Consejería de Medio Ambiente en 1999. A partir del año 2002, comenzó una campaña de difusión y promoción de la Agenda 21 en la Comunidad de Madrid, a través de la realización del primer ciclo de seminarios sobre la A21L, la participación y patrocinio de cursos y jornadas, y el inicio de procesos de Agenda 21 escolar, que ha continuado durante los años posteriores.

En las Islas Baleares y en relación a la A21L, es la Consellería de Medio Ambiente la encargada de llevar a cabo las actividades para su desarrollo. Los primeros pasos se dieron en el año 1996 cuando la Consellería de Medio Ambiente inició el Programa ECOTUR dentro del cual se introdujo la promoción de la A21L como objetivo principal. Para que el fomento de la A21L no se convirtiese en un mero compromiso retórico, se constituyó un equipo de dinamización formado por tres técnicos que se encargó de impulsar y asesorar a los ayuntamientos. También, ha apostado fuertemente por el tema de los indicadores y se han definido 22 Indicadores de sostenibilidad, que con las subindicadores llegan a 60, y se está dando gran relevancia a las acciones de educación ambiental y participación ciudadana a través del *Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Baleares*. Con el objetivo de guiar y orientar a dicho Foro, se ha creado el CASIB (Consell Assessor per la Sostenibilitat de les Illes Balears), un órgano consultivo formado por expertos vinculados a los temas de referencia.

En 1999, se aprobó la *Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León. Agenda 21: Prioridades 2000-2006*, que identificaba un conjunto de prioridades y criterios de actuación para la introducción del Desarrollo Sostenible en el modelo regional. Los antecedentes de esta Estrategia se encuentran en el proceso abierto con *El Libro Verde del Medio Ambiente de Castilla-León*. En esta Estrategia, la promoción de las Agendas 21 Locales es una de las prioridades, cuya ejecución se aborda desde varias líneas de acción como la firma de Convenios de Colaboración con entidades locales y con la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA), el lanzamiento de líneas de subvenciones para actividades de educación ambiental, apoyo directo a la elaboración de la A21L en determinados casos, la publicación de una página web institucional o la impartición de cursos sobre la A21L, entre otras.

La Consejería de Turismo y Medio Ambiente, impulsó en 1999 la elaboración del informe Diagnóstico Ambiental de La Rioja, tras el cual se redactó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de La Rioja en el año 2001. Dentro de esta Consejería, la Dirección General de Calidad Ambiental inició en octubre de 2001 un proyecto piloto denominado «Puesta en marcha y seguimiento de la A21L en siete municipios de La Rioja», con el fin de intercambiar experiencias y hacer un seguimiento de la evolución de la implantación de la A21L en siete municipios riojanos.

Por su parte, el Gobierno vasco aprobó, el 5 de junio de 2002, Día Mundial del Medio Ambiente, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020, en la que se establecen más de 200 compromisos, entre los que figuran, por ejemplo, que los municipios de más de 10.000 habitantes dispongan de un técnico ambiental o que los municipios de más de 5.000 habitantes tuvieran elaborado el diseño de la A21L para el año 2006, objetivos estos últimos que ya se han cumplido. Esta estrategia se forjó tras cinco años de trabajo previo, si tomamos como referencia la fecha de promulgación de la Ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente de la CAPV, en la que se establecía la necesidad de elaboración de un Programa Marco Ambiental.

En Andalucía empezaron con el proceso de implantación de la A21L en el año 1999, cuando se aprobó en Consejo de Gobierno la elaboración de la Agenda 21 para Andalucía, que fue finalmente apro-

bada en el año 2004 (CMA, 2004). Para impulsar la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, se constituyó un Foro de Desarrollo Sostenible el 25 de febrero de 2002. Paralelamente a este documento de base, la Junta de Andalucía en colaboración con la Federación Andaluza de municipios y provincias (FAMP), impulsó el establecimiento del programa «Ciudad 21», programa de carácter medioambiental destinado a municipios con más de 10.000 habitantes, que representan el 76% de la población andaluza. Además, consideró oportuno ampliar dicha Red a los 28 municipios, que pertenecen a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, que firmaron su adhesión el 4 de junio de 2002. Por otra parte, la Consejería de Medio Ambiente lleva trabajando varios años en el tema de los indicadores y puso en marcha, en 1999, el Sistema de Indicadores Ambientales de Andalucía. Dentro de este sistema de indicadores, de ámbito regional, se integra una propuesta concreta de indicadores de medio ambiente urbano. Para la definición y cálculo de los mismos se contó con la información extraída de los cuestionarios elaborados para el Diagnóstico Ambiental de las ciudades de Andalucía de más de 30.000 habitantes.

En diciembre de 2000, se celebraron, en las localidades de Mieres y Pola de Lena, las *I Jornadas: los Ayuntamientos de Asturias y la Agenda 21*, en las que se acordó la firma de la *Declaración por el Desarrollo Medioambiental Sostenible de Asturias* que pretende servir de base para la creación de una Red regional de Agendas 21 (Aguado, 2001). En marzo de 2002, se celebró el Encuentro municipal sobre Agendas 21 Locales en Asturias, donde la Consejería de Medio Ambiente se comprometió a dar un mayor impulso a la Agenda 21. Así, en junio de ese mismo año se aprobó la Declaración Institucional por el desarrollo sostenible.

Hacia mediados de 2004, el 80% de los municipios canarios contaba con un técnico especializado en A21L y el 68% había firmado la *Carta de Aalborg*. Igualmente, un hito importante fue la celebración en el año 2002, de unas Jornadas de Agenda 21, organizadas por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), en la cual se firmó un convenio entre la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, la FECAM y distintos organismos universita-

rios, en las que se sentaron las bases para el desarrollo de la Estrategia Canaria de desarrollo sostenible y se firmó la declaración del *Compromiso Canario por el Desarrollo Sostenible* por parte de los numerosos alcaldes y representantes municipales allí congregados. Sin embargo, en la actualidad, dentro del Gobierno Insular no se contempla ninguna Consejería ni personal técnico que desempeñe funciones específicas de promoción de la A21L, ni la coordinación regional de estos programas. También, se ha paralizado la *Estrategia de Biodiversidad* y la *Estrategia de Educación Ambiental*. Algo similar ha ocurrido con la *Estrategia Ambiental Canaria de Desarrollo Sostenible*, que tras haberse finalizado la redacción por parte del equipo de expertos, no se le ha dado ninguna difusión. Sin embargo, en el año 2005, se publicó una *Guía Metodológica para la incorporación de la perspectiva de género en las Agendas 21 Locales y los Planes de Urbanismo en Canarias*.

En Castilla la Mancha, uno de los aspectos más llamativo es que se ha trabajado en materia de sostenibilidad desde distintas Consejerías (por ejemplo, desde la Consejería de Sanidad que gestionaba el Proyecto de Ciudades Saludables o desde la Consejería de Administraciones Públicas, firmante de un convenio con la Federación de Municipios de Castilla La Mancha para apoyar a los municipios que quisieran iniciar su A21L), aspecto éste que resulta insólito, dado que en la mayoría de las comunidades autónomas es el Departamento de Medio Ambiente quien ejerce las competencias en esta materia. En todo caso, en el año 2003, tras la reestructuración de la Consejería de Medio Ambiente, se creó la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental, gracias a la cual, se está avanzando notablemente en el marco de actuación de la A21L.

A pesar de que la Consejería de Medio Ambiente declaró que el diseño y la aplicación de la Agenda 21 constituían el primer eje de la política ambiental del Gobierno valenciano, las acciones realizadas para su promoción desde el gobierno autonómico han sido escasas. Así, los primeros pasos institucionales para la aprobación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana se dieron el 16 de julio de 2002, fecha en la que el Gobierno Valenciano aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana. Por su parte, la Diputación de Valencia con la aprobación de la *Carta de Valencia* en el

año 1995, se comprometió a impulsar la A21L en los municipios de su provincia aunque no fue hasta el año 2000, con el impulso de cuatro auditorías ambientales piloto (Xátiva, Sagunto, Bolbaite y Estivella), cuando ese compromiso inicial se plasmó en actuaciones reales.

En Galicia, la promoción de la A21L se realiza mediante la firma de convenios específicos con las entidades locales que se hayan adherido a la *Carta de Aalborg*. También, en esta Comunidad es la Consejería de Medio Ambiente quien se ocupa de estas funciones, e incluso, se estableció dentro de ella en el año 2002 el Centro de desarrollo sostenible con funciones exclusivas y específicas de sostenibilidad. Este departamento, tiene también la responsabilidad de supervisar la implantación de la *Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible*. Por último, las acciones desarrolladas en los últimos años se han centrado en dos proyectos concretos: por un lado, en el desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible en las urbes gallegas para el periodo 2003-2005 y, por otro lado, en su implantación en las áreas rurales que no lo tenían, en el periodo 2003-2009. Sin embargo, como afirmó el Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en septiembre de 2005, la *Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible* aprobada en mayo de ese mismo año, no había cumplido con las expectativas que se tenía de ella, puesto que sólo 17 municipios gallegos estaban en proceso de elaboración de A21L y, por todo ello, se decidió reelaborar la Estrategia.

En la Comunidad de Cantabria, el interés por la A21L es muy reciente y se puede afirmar que hasta el año 2004 las acciones eran, prácticamente, testimoniales. En este año se creó el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria (CAMAC), un órgano de consulta cuya función es la promoción del desarrollo equilibrado y sostenible en la región, y se aprobó la constitución de la Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En el marco de la A21L, el Gobierno de Aragón se ha quedado un poco al margen, a pesar de que se pueden encontrar iniciativas interesantes al respecto a nivel municipal o comarcal (Barbastro, la comarca del Sobrarbe, Zaragoza, la A21L de la Asociación de Entes Locales del Pirineo - ADELPA, la A21L de la comarca del Maestrazgo). En cualquier caso, el Departamento de Medio Ambiente elabora Informes Anuales de Medio Ambiente, ha desarrollado un sistema de indicadores ambientales y ha elaborado la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EAREA).

En Extremadura, fue también a lo largo del año 2004 cuando se empezaron a dar los primeros pasos en relación a la A21L. Derivado de esta nueva voluntad, la Junta de Extremadura, en concreto, la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Desarrollo Rural, comenzó a desarrollar un programa para la promoción e implantación de la A21L en 24 mancomunidades de la región. Como punto de partida, se ha elaborado la *Guía de Implantación de la Agenda 21 en Extremadura*, donde se designa a la Consejería de Desarrollo Rural como entidad coordinadora de la implantación de la Agenda 21 en Extremadura. Esto es así, debido al carácter eminentemente rural de Extremadura y a la percepción de la A21L como un instrumento de vertebración del territorio. En consecuencia, en dicha Estrategia, se establecen, por un lado, la estructura organizativa de la A21L y la metodología a seguir en el caso de los municipios extremeños y, por otro lado, se insiste en la implantación de la A21L a través de las mancomunidades, para lo cual será necesario disponer de un técnico especialista en Agenda 21 denominado «Técnico 21», en cada Mancomunidad. Durante los años 2004 y 2005, el esfuerzo de la Consejería de Desarrollo Rural se centró en tareas de información, difusión y publicidad de la A21L mediante jornadas de información y sensibilización en cada mancomunidad extremeña así como en la edición del documento Proceso de Implantación de la A21L.

Por lo que respecta a los temas de cooperación y creación de redes, en el caso de Cataluña, la Diputación de Barcelona es la institución que ha realizado los mayores esfuerzos para la implantación efectiva de la A21L mediante la promoción de la constitución de la *Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*, que consiste en una red de municipios que trabajan juntos por un desarrollo sostenible. En esta línea, la Diputación de Gerona constituyó en 1999 el *Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient* (CILMA) con la misma finalidad que posee la Xarxa.

En el caso del País Vasco han sido, sin duda, las iniciativas de constitución de Udaltaldes 21, grupos de municipios que trabajan de forma conjunta para el diseño de la A21L, junto con la creación de Udalsarea 21, la Red Vasca de Municipios por la Sostenibilidad, las que más han contribuido a la difusión de la A21L en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Barrutia *et alii*, 2007). En la primera de estas

iniciativas, lanzada en el año 2000, se trabajó, en una primera fase, con nueve ayuntamientos pertenecientes a los tres territorios, mientras que en la segunda fase, a partir del año 2002, se empezaron a firmar convenios con grupos de ayuntamientos agrupados por comarcas o mancomunidades. Por otra parte, la Red Udalsarea 21, que inició su andadura en el año 2002, se plantea no sólo como una medida para dar continuidad a los municipios que pertenecen a estos Udaltaldes una vez que hayan finalizado el diseño de la A21L, sino que también está destinada a aquellos municipios, como son las tres capitales vascas, que se encuentren en fases avanzadas en el proceso de implantación de la A21L y no han constituido previamente ningún Udaltalde. En definitiva, esta Red se concibe como un punto de encuentro, organizada a través de un comité técnico y un comité político, en el que se buscan sinergias para la implantación de los planes de acción o nuevas fórmulas de financiación para las acciones contempladas en dichos planes.

En el año se creó la Red Navarra de entidades locales hacia la sostenibilidad que integra a aquellas entidades locales de Navarra que han adoptado acuerdos de adhesión a los principios de la *Carta de Aalborg* y están desarrollando Agendas 21 Locales. Navarra, es una de las comunidades que destina mayor cantidad de recursos, tanto técnicos como presupuestarios, a este fin. Desde 1998, la sección de Medio Ambiente Urbano ha financiado el 100% del coste de la auditoría ambiental realizada en los distintos ayuntamientos.

En Andalucía, desde la FAMP, se constituyó la «Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía» (RECSA) en el año 2001 a la que se invita a sumarse a todos los municipios que participan en el Programa Ciudad 21. A estas hay que añadir otras de más reciente creación, como la Red Provincial de Ciudades Sostenibles de Huelva (2004), la Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén (2005), la Red de Agendas 21 locales cordobesas (2006), vinculada a la Delegación de Medio Ambiente y Promoción Agropecuaria de la Diputación de Córdoba, la Red provincial de municipios para la sostenibilidad de Málaga (2006) o la Red granadina de municipios hacia la sostenibilidad (2009), todas y cada una de ellas lideradas por sus respectivas diputaciones.

En Castilla y León, a pesar de su extensión sólo encontramos, a escala provincial, la Red de Municipios Palencia 21 Rural que cuen-

ta con apoyo de la Comunidad Autónoma, a través del Convenio de Educación Ambiental vigente entre las dos instituciones.

En Galicia, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible está trabajando en el fomento de acciones transnacionales, y por ello firmó un convenio de cooperación para la implantación de Agendas 21 Locales y de auditorías urbanas en los municipios del eje atlántico del noroeste peninsular, en el marco del programa INTERREG III-A Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2000-2006, participando en él las siguientes ciudades: Santiago de Compostela, A Coruña, Lugo, Ourense, Vigo, Ferrol y Monforte de Lemos. En cuanto al tema financiero, la Consejería de Medio Ambiente ha primado que el desarrollo de la A21L se realice de forma mancomunada, en cuyo caso la subvención alcanza el 80%, con lo cual se ha propagado este modo de proceder. Muy recientemente, en el año 2008, se ha creado la Rede Galega de Concellos pola Sostibilidade, que une a municipios de las cuatro provincias gallegas.

En Murcia, el porcentaje de municipios implicados en procesos de A21L es relativamente reducido, por lo que desde el Gobierno de Murcia se ha tratado de incrementar esta implicación municipal a través de la firma de Convenios, desde el año 2002, entre los ayuntamientos adheridos a la *Carta de Aalborg*, la Consejería de Medio Ambiente y la Federación de municipios de la Región de Murcia. Por todo ello no sorprende que la red de cooperación de municipios vinculados a la Agenda 21 Local, *RedMur21* Red de Municipios Sostenibles de la región de Murcia, haya sido la última en constituirse el pasado año 2010.

En síntesis, a día de hoy sólo tres comunidades, Madrid, Islas Canarias y Extremadura, carecen de cualquier estructura de cooperación municipal en materia de aplicación de la Agenda 21 Local.

Prácticamente en casi todas las comunidades autónomas, los programas de A21L son competencia de los Departamentos de Medio Ambiente, a excepción de Cataluña, donde estas actividades se coordinan desde Presidencia, y de Extremadura, donde se sitúan en la Consejería de Desarrollo Rural, comprensible en este caso dado el marcado predominio de los municipios de carácter rural de dicha comunidad autónoma. Además, pueden existir otros departamentos, como el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en Aragón, la Consejería de Sanidad y de Administraciones Públicas

en Castilla la Mancha y la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas en Madrid, o fundaciones, como es el caso de la Fundación Doñana 21 en Andalucía, de DEYNA en Castilla y León o de FIDA en Madrid, que colaboren en tareas específicas. Igualmente tenemos a las asociaciones de municipios, tanto las creadas exclusivamente para el desarrollo sostenible como las federaciones de municipios y provincias en Canarias, Castilla La Mancha, Euskadi, y Murcia, que desempeñan también un papel primordial, sobre todo a la hora de poner en contacto a los diferentes ayuntamientos y favorecer, de este modo, la mutua transferencia de información. Otro elemento interesante es la creación de organismos que desempeñan funciones de asesoría o investigación como es el caso de los consejos de sostenibilidad en Andalucía, Baleares, Cantabria y Cataluña o la constitución de foros de debate sobre desarrollo sostenible en Baleares y Canarias, que desempeñan similares funciones.

El hecho de que sea el Departamento de Medio Ambiente quien se encargue de la A21L, puede dar lugar a que no exista suficiente transversalidad en la implantación del desarrollo sostenible y que, por tanto, la A21L se reduzca a un mero plan de acción ambiental. Al mismo tiempo, estos departamentos suelen ejercer un papel secundario en la actividad gubernamental, ya que disponen de escaso presupuesto en comparación con otros. Sirva de contraejemplo, el caso de Cataluña, única comunidad en la que, a pesar de que la Consejería de Medio Ambiente esta fuertemente involucrada, es la Secretaría Técnica de la Agenda 21 perteneciente al Departamento de Presidencia quien coordina y ha publicado *L'Agenda 21 de Catalunya: el compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global*.

Volviendo sobre el tema de la cooperación, la creación de redes de ciudades sostenibles, que puedan compartir información y recursos, es una de las actividades que más auge está experimentando en los últimos años. Así, múltiples experiencias de este tipo están proliferando en los últimos años, bien a escala autonómica o bien a escala provincial, y podríamos afirmar que en todos los casos, se aprecia un incremento notable del número de municipios implicados, al menos formalmente, en procesos de A21L. Los fines que persiguen estas redes se fundamentan, habitualmente, en el intercambio de experiencias, la difusión de información relevante para los ayuntamientos inmersos

en procesos de A21L y la promoción de proyectos conjuntos. También, permiten acceder a financiación exterior (sobre todo, fondos europeos), que de otro modo no sería accesible para los ayuntamientos de forma individual. Un caso singular es el de Castilla La Mancha. Esta comunidad autónoma, antes de mostrar interés por la A21L, contaba con una red de municipios que relacionaban la salud con el desarrollo sostenible denominada «Red de ciudades saludables». Cuando empezaron a trabajar en la A21L, esta red se incorporó a una nueva denominada «Red de ciudades y pueblos sostenibles de Castilla la Mancha».

Sin embargo, las iniciativas desarrolladas por las distintas redes así como el compromiso de los distintos agentes varía mucho de unos casos a otros, pero se puede observar que las comunidades autónomas más activas en temas de A21L son las que precisamente cuentan con una red de municipios sostenibles. Asimismo, otro aspecto fundamental para evaluar el avance en la A21L es el presupuesto destinado a ella, y dentro de éste, la concesión de subvenciones a los municipios. En este ámbito, también se refleja la relación directa entre la existencia de una red de municipios y la mayor dotación de ayudas y que, incluso, muchas veces, se da prioridad a los municipios que pertenecen a dicha red.

4. Las agendas 21 local de las principales ciudades españolas: objetivos, Metodología, fuentes y criterios para la selección de situaciones representativas

Llegados a este punto de nuestro trabajo nos planteamos la contribución que en el marco de la planificación urbana sostenible podríamos realizar y decidimos atender al análisis de las principales apuestas que en materia de urbanismo contienen las Agendas 21 Locales de las principales ciudades españolas. Recordamos que las Agendas 21 aspiran a contener las actuaciones locales que intentan trasladar el concepto del desarrollo sostenible desde la retórica política a nivel global a la esfera operativa y real en la escala local aunque también somos conscientes de que el compromiso es en la mayor parte de los casos nominal y no vinculante y aunque la Agenda se entiende como un proceso participativo para la elaboración de planes de acción a largo plazo, no se ha desarrollado como una verdadera herramienta para el desarrollo sostenible, sino que ha sido frecuentemente utilizada para el desarrollo de planes ambientales.

Partiendo de este planteamiento los objetivos genéricos de nuestro análisis se concretan en dos:

a. Verificar cuántas y qué ciudades de nuestra muestra han trascendido los planes de carácter ambiental para introducirse con propuestas en el campo del urbanismo y más concretamente de la estructura física urbana y la mixticidad de usos.
b. Analizar qué grado de correlación existe entre el compromiso mostrado por las distintas comunidades autónomas en materia de desarrollo de las Agendas 21 locales (cronología de la respuesta, grado de apoyo y mantenimiento del mismo) y la concentración en sus territorios de un mayor o menor número de ciudades comprometidas con la sostenibilidad en materia de urbanismo.

A partir de este momento la metodología seguida ha sido la de seleccionar una muestra de 54 ciudades, todas las capitales de provincia españolas, más las dos capitales autonómicas (Santiago de Compostela y Mérida) que no ostentan ese rango, y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El objetivo de obviar otros criterios de selección rango-tamaño ha sido el de poder contar con una muestra representativa y equilibrada desde el punto de vista territorial e impedir una concentración del análisis en torno a las áreas metropolitanas de las dos grandes metrópolis españolas y las zonas de litoral. A continuación hemos procedido a definir una serie de variables a identificar en el análisis de cada agenda como resultado del estudio y síntesis de las principales propuestas contenidas en el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano y más concretamente las relativas al urbanismo en sus aspectos de estructura física y usos mixtos. En concreto, las variables seleccionadas en el análisis de las Agendas 21 locales analizadas han sido:

1. ¿Existe una relación o plan de indicadores de sostenibilidad urbana dentro de la Agenda? Indicador a21urb01
2. ¿Se incluyen criterios de densidad que garanticen mínimos de compacidad del tejido urbano? Indicador a21urb02
3. ¿Se mencionan limitaciones de tipologías edificatorias creadoras de dispersión urbana? Indicador a21urb03
4. ¿Se fomenta la urbanización en áreas adyacentes a núcleos urbanos consolidados? Indicador a21urb04

5. ¿Se proponen planes de vinculación o desenclavamiento de espacios aislados pre-existentes? Indicador a21urb05
6. ¿Se propone la renovación de tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes? Indicador a21urb06
7. ¿Se apuesta por la recuperación de suelos en desuso en el interior de ámbitos urbanos? Indicador a21urb07
8. ¿Se apuesta por la recuperación del espacio público para el peatón? Indicador a21urb08
9. ¿Se fomenta la incorporación de la información al espacio público: diseño y TICs? Indicador a21urb09
10. ¿Se propone la creación de nuevas áreas de centralidad? Indicador a21urb10
11. ¿Se incluye el establecimiento de usos mixtos en nuevos tejidos urbanos? Indicador a21urb11
12. ¿Se potencia la implantación de actividades densas en conocimiento? Indicador a21urb12
13. ¿Se intenta conseguir la proximidad trabajo-residencia apostando por introducir tejidos de actividad económica en áreas residenciales? Indicador a21urb13. **(Tabla 2 y Figura 2)**

La fuente utilizada para el análisis de este apartado del trabajo han sido las páginas web de los 54 municipios analizados que, bien dentro de la página genérica del ayuntamiento o bien en página web específica, hacen públicos los resultados del diagnóstico y/o Plan de Acción de la Agenda 21 Local. También, por ello, los dos primeros criterios de valoración han sido precisamente la existencia o no de dicha página específica y la publicación del diagnóstico y/o Plan de Acción. Habría que señalar antes de seguir avanzando en este punto que sólo en dos casos, Segovia y Palencia, ha sido imposible acceder a información alguna sobre las respectivas Agendas 21, pues en ambos casos la información ha sido suprimida de las respectivas páginas web municipales. Algo realmente sorprendente, especialmente en el caso de Palencia, pues esta última recibió el pasado mes de octubre de 2010 el premio Ciudad Sostenible entre 48 candidatas por la elaboración de la Agenda 21 local de la ciudad, que tiene por finalidad, según se reflejaba en prensa, desarrollar una conciencia ambiental mediante la motivación e implicación de todos los ciudadanos, modificando hábitos de

comportamiento y consumo, y potenciar así el desarrollo sostenible. Según declaraciones del alcalde este galardón impulsará al ayuntamiento de Palencia a emprender nuevas medidas ambientales, entre otras, enumeró la promoción del vehículo eléctrico, la iniciativa Smart City, la puesta en marcha del Museo del Agua, el desarrollo de nuevas fases del Plan de Riberas Urbanas y el impulso de nuevas vías verdes.

Otros municipios, además de carecer de página web específica, tampoco tienen publicado ni el diagnóstico ni el Plan de Acción, por lo que ha sido imposible analizar los contenidos de sus respectivas agendas, entre estas últimas se cuentan 10 ciudades: Cádiz, Teruel, Valencia, Badajoz, Mérida, Cáceres, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Logroño y Ceuta. Y en el caso de las cinco ciudades gallegas nos hemos topado con la peculiaridad de que todas ellas han integrado la elaboración de sus Agendas 21 locales dentro del programa INTERREG III-A Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2000-2006, por lo que con las excepciones de A Coruña y Orense que mantienen información de su propia agenda en la red, las restantes ciudades carecen de información específica de los avances y propuestas realizadas para cada una de ellas.

Así pues, y como primer avance de análisis territorial, podríamos decir que encontramos significativas lagunas o agujeros negros de información en Extremadura, buena parte de la Comunidad Valenciana, las Islas Canarias, La Rioja y Ceuta, sin descartar la situación de Cádiz y Teruel. Todo cual parece guardar estrecha relación con la propia postura de sus respectivas comunidades autónomas en materia de promoción del desarrollo sostenible.

5. Análisis en materia de urbanismo de las Agendas 21 Local de todas las capitales de provincia y de comunidad autónoma

Antes de comenzar a analizar el contenido que en materia de urbanismo atesoran las Agendas 21 local analizadas conviene justificar la llamativa exclusión de Madrid. Obviamente la capital del estado no carece de Agenda 21 local, antes al contrario, podríamos decir que está sobre-dotada pues en lugar de haber elaborado una única agenda para la ciudad, en su momento tomó la decisión de realizar 21 agendas, una por distrito. Esta decisión impide su comparación con el resto de las agendas y, lo que es más grave en nuestra opinión, rompe la

visión unitaria y comprehensiva de la ciudad, pues entendemos que la suma de 21 agendas fruto de los intereses, opiniones y valores de los agentes y residentes en cada distrito difícilmente puede traducirse en una agenda a escala urbana.

Por otro lado nos encontramos con las 10 ciudades arriba mencionadas que no han publicado ni el diagnóstico ni el Plan de Acción, a las que se sumarían 3 de las 5 ciudades gallegas que no aportan información individualizada al margen del programa INTERREG III, y Segovia y Palencia que habrían hecho desaparecen la información de la Agenda de sus respectivas páginas web. En total, pues, 16 ciudades para las que carecemos de información comparable y que nos deja una muestra de 38 ciudades.

A su vez, y dentro de esta muestra de 38 ciudades tenemos que descartar otras 11 ciudades: Almería, Huelva, Jaén, Huesca, Oviedo, Ciudad Real, Guadalajara, Ávila, Soria, Salamanca y Murcia, que aun habiendo elaborado sus respectivas Agendas 21 local, carecen de criterios y propuestas aplicables en materia de urbanismo pues la agenda viene siendo utilizada preferentemente para el desarrollo de planes ambientales. En síntesis, y descartado este último grupo, nos quedaría una muestra analizable de 27 ciudades que a continuación pasaremos a presentar. Quizás lo primero que cabría señalar es que dentro de la muestra se encuentran todas las ciudades vascas y catalanas, Palma de Mallorca, la mitad de las ciudades andaluzas, Zaragoza, Santander, tres ciudades castellanomanchegas, menos de la mitad de las ciudades de Castilla y León, dos capitales de la Comunidad Valenciana, dos gallegas, Pamplona y Melilla. Es decir las únicas comunidades representadas con el total de sus capitales son País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Cantabria y Navarra, si bien es cierto que en los tres últimos casos se trata de regiones uniprovinciales con los sesgos que ello puede introducir en la estadística.

Comenzando, pues, con la primera variable analizada, ¿Existe una relación o plan de indicadores de sostenibilidad urbana dentro de la Agenda? Habría que señalar que las 27 ciudades de la muestra, previamente decantada, cumplen con este requisito, en todas ellas se incluyen dentro de la relación de indicadores aquellos referidos a la estructura física urbana y los usos mixtos.

Tabla 2. Indices regionales de sostenibilidad urbanística*

a21urb / CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	TOTAL	Índice
Andalucía	4	1	2	1	1	2	1	3	1	2	1	1	1	21	0,18
Aragón	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4	0,09
Asturias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Balears	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	5	0,33
Canarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Cantabria	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,13
Castilla y León	4	2	3	2	0	4	3	2	0	0	0	0	0	20	0,15
Castilla-La Mancha	3	0	0	0	1	1	0	3	1	1	1	1	0	12	0,16
Cataluña	4	1	4	3	2	1	1	2	0	2	1	2	1	24	0,40
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Comunidad Valenciana	2	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	6	0,13
Extremadura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Galicia	2	1	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	11	0,18
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Madrid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Melilla	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0,20
Murcia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Navarra	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,07
País Vasco	3	0	2	1	3	3	3	2	2	3	3	2	2	29	0,64

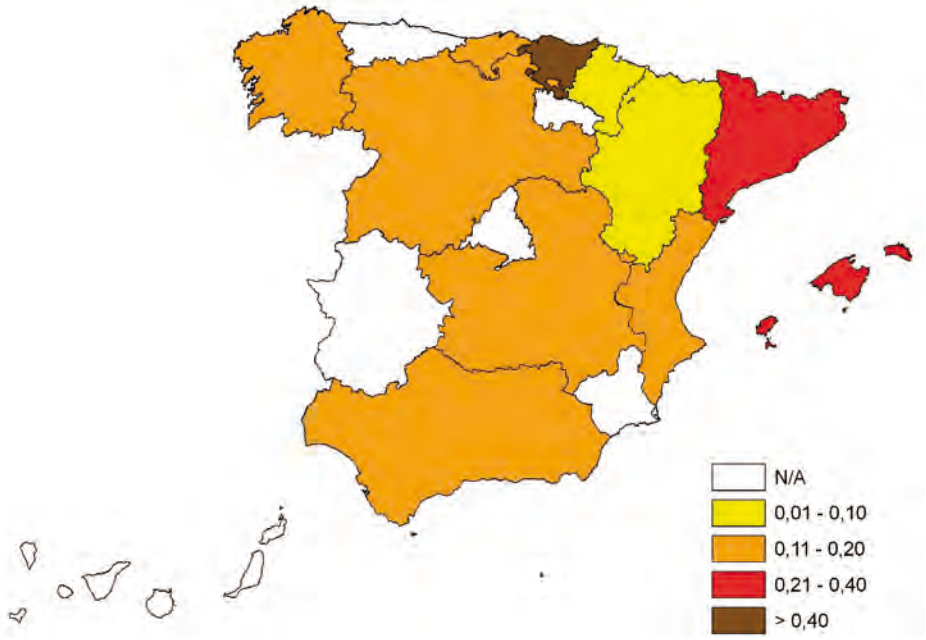
Fuente: Agendas 21 Locales (Elaboración propia)

* Según la numeración que figura en la página anterior.

Nota: Obtenido mediante la siguiente fórmula por Comunidades Autónomas:

$$\frac{N^{o}_\boldsymbol{d}_indicadores/Ciudad}{(Total_\boldsymbol{d}_Indicadores \times Total_ciudades)} = \text{Indicador de sostenibilidad urbana a escala autonómica.}$$

Figura 2. Mapa de índices regionales de sostenibilidad urbanística



Fuente: Agendas 21 Locales (Elaboración propia)

Caso bien distinto es el de la segunda variable seleccionada, la inclusión de criterios de densidad que garanticen mínimos de compacidad del tejido urbano, en este caso únicamente 5 ciudades (Lérida, Málaga, Valladolid, Zamora y Orense) parecen haberse comprometido de forma directa. Como ejemplos la A21L de Ourense define una ciudad controlada y acotada en su expansión, siendo el de compacidad el criterio básico sobre el que se articulan los otros tres grandes principios (complejidad, eficiencia y estabilidad). Por su parte la agenda de Lleida defiende la ciudad compacta mediante un eje de valoración del espacio de contacto con el entorno rural, centrado en la defensa de la huerta tradicional como patrimonio paisajístico, como garantía de calidad ambiental y elemento de desarrollo sostenible mediante la promoción del consumo de productos locales. Otras agendas como las de Zamora y Valladolid, establecen criterios más cuantitativos mediante la inclusión de indicadores de suelo urbanizable y superficies artificiales por nº de habitantes, añadiendo en el caso de Zamora la

rehabilitación de suelos y edificios dentro de la ciudad. Por su parte, el Observatorio del Medio Ambiente Urbano de Málaga, responsable de la Agenda, establece índices de compacidad para cada uno de los barrios de la ciudad, con el fin de analizar por separado su evolución.

Si bien es cierto que la tercera variable, muy relacionada con la anterior, y que plantea limitaciones de tipologías edificatorias creadoras de dispersión urbana parece haber suscitado un mayor número de adhesiones, 19 ciudades la incluyen como criterio clave dentro de sus respectivas Agendas 21 locales, todas las catalanas y vascas con la excepción de Bilbao, además de Palma de Mallorca, Málaga y Córdoba, Zaragoza, Santander, Valladolid, León, Burgos, Alicante, Castellón de la Plana, La Coruña, Orense y Melilla. A modo de ejemplo, la A21L de Málaga promueve en sus objetivos un Planeamiento Urbanístico que no permita de forma generalizada e indiscriminada la vivienda unifamiliar, acotándola a unos espacios morfológicamente adecuados. Por su parte la agenda de San Sebastián propone también como objetivo la optimización del uso y aprovechamiento del área urbana de la ciudad y de cada una de sus partes, en condiciones que den prioridad al uso y aprovechamiento de la ciudad existente, frente a los nuevos desarrollos especialmente de vivienda unifamiliar.

La cuarta variable plantea el fomento de la urbanización en áreas adyacentes a núcleos urbanos consolidados, y es incluida en sus agendas por 10 de las ciudades estudiadas (Vitoria, Barcelona, Lérida, Tarragona, Palma de Mallorca, Málaga, Valladolid, León, Lugo y Orense), mientras la quinta variable que alude a planes de vinculación o desenclavamiento de espacios aislados pre-existentes aparece en 8 ciudades (Vitoria, Donostia, Bilbao, Barcelona, Lérida, Málaga, Cuenca y la Coruña). El plan de acción 2010-2014 de Vitoria establece como principio operativo la articulación de políticas destinadas a evitar la suburbanización y la pérdida de población agrícola de los pueblos del municipio. En otra escala, Barcelona establece una red polinuclear de ciudades y pueblos compactos en el área metropolitana bajo el lema de "més camp y més ciutat"; la "xarxa de ciutats i pobles compactes a l'Àrea Metropolitana de Barcelona". Según su agenda "*El model territorial que s'ha demostrat sostenible durant segles en les nostres latituds temperades és el mosaic conformat per àrees agrícoles, forestals i de pastura, units per marges, tanques vegetals, sèquies, rierols, rius, ... i, entremig, la*

ciutat compacta i complexa, que en el territori es configura com una xarxa polinuclear de ciutats. Fer més ciutat i, alhora, més camp, seria la síntesi dels dos models, l'urbà i el territorial".

Las propuestas de renovación de tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes aparecen de forma destacada en 17 ciudades de nuestra muestra, todas las ciudades vascas, más Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga, Granada, Zaragoza, Cuenca, Valladolid, León, Burgos, Zamora, Alicante, Castellón de la Plana, La Coruña y Melilla. Destaca por su notoriedad en este aspecto la A21L de Bilbao, mediante los Programas Calidad del Espacio Urbano, que han preservado el protagonismo de la ría, incluyendo dentro del objetivo 4.1.2 "*Recuperar y rehabilitar áreas y espacios degradados y obsoletos*" el desarrollo del Plan Integral para la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. O en el caso de Cuenca la inclusión dentro de la Agenda el programa URBAN para el arrabal histórico de San Antón.

Por lo que respecta a la séptima variable considerada, la apuesta por la recuperación de suelos en desuso en el interior de ámbitos urbanos, 10 ciudades incluyen sus propuestas dentro de la Agenda 21 Local, a saber, todas las ciudades vascas, más Barcelona, Málaga, Zaragoza, Valladolid, Burgos, Córdoba, Zamora y La Coruña. La A21L de Burgos establece un indicador específico para la evolución de las superficies recuperadas mientras la de Córdoba incluye un programa de identificación de suelo urbano deficientemente urbanizado por desuso dentro de la ciudad existente. Destaca también por su magnitud en la superficie de la ciudad las medidas de la Agenda de Valladolid mediante un programa específico a partir de la reubicación de instalaciones industriales y empresariales cuya localización en la trama urbana resultaba inapropiada (infraestructura ADIF, azucarera).

La octava variable, que se centra en la recuperación del espacio público para el peatón, concita la adhesión de 14 ciudades (Vitoria, Donostia, Barcelona, Lérida, Palma de Mallorca, Málaga, Córdoba, Granada, Cuenca, Toledo, Albacete, Valladolid, León y La Coruña). Como ejemplos destacables, la A21L de Granada incluye en la medida 16 la creación de una Red de itinerarios peatonales con finalidad turística como estrategia de recuperación, así como las propuestas de diseño de "la ciudad subterránea" que propone la A21 de Barcelona.

La incorporación de la información al espacio público: diseño y TICs, es una propuesta que se introduce en la Agenda de sólo 4 ciudades: Vitoria, Bilbao, Granada y Cuenca. Por su parte, la décima variable analizada, la propuesta de creación de nuevas áreas de centralidad aparece en 8 de las Agendas estudiadas: las tres ciudades vascas, más Barcelona y Lérida, Málaga, Córdoba y Cuenca. En el caso de esta última ciudad, la A21 recoge la conversión de terrenos ferroviarios en previsible desuso en una nueva área productiva basada en la economía del conocimiento, con uso extensivo de las TICs en el espacio público.

Pasando de los temas de estructura física urbana a la mixticidad de usos, la undécima variable considerada hace alusión al establecimiento de usos mixtos en nuevos tejidos urbanos y es incluida en 8 de las Agendas analizadas: las tres ciudades vascas, más Lleida, Granada, Barcelona, Málaga y Cuenca. La Agenda de Lleida apuesta por la "ciutat mixta […], la diversificació de totes les funcions urbanes en un espai abastable" que incluye el espacio agrícola, mientras en Granada se promueve el mantenimiento de usos tradicionales, artesanales y huertas, por su interés turístico.

Igual número de ciudades incluyen en su Agenda la duodécima variable, la implantación de actividades densas en conocimiento, que aparece en las Agendas 21 de Vitoria, Donostia, Bilbao, Barcelona, Gerona, León, Málaga y Cuenca. La A21L de León apuesta por una red de centros tecnológicos, fundaciones y empresas distribuidas en la ciudad compacta como elemento central de desarrollo socioeconómico En la agenda de Álava el Objetivo 9.5 intenta impulsar diversas medidas de apoyo al sector I+D+i , mientras que en Bilbao se enfatiza el programa Lan Ekintza para el establecimiento de empresas de base tecnológica.

Y, por último, la decimotercera variable, que propone conseguir la proximidad trabajo-residencia apostando por introducir tejidos de actividad económica en áreas residenciales, y que se incluye sólo en 4 casos: Vitoria, Donostia, Barcelona y Málaga. En el caso de Málaga establece como línea estratégica tratar de impedir a través del Planeamiento y las Ordenanzas Urbanísticas la constitución de áreas mono-uso.

En síntesis y respecto al conjunto de variables manejadas, cabría señalar que, aparte de la inclusión de una relación de indicadores referidos a la estructura física urbana y los usos mixtos, que aparece en

todas y cada una de las 27 ciudades de la muestra filtrada, los contenidos más comunes hacen alusión a las limitaciones de tipologías edificatorias creadoras de dispersión urbana (19 ciudades), las propuestas de renovación de tejidos urbanos degradados y el mantenimiento y mejora de los tejidos existentes (17 ciudades), la recuperación del espacio público para el peatón (14 ciudades), el fomento de la urbanización en áreas adyacentes a núcleos urbanos consolidados (10 ciudades) y la apuesta por la recuperación de suelos en desuso en el interior de ámbitos urbanos (10 ciudades).

Por lo que respecta a la muestra final de ciudades estudiada, las diferencias según número de variables incluidas en cada caso ponen de manifiesto la riqueza y profundidad del trabajo avanzado en materia de urbanismo sostenible en los distintos territorios y municipios. Así, dos ciudades destacan por el número de indicadores incluidos, Vitoria y Málaga, ambas con doce variables, sin embargo, mientras la primera se inscribe en un contexto de amplia difusión de la agenda en materia de urbanismo, la segunda es más bien la excepción en su ámbito regional. En segundo lugar aparece Barcelona, con once variables, seguida de Donostia con diez, Cuenca con ocho, y Bilbao, Lérida, Valladolid y La Coruña con siete. Como se desprende de la relación que acabamos de efectuar, todas las capitales vascas incluyen más de la mitad de las variables inicialmente seleccionadas, seguidas por dos de las capitales catalanas y una muestra dispersa de ciudades que en distintas regiones se han destacada por una mayor preocupación medioambiental en materia de urbanismo.

Especialmente Vitoria-Gasteiz**,** una de las ciudades más equilibradas y con más tradición en la planificación y gestión urbana basadas en la visión integrada de su realidad y de las políticas a instrumentar. La ciudad, con una base social bien vertebrada, que favorece una acción consensuada desde hace años, guía su acción en base a un Plan General Urbanístico permanentemente renovado desde hace más de cuarenta años, con un planteamiento de preservación de su entorno rural y utilización razonable de los recursos naturales; un crecimiento urbano muy controlado y cifrado en base a las necesidades locales; programas de rehabilitación del centro histórico; acciones de integración y consecución de una gran calidad del medio urbano del resto de

la ciudad, con especial atención a la creación de una red de espacios abiertos muy extendida; y unas políticas de movilidad-accesibilidad, basadas en favorecer la peatonalización y la eficiencia del transporte público.

6. Conclusiones y líneas futuras de investigación

Hace ya más de quince años que comenzó el proceso de implantación de las Agendas 21 locales y la diversidad entre las medidas tomadas por unas y otras autoridades ofrece un panorama muy variado en el que se necesitan análisis que permitan distinguir y valorar las actuaciones. Se trata de un campo muy amplio que va desde experiencias interesantes e innovadoras hasta municipios que no han modificado realmente sus políticas tras la firma de la *Carta de Aalborg* o que han tomado iniciativas visibles pero poco efectivas realmente. En este segundo grupo se pueden describir una serie de tendencias que muestran cómo la Agenda 21 local se usa más como una forma de obtener rentabilidad política que cómo la búsqueda de un cambio real en la gobernabilidad local. Esto lleva a situaciones en las que se pone más interés en anunciar la Agenda que en desarrollarla: no existe el presupuesto necesario para llevar a cabo las medidas propuestas, o ni siquiera se asigna un responsable de dinamizar el proceso y hacer el seguimiento de su desarrollo.

Existen casos de incumplimiento de acuerdos adquiridos en la Agenda 21 local, o incluso de agendas redactadas justificando proyectos no sostenibles ya previstos por las corporaciones locales. Esta falta de interés real se hace visible también en la nula coordinación con otros procesos con los que debería relacionarse, como el planeamiento urbano o territorial. Más allá de estos casos tan obvios, existen también otras tendencias en las que sí se llegan a desarrollar experiencias interesantes que sin embargo olvidan ciertos aspectos esenciales del espíritu de la Agenda 21. En la mayoría de los casos se trata de procesos enfocados exclusivamente desde la perspectiva ambiental, que marginan elementos tan importantes como la participación de la comunidad en la elaboración de la Agenda 21 local o la lucha contra la pobreza, dos puntos que forman parte esencial del concepto de Agenda 21.

Precisamente, uno de los aspectos más novedosos en el programa Agenda 21, en el que se enmarca la propuesta de las agendas locales, es que aborda el desarrollo sostenible desde todas sus dimensiones: social, ambiental, económica y política; entendiendo que cualquier actuación por la sostenibilidad debe abordarse desde todas ellas. El programa insiste en la interrelación entre las políticas medioambientales y de desarrollo, y en cómo ambas tienen que ir de la mano una de la otra, y acompañarse con la necesaria implicación de todas las capas de la sociedad para obtener impactos reales y duraderos. En este contexto, la Agenda 21 local se propuso como un instrumento que permite llevar a cabo un cambio en las formas de gobernanza local, adoptando este planteamiento global de elaborar una estrategia integral que vaya más allá de la solución de los problemas puntuales y que guíe el conjunto de la política local en una misma dirección: hacia un desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, no tiene sentido la inercia de los últimos años, especialmente en Europa, que entiende la Agenda 21 local como una auditoría medioambiental, ya que no aborda ninguna de las cuestiones para la que fue concebida la herramienta. Una Agenda 21 local pierde sentido si se desprecia el proceso de participación, cómo se hace en algunos casos, contratando una consultora para la redacción del Plan de Acción, sin contar con la intervención de los ciudadanos en la evaluación ni en la elaboración de propuestas.

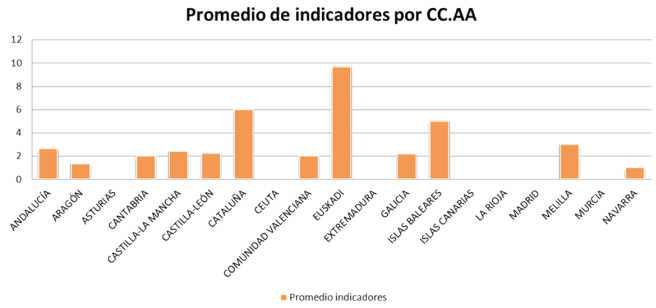
En este contexto, el tratamiento del urbanismo dentro de las Agendas 21 locales dista mucho de estar ampliamente difundido ni de ser homogéneo. Como se desprende del análisis de la muestra realizado lo primero que destaca es el hecho de que de 54 ciudades consideradas 16 no aportan información comparable lo que nos deja una muestra de 38 ciudades a la que habría que restar otras 11 que aun habiendo elaborado sus respectivas Agendas 21 local, carecen de criterios y propuestas aplicables en materia de urbanismo, pues la agenda viene siendo utilizada preferentemente para el desarrollo de planes ambientales. En otras palabras sólo el 50% de la muestra ha trascendido los planes de carácter ambiental para introducirse con propuestas en el campo del urbanismo y más concretamente de la estructura física urbana y la mixticidad de usos.

Por lo que respecta al segundo objetivo planteado en esta investigación: analizar el grado de correlación existente entre el compromiso

mostrado por las distintas comunidades autónomas en materia de desarrollo de las Agendas 21 locales (cronología de la respuesta, grado de apoyo y mantenimiento del mismo) y la concentración en sus territorios de un mayor o menor número de ciudades comprometidas con la sostenibilidad en materia de urbanismo, los resultados son claros (figura 3 y tabla 3) y aunque no podemos probar relaciones causales, parece evidente que tanto País Vasco como Cataluña atesoran las más completas y ambiciosas Agendas 21 Local en materia de urbanismo, lo que no es óbice para que algunas ciudades aisladas hayan elaborado magníficos documentos, como Málaga, Cuenca, Valladolid o La Coruña.

Evidentemente lo hasta aquí analizado no puede probar el grado de cumplimiento de los criterios y planes de acción expuestos, ni hasta qué punto las Agendas 21 se coordinan o son desvirtuadas por los planteamientos de la planificación urbana vinculante, los planes de ciudad y las directrices de ordenación territorial, pero al menos traducen una mayor o menor sensibilidad y una cultura territorial diferenciada en el contexto nacional.

Figura 3. Cuadro promedio de indicadores por CC.AA. a partir de las capitales provinciales y regionales en enero de 2011



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Cuadro resumen de indicadores por capitales de provincia o CC.AA. en enero de 2011

ANDALUCÍA	2,6	ARAGÓN	1,3	ASTURIAS	0	CASTILLA-LA MANCHA	2,4	CASTILLA-LEÓN	2,2	CATALUÑA	6
MALAGA	12	ZARAGOZA	4	ASTURIAS	0	CUENCA	8	VALLADOLID	7	BARCELONA	11
CORDOBA	4	HUESCA	0			TOLEDO	2	LEON	5	LERIDA	7
GRANADA	4	TERUEL	0			ALBACETE	2	BURGOS	4	TARRAGONA	3
SEVILLA	1					CIUDAD REAL	0	ZAMORA	4	GERONA	3
ALMERIA	0					GUADALAJARA	0	AVILA	0		
CADIZ	0							SORIA	0		
HUELVA	0							SEGOVIA	0		
JAEN	0							PALENCIA	0		
								SALAMANCA	0		
CEUTA	**0**	**COMUNIDAD VALENCIANA**	**2**	**EUSKADI**	**9,6**	**EXTREMADURA**	**0**	**GALICIA**	**2,2**	**ISLAS BALEARES**	**5**
CEUTA	0	ALICANTE	3	VITORIA-GASTEIZ	12	BADAJOZ	0	LA CORUÑA	7	PALMA DE MALLORCA	5
		CASTELLON DE LA PLANA	3	DONOSTIA	10	MÉRIDA	0	ORENSE	4		
		VALENCIA	0	BILBAO	7	CACERES	0	LUGO	0		
								SANTIAGO COMPOSTELA	0		
								PONTEVEDRA	0		
ISLAS CANARIAS	**0**	**LA RIOJA**	**0**	**MADRID**	**0**	**MELILLA**	**3**	**MURCIA**	**0**	**NAVARRA**	**1**
TENERIFE	0	LA RIOJA	0	MADRID	0	MELILLA	3	MURCIA	0	PAMPLONA	1
LAS PALMAS	0										

Fuente: elaboración propia.

A partir de todo lo analizado hasta la fecha, y reflejado en este documento, destacaríamos como futuras líneas de investigación:

- El estudio de las líneas de convergencia con otro tipo de instrumentos de planificación estratégica urbana: Plan de Ciudad, Plan Estratégico…
- El análisis de la correlación con las directrices y propuestas de los respectivos PGOUs.
- Grado de consecución de los objetivos propuestos en el Plan de Acción de la Agenda 21 local.
- Evaluación de los principales problemas y obstáculos detectados en la aplicación de las propuestas del Plan de Acción.
- Balance de las actuaciones desarrolladas: críticas y propuestas alternativas.

7. Bibliografía

AGUADO, I.; BARRUTIA, J.M. y ECHEBARRIA, C. (2007): "La Agenda 21 Local en España". *Ekonomiaz*, nº 64, 1er cuatrimestre, 174-213.

ALONSO, F.R. (2006): "La política medioambiental en el ámbito urbano". *M+A. Revista Electrónic@ de Medioambiente*, nº 2, 26-55.

BARRUTIA, J.M.; ECHEBARRIA, C. y AGUADO, I. (2007): "Una agenda de políticas para la difusión de la Agenda 21 Local en Euskadi". *Ekonomiaz*, nº 64, 1er cuatrimestre, 214-235.

BOIXADER, J. (2004): "Nuevas tecnologías y renovación urbana: luces y sombras del distrito 22@Barcelona". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales,* vol. VIII, nº 170 (34). Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-170-34.htm.

BURRIEL, E.L. (2008): "La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* vol. XII, nº 270 (64). Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm

CALDERÓN, B. (2004): "La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización". *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº. 8, 135-155.

ELORRIETA, I. y PERLADO, S. (coord.) (2007): *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*. Ministerio de Medio Ambiente y AL21 Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, 179 p. Disponible en http://www.bcnecologia.net/documentos/libroverde.pdf

FONT, A. (2002-2003): "La renovación del planeamiento urbanístico". *Ciudades*, nº 7, 77-81.

GAVIRIA, M. y BARINGO, D. (2001): "Pequeño comercio y vitalidad urbana en Zaragoza". *Revista Catalana de Sociología*, nº 14, 185-190.

JOAS, M.; EVANS, B. Y THEOBALD, K. (2007): "La Agenda 21 Local en Europa. La segunda fase de la modernización ecológica en los gobiernos municipales". *Ekonomiaz*, nº 64, 92-111.

LLAMAS, R.; GARCÍA, V.J. Y LÓPEZ, F.J. (2005): "Un análisis institucional de la implantación de la Agenda Local 21 por los ayuntamientos españoles". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 4, nº 3, 9-40.

MARMOLEJO, C. Y STALLBOHM, M. (2008): "En contra de la ciudad fragmentada: ¿hacia un cambio de paradigma urbanístico en la Re-

gión Metropolitana de Barcelona?". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* vol. XII, nº 270 (65). Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-65.htm .

MÓDENES, J.A. Y LÓPEZ, J. (2005): "Expansión territorial de la residencia secundaria y ciudad compacta en España: ¿elementos de un mismo sistema?". en *XXV Conferència Internacional de Població, IUSSP.* Sessió 168: "Circulació i suburbanització". Tours, 18-23 de julio de 2005. Centre d'Estudis Demogràfics.

MOLINÍ, F. Y SALGADO, M. (2010): "Superficie artificial y viviendas unifamiliares en España, dentro del debate entre ciudad compacta y dispersa". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 54, 125-147.

NARRERO, I. (2003): "¿Del Manchester catalán al Soho Barcelonés? La renovación del barrio del Poble Nou en Barcelona y la cuestión de la vivienda". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales,* vol. VII, nº. 146(137). Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(137).htm.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de la ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas.* Madrid. Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Universidad de Alcalá, Mundi-Prensa. 485 p.

Recursos en la Red

Propuestas de revitalización urbana del barrio de Delicias (Zaragoza)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=6&cat2=3&id_pro=17
Plan integral de mejora y recuperación urbanística del distrito de Ciutat Vella (Barcelona)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=6&cat2=3&id_pro=21
Diagnóstico sociourbanístico del barrio Las Fuentes y propuestas de actuación para el 2025 (Zaragoza)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=6&cat2=3&id_pro=15
Plan de renovación urbana del entorno del Manzanares	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215656_ppt_AVillanueva.pdf
Planes especiales de inversión y Planes de barrio del municipio de Madrid	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215662_ppt_VGarcia.pdf
Plan de Transformación del barrio de La Mina, Sant Adrià del Besos, Barcelona	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215697_ppt_CVerdaguer.pdf
Espacio público, movilidad y accesibilidad en el distrito de Gràcia (Barcelona)	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=4&cat2=&id_pro=14
Plan de movilidad y espacio público de Vitoria-Gasteiz	http://www.ecourbano.es/pro_home.asp?cat=4&cat2=&id_pro=117
Plan de intervención en el espacio público y revitalización comercial: ejes comerciales y mercados municipales de Madrid	http://www.conama10.es/conama10/download/files/SDs%202010/845215664_ppt_CDiazdevillegas.pdf
El distrito @22 de Barcelona	http://www.22barcelona.com
Milla Digital de Zaragoza	http://www.milladigital.org/espanol/home.php

Anexo 1. Cuadro Resumen de competencias y estructuras de cooperación en las comunidades autónomas

Comunidad Autónoma	¿Quién se ocupa de la A21L?	Redes de municipios	Año de creación de la Red
Cataluña	— Presidencia de la Generalitat — Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS) de la Generalitat — Secretaría Técnica de la Agenda 21 de la Generalitat	• Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat (Diputación deBarcelona) • Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient (CILMA) (Diputación de Gerona)	1997 1999
País Vasco	— Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente — Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE, S.A.) — Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)	• Udalsarea 21: Red de Municipios Vascos por la Sostenibilidad	2002
Navarra	— Sección de Medio Ambiente Urbano (pertenece al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente)	• Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad	2002
Madrid	— Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid — Dirección General de Promoción y Disciplina Ambiental — Dirección General de Administración Local, adscrita a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas — Fundación FIDA (Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental) — Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)	No existe	
Islas Baleares	— Consejería de Medio Ambiente — Consell Assessor per la Sostenibilitat de les Illes Balears (CASIB) — Fòrum per a la Sostenibilitat de les Illes Baleares	• Xarxa Balear de Sostenibilitat	2002

Andalucía	— Consejería de Medio Ambiente — Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) — Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI — Fundación Doñana 21	• Red Andaluza de Ciudades Sostenibles (RECSA), Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía • Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva) • Red de municipios sostenibles de la provincia de Jaén • Red de Agendas 21 locales cordobesas • Red provincial de municipios para la sostenibilidad de Málaga • Red granadina de municipios hacia la sostenibilidad	2001 2004 2005 2006 2006 2009
Asturias	— Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente — CeCodet (Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial)	• *Red Asturias 21.* Municipios asturianos por la sostenibilidad	2009
Islas Canarias	— Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente — Federación Canaria de Municipios (FECAM) — Foro Canario para el Desarrollo Sostenible	No existe	
Castilla-La Mancha	— Dirección General de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental — Consejería de Sanidad — Consejería de Administraciones Públicas — Federación de Municipios de Castilla la Mancha	• Red de Ciudades Saludables / Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles	2002
Castilla y León	— Consejería de Medio Ambiente — Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA)	• Red de Municipios *Palencia 21 Rural*	2005
La Rioja	— Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente	• Red de Municipios Riojanos hacia la Sostenibilidad (en proyecto)	

Comunidad Valenciana	— Comisión Delegada del Gobierno Valenciano para el Desarrollo Sostenible — Diputación Provincial de Valencia	• Xàrcia de municipis valencians cap a la sostenibilitat • Alicante Natura Red Provincial de Agenda 21 • Red de municipios hacia la sostenibilidad de la provincia de Castellón (REDCAS)	2001 2005 2008
Galicia	— Consejería de Medio Ambiente	• Rede Galega de Concellos pola Sostibilidade	2008
Murcia	— Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente — Federación de Municipios de la Región de Murcia — Secretaría Sectorial de Desarrollo Sostenible	• *RedMur21* Red de Municipios Sostenibles de la región de Murcia	2010
Cantabria	— Consejería de Medio Ambiente — Consejo Asesor de Medio Ambiente de Cantabria (CAMAC)	• Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria	2004
Aragón	— Departamento de Medio Ambiente — Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales	• Red de entidades locales del Alto Aragón por la sostenibilidad - Rete 21 (Diputación de Huesca) • Red de Pueblos y Ciudades Sostenibles de la provincia de Zaragoza	2005 2008
Extremadura	— Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Desarrollo Rural — Federación de Municipios y Provincias de Extremadura — Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura	No existe	

Fuente: Aguado Moralejo et alii, 2007 con actualización y elaboración propia.

4.

La reorganización urbana, desde los aspectos formales a la reestructuración productiva

REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS*

Ana Eulalia Aparicio Guerrero
Universidad de Castilla-La Mancha
Ana.Aparicio@uclm.es

Palabras clave: Desarrollo Urbano sostenible, rehabilitación integral, regeneración urbana, buenas prácticas, efecto demostrativo.

Con la promulgación de la Constitución de 1978 se fue introduciendo en nuestro país una profunda transformación administrativa que permitió pasar de un Estado fuertemente centralizado a un Estado en el que las regiones han ido adquiriendo progresivamente las competencias que el texto constitucional les reconocía, entre ellas las relativas a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda[1]. Dentro de ese proceso de descentralización administrativa, los cambios afectaron de manera particular al urbanismo: comenzaron ya en 1977 con la delegación de facultades a las Comisiones Provinciales de Urbanismo y la unificación de los ministerios de la Vivienda y Obras Públicas en el de Obras Públicas y Urbanismo, y se aceleraron a partir del año siguiente con la transferencia de competencias a los recién creados "entes preautonómicos", impulsada desde la Dirección General de Urbanismo.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación << Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

1 SAINZ GUTIERREZ, V. (2006): *El proyecto urbano en España: génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Tras las elecciones municipales de 1979 en las que el urbanismo se convirtiera en tema estrella de los programas electorales de los partidos políticos, particularmente los de izquierdas, centrados en hacer frente a los déficits de equipamiento e infraestructuras en las periferias de las ciudades como consecuencia del crecimiento de la década anterior, se constituyeron los nuevos ayuntamientos democráticos. A comienzo de los años 80 el urbanismo llegaría a convertirse en el símbolo de la nueva política municipal, la cual dio origen a toda una "generación" de planes generales de ordenación urbana que pretendían contribuir a la mejora de nuestras ciudades.

En este contexto surge una nueva urbanística, la de la recuperación, que se distingue en gran medida de la anterior cultura de la conservación por la importancia asignada a la recuperación integral, a la rehabilitación integral, a la revitalización de los espacios urbanos. En un principio, las políticas de rehabilitación estuvieron prioritariamente destinadas a los centros históricos por su valor patrimonial; pero la política de rehabilitación, además de estar vinculada a la protección del patrimonio histórico-artístico, está ligada al desarrollo, puesto que el patrimonio constituye un activo económico. Por esta razón Amann (1988) va más allá al considerar la rehabilitación como una tentativa de armonización entre la mejora de la calidad de vida de los residentes y la creación de nuevas condiciones de productividad y desarrollo económico.

Pero tan solo una reanimación económica de todas las escalas territoriales donde se inserta un Casco Histórico puede hacer realidad su revitalización. Ya en 1988 Valenzuela Rubio (1988) apoyaba la dimensión interescalar de las políticas de intervención en estas zonas al afirmar que "es imprescindible encontrar la solución a los problemas de los cascos históricos en intima solidaridad con las diversas escalas territoriales en que se hallan inmersos, sean éstas el municipio, la comarca, la provincia o la región". Es, pues, toda la política de la vivienda la que hay que cambiar, y no solamente la de las viviendas de los centros históricos.

Después de dos décadas de este tipo de políticas, prácticamente la totalidad de los centros históricos han experimentado procesos de rehabilitación o están en marcha, y la atención ha virado hacia las periferias, áreas o barrios construidos entre 1950 y 1980, que suelen presentar deficiencias importantes, y que también son ciudad consolidada, de hecho una parte mucho mayor que los centros históricos o los ensanches. Por ello se puede considerar que uno de los retos del fu-

turo en España es, precisamente, la rehabilitación, el reciclaje o la mejora de los barrios residenciales periféricos de la ciudad continua que, aunque no tengan un valor histórico o arquitectónico especialmente relevante, presentan, según Castrillo Romón (2006), valores culturales significativos y una calidad urbana o una edificación residencial que por su edad o estado de conservación, se pueden considerar deficientes en relación con los estándares convencionales.

Actualmente la regeneración en sus diversas versiones (recuperación, revitalización, remodelación, reciclaje, rehabilitación, restauración), se aborda principalmente en zonas residenciales deterioradas, zonas industriales, bordes costeros fluviales e infraestructuras de transporte, espacios que, como consecuencia de determinadas transformaciones urbanas, han quedado fuera de las dinámicas positivas de desarrollo urbano (Velasco Ayala, 2010). Por lo que respecta a la definición de términos como "regeneración urbana", "regeneración urbana integrada" u otros, aludiendo a las circunstancias de declive físico, social o económico de determinadas áreas, en España no hay una definición oficial específica, sin embargo, la práctica está regulada por una normativa que incorpora un enfoque integrado. Las políticas de regeneración se articulan en torno a la intervención en lo urbano, lo arquitectónico, lo social, lo cultural y lo económico. De ahí que la multisectorialidad de organismos y de intervenciones sean necesarias para obtener una intervención global dentro de la ciudad. Este tipo de actuaciones a gran escala implican necesariamente la intervención de la administración pública (Richardson, 1971), dado que la mejora de las estructuras y los equipamientos de una zona requiere grandes desembolsos de capital que no serán recuperados necesariamente.

1. Objetivos y metodología de la investigación

Si bien el proyecto de investigación en el que se inserta nuestro estudio aborda el período de tiempo comprendido entre la promulgación de la constitución Española en 1978 y la actualidad, nuestro trabajo considerará la instauración del Estado de las Autonomías como el inicio de nuestra labor investigadora, momento a partir del cual las distintas regiones españolas van adquiriendo las competencias que la Constitución les otorgaba en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y empiezan a legislar sobre el tema. Para analizar hasta qué

punto las comunidades autónomas se implican en estas materias, se va a proceder en primer lugar a la evaluación de la normativa regional en materia de urbanismo y ordenación del territorio y, en concreto, al estudio de un grupo particular de criterios de sostenibilidad urbana que éstas recogen en sus textos, para abordar posteriormente el estudio de un conjunto de proyectos urbanos de rehabilitación y regeneración urbana presentados al Concurso Internacional de Dubai. Por último, la investigación se centrará en un conjunto de casos que harán más representativos los resultados finales.

Para la consecución de nuestro trabajo se han planteado los siguientes objetivos de investigación: poner sobre la mesa que, aunque el Estado tiene competencia en materia de rehabilitación, estableciendo el marco normativo, son las comunidades autónomas las que diseñan sus propias políticas, actuando de una manera un tanto diferenciada y, desde luego, con un distinto grado de implicación dando lugar a una tremenda casuística. Respecto a las intervenciones urbanas llevadas a la práctica, se intentara encontrar, a partir de la compleja realidad, unas características comunes que permitan definir un conjunto de procesos patrón de la rehabilitación y regeneración urbana en España. Para ello abordaremos la selección de estudios de caso, eligiendo aquellos que destaquen por algún rasgo diferencial, tratando de presentar situaciones carenciales y los resultados de las intervenciones.

Los objetivos aquí asumidos comportan algunas hipótesis que están subyacentes y que deben ser claramente explicitadas. Son pues hipótesis de la investigación: verificar el papel que las instituciones, tanto públicas como privadas, juegan sobre los barrios desfavorecidos urbanos; y establecer alguna correspondencia, aunque de forma general, entre los diferentes procesos identificados y momentos temporales acotados; en otras palabras, constatar que las dinámicas varían según los diferentes momentos y las diferentes regiones, y encontrar diferentes grupos de características similares, que merezcan, por la especificidad que presentan y por su relevancia, ser elevadas a modelos o situaciones representativas.

Para comprobar las hipótesis aquí planteadas, la investigación se divide en dos partes autónomas. En la primera, de investigación básica, se incide en el aparato normativo europeo, nacional y, sobre todo, regional -estos dos últimos recogidos en el "Libro Blanco de sos-

tenibilidad en el planeamiento urbanístico español"-, y se recopila el material bibliográfico y normativo sobre rehabilitación y regeneración urbana. En la segunda, más práctica, se recoge información sobre las intervenciones de rehabilitación y regeneración urbana en las distintas comunidades autónomas que han sido presentadas como Buenas Prácticas a los concursos internacionales organizados por Naciones Unidas. Con todo, se ha procedido al tratamiento de la información mediante la creación de dos bases de datos, una con la información proporcionada por el "Libro Blanco" y otra con la información proporcionada por las fichas del "Catálogo de Buenas Prácticas Españolas". Posteriormente se ha realizado un estudio y valoración desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo de toda la información. De acuerdo con los datos recogidos, su respectivo procesamiento y análisis, se han establecido las características de las distintas regiones y su comportamiento urbanístico en relación con los temas analizados.

En un tercer capítulo se expone la selección de cinco Buenas Prácticas que nos han parecido representativas por su alcance, por su gestión, por constituir un ejemplo de regeneración urbana industrial, o de contención del crecimiento urbano, por haber sido presentadas más de una vez al concurso internacional, o por ser un ejemplo de recuperación de un frente litoral o una ciudad patrimonio de la Humanidad, desarrollando posteriormente las conclusiones finales de la investigación y algunas observaciones sobre el tema.

Esta organización del trabajo de investigación está plasmada en su estructura, organizada en tres capítulos, aparte del de introducción y conclusiones, que, como podremos ver, a pesar de ser formalmente autónomos, no dejarán de relacionarse entre sí. En síntesis, se presenta una investigación realizada de abajo hacia arriba, esto es, que nace de la realidad múltiple de los distintos comportamientos regionales respecto a los temas estudiados y que, después de ser ordenados y analizados, podrán dar lugar, mediante un proceso de abstracción, a la definición de algunas lógicas comunes utilizables en la disciplina urbanística. En otras palabras, fue nuestra intención intentar organizar la extensa casuística en grupos con alguna uniformidad o, lo que es lo mismo, seleccionar y poner sobre la mesa situaciones representativas que comparten esta temática.

2. El urbanismo y la ordenación del territorio. el marco normativo

A lo largo de los últimos años se ha venido produciendo un fenómeno en relación a la capacidad de acción institucional sobre barrios desfavorecidos, que consiste en un paulatino proceso de actuación sobre áreas problemáticas cada vez por un número mayor de instituciones. La acción pública en relación con los problemas urbanos incide generalmente en los planteamientos que deben ser usados por las instituciones de menor rango a la hora de intervenir, produciéndose un efecto en cascada que va trasvasando conceptos y acciones de manera interadministrativa (Palacios, 2004).

En los últimos veinte años hemos visto un especial interés de las instituciones internacionales (Naciones Unidas –ONU– y Organización para la Cooperación y el Desarrollo –OCDE–) y comunitarias por la ciudad. Europa ya habla del espacio urbano como un objetivo político irrenunciable, y entiende que es un factor de desarrollo económico y cohesión social de la Unión (Trujillo, 2005). Desde la Estrategia Territorial Europea (1999), pasando por la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (2006) y llegando, por último, a la Carta de Leipzig (2007), en Europa se defiende un modelo de ciudad europea sostenible en la que prima lo compacto frente a lo disperso, lo eficiente energéticamente frente al despilfarro de recursos y la visión integral e integrada frente a lo estrictamente puntual.

2.1. El marco normativo español

Si bien nuestra Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ello no excluye al Estado del objetivo de la sostenibilidad global, es decir, de aquellos aspectos que trascienden los ámbitos locales y autonómicos y que afectan a la gestión del suelo, a la economía, a la protección del medio ambiente y a la cohesión social (Fariña y Naredo, 2010).

La degradación de los centros históricos fue a principios de los años 80, el detonante de un conjunto de medidas de intervención pública, que desde la normativa de protección a la Vivienda introdujeron por primera vez la idea de rehabilitación del patrimonio urbano ya edificado (Gómez Jiménez, 2002). Un decreto del M.O.P.U. de 1983 creó el

primer instrumento para la aplicación de políticas de rehabilitación. La Ley del Patrimonio Histórico de Junio de 1985 y el Real Decreto de Enero de 1986 para el desarrollo parcial de la Ley, constituyen las normativas básicas en esta materia, que también se ven afectadas por algunos aspectos de la Ley del Suelo y por la normativa surgida como consecuencia de la nueva distribución autonómica (Colmenar, 1988:18). Dentro de las políticas de Rehabilitación integral, la tendencia se inicia en los 90' con las Áreas de Rehabilitación Integral (ARIs) como instrumentos de colaboración interinstitucional. Actualmente existe ya una cierta tradición de rehabilitación urbana integral en España, en la que han jugado un papel destacado los proyectos URBAN puestos en marcha a partir de mediados de los 90. Esta iniciativa comunitaria tiene como objetivo la regeneración urbana integrada, y la potenciación de un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias en áreas urbanas desfavorecidas.

Las áreas urbanas desfavorecidas en España son identificadas en un estudio específico realizado por el Ministerio de la Vivienda en 1996, con datos del censo de 1991. El estudio toma como criterios para la identificación de "áreas urbanas desfavorecidas" las tasas de paro, de población analfabeta y sin estudios, de población en viviendas que no cuentan con aseo o baño y de inmigración extracomunitaria. Este estudio ha sido actualizado con datos de 2001 y 2006, con el objetivo de constituir el Observatorio Nacional de Vulnerabiliad Urbana, y será actualizado de nuevo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2011.

La *Ley de Suelo* aprobada mediante el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio* conecta con los objetivos del *Programa de Buenas Prácticas y Liderazgo Local* promovido por la Naciones Unidas, que analizaremos más adelante, cuando plantea la necesidad de recuperar la ciudad como creación cultural colectiva y favorecer su rehabilitación y el fomento de su uso (Corredor, 2009). Este cambio de óptica requiere también dar un giro importante a la política de vivienda. En esta línea, cabe destacar la vía iniciada por el Ministerio de Vivienda con la aprobación en 2008 del Plan de Vivienda y Rehabilitación para el período 2009-2012, regulado por RD 2066/2008 de 12 de diciembre. Este asume las recomendaciones establecidas en la Carta de Leipzig, en las

que se sugiere hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con una política integrada de desarrollo urbano, y presta especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad. No es una casualidad que, por primera vez en la historia de estos Planes, su título incluya el término específico de *rehabilitación*, y se hayan incorporado al mismo los objetivos de sostenibilidad en las Áreas de Rehabilitación Integral (ARIs) y en las Áreas de Renovación Urbana (ARUs) (Fariña y Naredo, 2010). Una tercera línea de actuación se pone en marcha en 1988 con las denominadas "Ayudas RENOVE" para la rehabilitación de viviendas y edificios.

2.2. El marco normativo autonómico

En aquellos países donde se evidencia una descentralización territorial generalizada, las decisiones urbanísticas adoptadas por la diversidad de organismos regionales o locales suelen contribuir a una mayor dispersión conceptual. La actual descentralización de las competencias en materia de urbanismo en España debe hacernos pensar en una situación muy variada en problemas, en respuestas y en políticas y, por tanto, heterogénea desde el punto de vista de la rehabilitación y regeneración urbana (Fariña y Naredo, 2010). Pero en general, la relación entre el planeamiento urbano y las políticas de regeneración urbana suele ser escasa. Adoptar la regeneración urbana en las distintas figuras de planeamiento debería suponer la búsqueda de una alternativa al modelo de ocupación extensiva de suelo y esto no ha sido asumido por las administraciones.

No obstante, según el documento "Regeneración urbana integrada en Europa" (2010), en España destaca la articulación entre los programas de las diferentes Administraciones en materia de regeneración urbana, desde el "Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación" a los programas regionales puestos en práctica por algunas comunidades autónomas (Cataluña, Baleares), como demuestra la existencia de las comisiones bilaterales de seguimiento del Plan Nacional. Las operaciones de regeneración integrada financiadas por éste deben ser aprobadas en ambos niveles, y ambos también deben suscribir convenios específicos con los ayuntamientos implicados para concretar las actuaciones.

En el ámbito autonómico, cabe destacar en primer lugar todos los decretos de las comunidades autónomas que aprueban los Planes

de Vivienda de éstas, en coordinación con el citado Plan Estatal. Además, algunas regiones han desarrollado un marco normativo específico propio, como Cataluña (Ley 2/2004, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial) o Baleares (Ley 2/2009, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears), entre otras.

La definición de barrio desfavorecido o afín está formulada de manera efectiva por las comunidades autónomas, aunque la Administración Central esta inmersa, como ya hemos apuntado, en procesos relacionados con la institucionalización de una definición de área desfavorecida. En Cataluña, comunidad autónoma en la que más se ha invertido en estos temas, los indicadores para la determinación de Áreas Urbanas de Atención Especial están relacionados con la minusvaloración inmobiliaria en términos relativos, la conservación e instalaciones de los edificios, densidad de población y variación demográfica acelerada, características socioeconómicas de la población (dependencia, inmigración extracomunitaria, pensionistas, paro, nivel de instrucción, riesgo de exclusión), déficit de zonas verdes, transporte público y aparcamiento, y nivel de actividad económica. En el caso de Madrid en los distritos del Sur y Sureste se detectan, según Cano (1003), los más bajos índices de empleo, las menores rentas, los más bajos índices de instrucción educativa, los más altos niveles de fracaso escolar, la percepción más baja de los servicios de salud, el mayor número de demandantes de vivienda pública y el mayor número de chabolistas verticales (Palacios García, 2004). En el Programa de Barrios de Actuación Preferente de Andalucía se recogen como los principales problemas de estas áreas la pobreza económica, problemas en las viviendas, déficit de equipamientos, carencias educativas, rupturas familiares y sociales, pésimo urbanismo, rechazo social, pérdida de autoestima , soledad, actividades marginales, desempleo, etc. (Pérez, 1998).

El "Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español", presentado en el 2010 por el Ministerio de la Vivienda y elaborado por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, con la colaboración de las Comunidades Autónomas, de académicos y profesionales, es el primer barómetro sobre la Sostenibilidad Urbanística en el que se realiza un análisis

global de toda la normativa estatal y autonómica con relevancia en el planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta un amplio número de criterios e indicadores de sostenibilidad (112 en total, 9 estrategias o criterios generales y 93 criterios específicos de actuación). Estos indicadores están agrupados en siete grandes bloques referidos a los principales ámbitos de influencia del planeamiento: el entorno de la ciudad, el suelo urbano, el transporte, los recursos, los residuos, la cohesión social y la participación y la gobernanza.

El documento pone de relieve la vinculación que deben guardar el planeamiento urbanístico y el principio de sostenibilidad. Ello requiere, como se declaró en la Carta de Leipzig (2007), la aplicación de un estricto control del suministro de suelo y del desarrollo especulativo, conteniendo la extensión descontrolada de las zonas urbanas, para ello sería necesario mejorar la legislación urbanística y medioambiental, impulsar las relaciones entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico y potenciar la información y participación ciudadanas.

Respecto a qué comunidades autónomas aprobaron en primer lugar una ley o normativa relativa a la ordenación del territorio, fue Cataluña la que primero se planteó o, al menos, la que primero aprobó una ley de ordenación del territorio, la Ley 23/1983, de 21 de Noviembre, de Política Territorial, aprobando en el 2002 la Ley 2/2002, de 14 de Marzo, de Urbanismo de Cataluña. Al año siguiente fue la Comunidad de Madrid la que abordó la aprobación de la Ley 10/1984, de 30 de Mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid. Le siguen Asturias, Comunidad Foral de Navarra e Islas Baleares que aprueban en 1987 sus leyes de ordenación del territorio (Ley 1/1987, de 30 de Marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la Protección y el Uso del Territorio, y Ley 8/1987, de 1 de Abril, de Ordenación Territorial, respectivamente). Las últimas comunidades en las que se ha abordado la redacción y aprobación de una ley de estas características, de ordenación del territorio, han sido las islas Baleares y las islas Canarias en el año 2000 y Extremadura en el 2001.

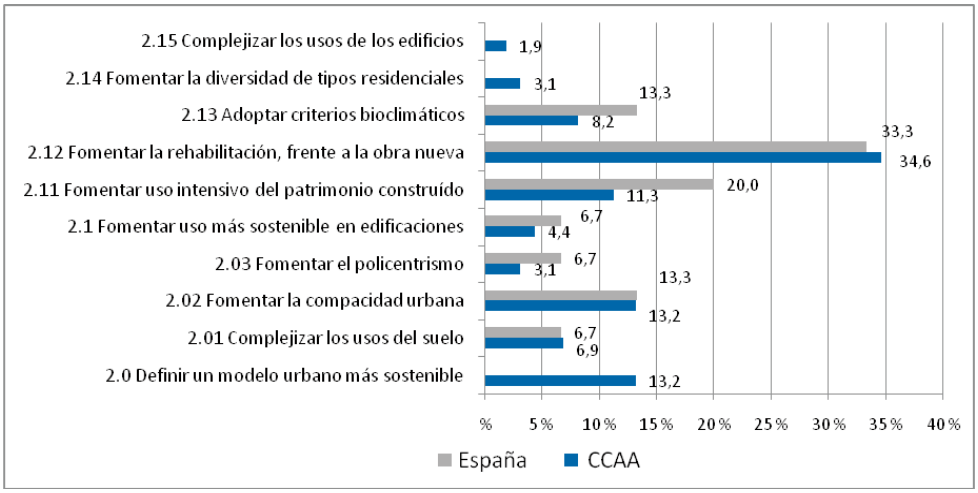
Por lo que respecta al urbanismo, en general la regulación a nivel regional ha llegado mucho más tarde en prácticamente todas las

comunidades (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares), a excepción de aquellas donde la ley incluye los dos aspectos, lo territorial y lo urbanístico (Castilla-La Mancha y La Rioja), o de aquellas en las que, teniendo regulada la ordenación del territorio, al cabo de los años se ha producido la redacción y aprobación de una única ley que incluye los dos ámbitos (Asturias, Baleares, Cantabria, ...). En el caso de Ceuta es en el año 1996 cuando se produce el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. Melilla asume las competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda con la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía.

Para tener una visión de la situación normativa en las distintas comunidades autónomas respecto a los temas que estamos tratando, nos centraremos en el estudio del Libro Blanco y, más en concreto en dos indicadores de sostenibilidad: "Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible" y "Fomentar un uso más sostenible del patrimonio edificado". El primero con tres subcriterios: "C*omplejizar los usos del suelo"; "Fomentar la compacidad urbana" y "Fomentar el policentrismo", y el segundo: "Fomentar un uso intensivo y eficiente del patrimonio construido", "Fomentar la rehabilitación frente a la obra nueva" y "Adoptar criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación".*

Si pasamos a analizar la normativa y el articulado de las distintas comunidades autónomas que hacen referencia a los dos criterios mencionados, el cómputo total de las normas de las 17 regiones españolas nos indica que hay un claro predominio de las relacionadas con el fomento de la rehabilitación frente a la obra nueva (2.12) con un 34,6 % del total, situación que también coincide con la normativa estatal con un 33,3 % (Fig. 1). A continuación, en nuestras comunidades autónomas predomina el interés por definir una estructura y un modelo urbano más sostenible (13,2 %), y más en concreto, por fomentar la compacidad urbana, seguido del fomento de los usos más intensivos y eficientes del patrimonio construido y la adopción de criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación.

Fig. 1. Criterios de sostenibilidad en la normativa urbanística y de ordenación del territorio regional.



Fuente: Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Elaboración propia.

Esta situación coincide aproximadamente con la imagen que puede darnos el análisis del articulado en el que se desglosa el aparato normativo regional, e excepción del menor porcentaje de artículos en el criterio 2.13, "Adopción de criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación" (3,5 %), criterio que concentra el 8,2 % de las normas. El porcentaje más elevado corresponde al fomento de la rehabilitación frente a la obra nueva, que alcanza casi la mitad del articulado regional de España (49,3 %); es decir, en el 34,6 % de las normas del total de las regiones españolas, se concentra casi la mitad de los artículos existentes en esas comunidades, o lo que es lo mismo, las normas que hacen referencia a la rehabilitación están mucho más desarrolladas que las demás, situación que también coincide con la estatal. Sin embargo, existen algunos aspectos que estando regulados por las comunidades autónomas no lo están por el Estado. Es el caso de la definición de un modelo urbano más sostenible, el fomento de la diversidad de tipos residenciales y el complejizar los usos de los edificios.

Según Fariña y Naredo (2000), son escasísimas las alusiones directas o indirectas relacionadas con la necesidad de complejizar los usos del suelo y con el fomento del policentrismo. Respecto a que el suelo tenga usos diversos y complementarios es particularmente directo el

Decreto Ley 1/2004 de Castilla-La Mancha. Por lo que respecta al policentrismo, aparece como un objetivo en la mayor parte de los sistemas de indicadores de sostenibilidad urbana, aunque con unos porcentajes mínimos tanto en normas como en articulado, situación que puede estar relacionada con que un excesivo policentrismo puede dar lugar a una pérdida de vitalidad de la vida urbana. El policentrismo aparece de forma clara pero implícita en la Ley 19/2003 de Canarias.

En realidad las referencias en la legislación son muy escasas para los tres subcriterios del indicador "Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible", más si tenemos en cuenta el segundo criterio analizado, en el que se centra un porcentaje elevado de la normativa y el articulado. Además, en la mayor parte de los casos aparecen en la normativa urbanística. Probablemente, y según los autores mencionados (2010), ello sea debido, no a la falta de interés, sino al hecho de que la mayor parte de las leyes relativas a criterios de planeamiento sean herederas de la Ley del Suelo de 1956, ley pensada para dotar de contenidos al derecho de propiedad del suelo más que para configurar la imagen futura de la ciudad.

En cuanto al segundo criterio "Fomentar un uso más sostenible del patrimonio edificado" y al "Fomento de un uso más intensivo y eficiente del patrimonio construido", su aparición es relativamente escasa en la normativa, aunque sí hay referencias a las viviendas vacías y a la rehabilitación del patrimonio construido, y también aparecen alusiones a la reutilización y, en algunos casos, a la "revitalización" de centros en aquellas actuaciones en las que la rehabilitación física parece estar unida a una nueva actividad. Según Fariña y Naredo (2010), en relación al fomento de un uso intensivo del patrimonio construido, aparecen algunas menciones a edificabilidades máximas o densidades máximas principalmente en Baleares, Canarias, Madrid, Murcia, País Vasco, Asturias, Cantabria, Cataluña y La Rioja. Respecto al fomento de la rehabilitación, las referencias son muy diversas en calidad y cantidad. Sorprenden, sin embargo, las escasas referencias al tema de los criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación. La mayor parte de las comunidades no han legislado sobre el fomento de la diversidad de tipos residenciales ni sobre la necesidad de complejizar los usos de los edificios, quizá por la dificultad que esa tarea conlleva, contentándose algunas de ellas con la publicación de guías o recomendaciones donde se indica la necesidad de conseguir esta diversidad. De todos los criterios que nos pueden dar una idea del estado de esta cuestión destaca por su número de referencias el fomento

de la rehabilitación, particularmente en la legislación estatal (Plan de Vivienda, etc.), gallega, catalana, castellano-leonesa y canaria. Son, sin embargo, escasísimas las referencias al resto de criterios si exceptuamos la adopción de criterios bioclimáticos en la legislación estatal y en la de Galicia (Código Técnico y Ley 9/2002 respectivamente).

En definitiva, son Castilla y León, seguido de País Vasco, Canarias, Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana las regiones que más número de normas tienen vigentes en la actualidad en materia de urbanismo y ordenación del territorio, siendo Canarias la comunidad autónoma que más ha desarrollado su normativa mediante un número muy elevado de artículos, seguida de Galicia, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Asturias, Baleares y País Vasco (Tabla 1, Fig. 2).

Tabla 1. Criterios de sostenibilidad en la normativa de las comunidades autónomas**.**

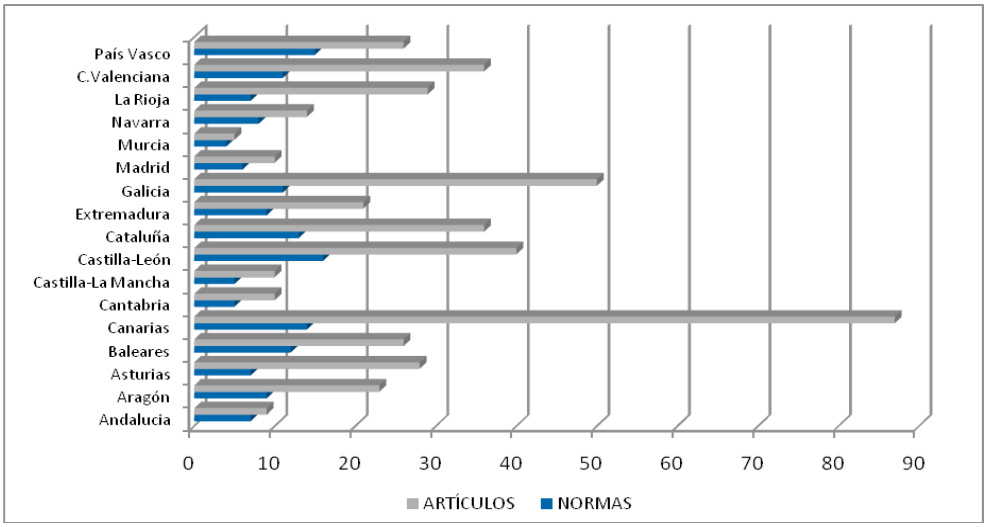
	2.0	2.01	2.02	2.03	2.1	2.11	2.12	2.13	2.14	2.15	Normas	Artículos	Nº criterios regulados
ANDALUCÍA		9,1			28,6		3,6	7,7		33,3	7	9	5
ARAGÓN	19		4,8		14,3		3,6	7,7			9	23	5
ASTURIAS			9,5			11,1	3,6		20		7	28	4
BALEARES		9,1	9,5	20		16,7	9,1				12	26	5
CANARIAS		9,1	9,5	20		16,7	7,3	7,7	20	33,3	14	87	8
CANTABRIA	4,8		4,8				5,5				5	10	3
C-LA MANCHA		9,1					5,5	7,7			5	10	3
CASTILLA-LEÓN		27,3	14,3		14,3	5,6	9,1	15,4	20		16	40	7
CATALUÑA	4,8	9,1	9,5	20	14,3		10,9		20		13	36	7
EXTREMADURA	23,8		4,8				3,6	7,7			9	21	4
GALICIA		9,1			14,3	11,1	7,3	15,4	20		11	50	6
MADRID	4,8	9,1				5,6	1,8	15,4			6	10	5
MURCIA				20		5,6	3,6				4	5	3
NAVARRA	14,3		4,8				5,5	7,7			8	14	4
LA RIOJA			9,5			11,1	5,5				7	29	3
C. VALENCIANA	23,8		4,8	20			5,5	7,7			11	36	5
PAÍS VASCO	4,8	9,1	14,3		14,3	16,7	9,1			33,3	15	26	7
CCAA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	159		

Fuente: Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Elaboración propia.

La región que tiene regulados más criterios de sostenibilidad es Canarias, seguida de Cataluña, País Vasco, Castilla y León y Galicia, coincidiendo que en ninguna de ellas es el fomento de la rehabilitación el que más porcentaje alcanza en relación con el total de las diecisiete comunidades (Tabla 1): En el caso de Canarias se potencia de manera especial la complejidad de los usos de los edificios, ya que la tercera parte de la normativa regional española ha sido aprobada en esta región, y el resto en Andalucía y País Vasco a partes iguales (un tercio cada una), seguido del fomento de un uso intensivo y eficiente del patrimonio construido. En Cataluña el mayor peso específico respecto a otras regiones corresponde al fomento de la diversidad de los tipos residenciales, junto con Baleares, Canarias, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana, todas ellas con un 20 %, y el fomento del policentrismo, junto con Galicia, Castilla-León, Canarias y Asturias, que concentran el mismo porcentaje, un 20 % respecto al total de normas que hacen referencia a este criterio en las 17 comunidades autónomas.

Para tener una idea más clara del estado de la cuestión basta con decir que el fomento del uso intensivo del patrimonio construido y la necesidad de complejizar los usos del suelo no están regulados en 8 comunidades, y la definición de una estructura y un modelo urbano más sostenible están sin regular en 9. Pero la situación es más extrema en el fomento de la diversidad de tipos residenciales y en la necesidad de complejizar los usos de los edificios, ya que no existe ninguna alusión en 13 y 14 comunidades respectivamente (Tabla 1). Por tanto la situación en lo que se refiere al fomento de un uso más sostenible del patrimonio edificado no es demasiado buena, a pesar de que el fomento de la rehabilitación está contemplado en todas y cada una de las regiones, destacando Cataluña, Castilla y León y País Vasco.

Fig. 2. Normativa urbanística y de ordenación del territorio en las Comunidades autónomas.



Fuente: Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Elaboración propia.

3. Las buenas prácticas en materia de urbanismo: la rehabilitación y la regeneración urbana

La Conferencia sobre Asentamientos Humanos ``HABITAT II'' que tuvo lugar del 3 al 14 de junio de 1996 en Estambul, culminó una serie de conferencias mundiales, organizadas por las Naciones Unidas y dedicadas a los temas que centran la atención de la humanidad en estos momentos: la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Conferencia sobre Población (El Cairo, 1994), la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) o la Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995). El objetivo de esta conferencia, también llamada Cumbre de las Ciudades fue tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: "Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización", objetivos que serán constantes en todas las Conferencias de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos.

En esta conferencia se instó a los Comités Nacionales de los diversos países a reunir ejemplos de buenas prácticas como una forma de identificar políticas y actuaciones urbanas que se hubiesen mostrado eficaces, desde unos criterios de sostenibilidad, para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y pueblos y que pudiesen servir como modelos para que otros países o regiones pudieran conocerlos y adaptarlos a su propia situación.

Por lo que respecta a España, el Grupo de Buenas Prácticas del Comité Hábitat Español reelaboró la lista de temas y criterios de evaluación definida previamente por Naciones Unidas, para su adecuación a la realidad española, estableciendo seis áreas temáticas: "Vivienda" (VIV), "Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible" (DTUS), "Género y Lucha contra la Exclusión Social" (GLEX), "Gestión Sostenible de los Recursos Naturales" (GREN), "Ciudad y Entorno Urbano" (CYEN), y "Transporte y accesibilidad" (TYA), áreas que, posteriormente, fueron ampliadas con una más: la "Gobernabilidad Urbana" (GUR), de las cuales nuestro estudio se va a centrar en las dos primeras: Vivienda y Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible.

La difusión de experiencias se realiza a través de cuatro herramientas: publicación del Catalogo de Buenas Prácticas Españolas; exposición con los casos seleccionados; seminarios de intercambio de experiencias; y el mantenimiento de la Biblioteca electrónica "Ciudad para un futuro mas sostenible, CF+S", en la que se incluye, traducida al castellano, la Base de Datos de Naciones Unidas con las Buenas Prácticas seleccionadas en los sucesivos Concursos.

En España la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, perteneciente al Ministerio de Fomento, decidió en marzo de 2001 encargar a la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid la elaboración de un "Informe sobre las Buenas Prácticas españolas y su relación con la aplicación del Programa Hábitat en España". El informe ha ayudado a esclarecer qué tipo de prácticas son las más comunes en el territorio español y por tanto, cuáles son los puntos considerados como débiles en nuestra sociedad; quiénes intervienen en el proceso de una manera habitual y cuál es el nivel de colaboración e implicación de los organismos entre sí; qué recursos económicos se emplean en la resolución de las situaciones planteadas y hasta qué

punto un problema es cuestión de presupuesto o de imaginación; qué escalas territoriales, sociales o económicas se toman en cuenta y cuál su relación con el tamaño de los municipios (Rodríguez Alonso, 2001).

3.1. Rehabilitación y regeneración urbana. El papel de las buenas prácticas en España

El desarrollo sostenible y su traslación a las políticas urbanísticas de suelo y vivienda de los diferentes niveles de nuestras administraciones públicas parece encontrar muchas dificultades para plasmarse en la realidad física de nuestras ciudades, y más cuando algunas normas de gran trascendencia ni siquiera lo tienen en cuenta (Hernández Aja, 2001). En la Ley 6/1998 –vigente hasta el 1 de julio de 2007–, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, la prioridad del incremento de la oferta de suelo se presentaba totalmente desprovista de consideraciones medioambientales e incluso, de la retórica de sostenibilidad. Así, en el desarrollo de nuestras ciudades están ausentes, en muchas casos, hasta las más elementales consideraciones medioambientales de carácter global.

En este contexto cobran un nuevo valor las Buenas Prácticas en materia de desarrollo urbano y territorial. La participación española en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida ha tenido en todas sus convocatorias excelentes resultados, con un importante número de propuestas calificadas como Best o Good, habiendo obtenido además ocho Premios (Award) a nivel mundial, dos de ellos en el 2010. Es la primera vez, desde la iniciación del concurso, que se han otorgado dos premios en una única convocatoria a las prácticas españolas.

Tras realizar un estudio de todas y cada una de las iniciativas presentadas por España al concurso internacional de Dubai organizadas por Naciones Unidas desde 1996 -el último celebrado en 2010-, se han seleccionado aquellas relacionadas con las áreas temáticas "Vivienda" (accesibilidad física, económica y social para grupos desfavorecidos, vivienda ecológica, ahorro energético y rehabilitación) y "Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible" (planificación sostenible de los usos del suelo y de la estructura urbana, mejora del medio ambiente urbano en barrios, ciudades medias y zonas turísticas, rehabilitación urbana y equilibrio

funcional), y se ha hecho un análisis de ellas mediante la información que ofrece el Catálogo de Buenas Prácticas Españolas. La información sobre el contenido de las prácticas se ha presentado, en general, siguiendo el esquema común definido en los formularios de la convocatoria desde 1996. Estas fichas recogen el ámbito de la actuación, instituciones, categorías o áreas temáticas, fechas clave, organismo responsable, patrocinador y socios, inversión, situación de partida, intervención, objetivos y situación actual. No obstante hay que precisar que las presentadas al último concurso no han sido todavía incorporadas al catálogo. Sin embargo, sí que hemos localizado la información de las prácticas seleccionadas en la última convocatoria mediante una búsqueda en la red.

En ocasiones el ajuste a "la plantilla" ha sido muy cuidado de manera que la uniformización de la información recogida ha facilitado las valoraciones y comparaciones. Pero, dependiendo del proyecto, la información recogida en este esquema es más o menos prolija. Hay veces que incluso falta información en algún campo, con lo cual es complicado abordar un estudio comparativo. Es el caso, entre otros, de la inexistencia, en algunas ocasiones, de información en el epígrafe "Resultados de la Actuación" o la no cuantificación de las intervenciones realizadas en el marco de algún proyecto. Otras veces la financiación total recogida en la ficha no coincide con la suma de las aportaciones de cada nivel administrativo y la aportación del sector privado. Ante la falta de homogeneidad en la información recogida en las fichas respecto a la inversión privada inducida por la inversión pública, se nos hizo imposible analizar este tipo de cuestión a nivel general. En ocasiones sí aparece desglosada la inversión pública por niveles administrativos y la inversión privada inducida, otras veces se recoge solo el total invertido y en otras ni siquiera aparecen datos sobre financiación. La heterogeneidad de la información cuantitativa se contempla también en la creación de zonas peatonales, recogida unas veces en m^2 y otras en metros lineales, la creación de aparcamientos, en m^2 o número de aparcamientos construidos, y la rehabilitación de fachadas, expresada unas veces en metros lineales de fachada y otras en número de edificios donde se ha abordado la rehabilitación.

Para analizar el tipo de promotores y gestores de las iniciativas se ha tenido en cuenta la información recogida en los campos "Instituciones" y "Socios y Contactos", ya que en este caso no solo se refle-

ja el nivel de la administración o las asociaciones, como ocurre en el primero, sino que se recoge información más concreta sobre el tipo de administración, tipo de asociaciones, comunidades, etc.

Pero, a pesar de todas las limitaciones mencionadas, pudimos abordar una aproximación a la distribución geográfica, temática y de entidades responsables de las buenas prácticas, que nos ha permitido establecer algunas apreciaciones sobre el estado de la situación en relación con la preocupación por la sostenibilidad urbana. En primer lugar cabe destacar una relativa concentración territorial de las buenas prácticas y la presentación junto a grandes actuaciones brillantes más o menos conocidas por su envergadura o por localizarse en ciudades importantes, de otro gran número de prácticas más modestas, no en calidad, pero sí en cuanto a medios, ámbito, localización y logro del principal objetivo del programa. Sobretodo si tenemos en cuenta que en España hay solo 6 ciudades de más de 500.000 habitantes y en cambio 229 de entre 20.000 y 100.000, lo que significa que a pesar de su espectacularidad no siempre las grandes actuaciones son las que tienen mayor potencial de transferencia (García Nart, 1999). Están representadas catorce de las Comunidades Autónomas, pero las tres que tienen más prácticas seleccionadas son Cataluña, Andalucía y Madrid, seguidas por Galicia, Canarias, Aragón y Comunidad Valenciana (Fig. 3).

El hecho de que en alguna comunidad autónoma no aparezca ningún tipo de intervención en rehabilitación y regeneración urbana no quiere decir que no existan. De hecho, en el caso de Castilla-La Mancha, nuestro próximo objetivo en el proyecto de investigación, se han venido realizando desde 1988 distintas actuaciones en lo urbano, lo económico, lo residencial, lo paisajístico, todas ellas en el marco de un programa integral diseñado y gestionado por la Junta de Comunidades y denominado "A Plena Luz", que ha intervenido en las dos ciudades patrimonio de la Humanidad de la región, Toledo y Cuenca, y en algunos núcleos rurales con un patrimonio histórico artístico importante. Esta ausencia de proyectos en algunas regiones nos está indicando que, simplemente, no han sido presentados como buenas prácticas al concurso internacional de Naciones Unidas. Por tanto, volvemos a insistir, la población de nuestro estudio se corresponde con las buenas prácticas españolas presentadas en Dubai en el marco de las áreas temáticas "Vivienda" y "Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible".

Fig. 3. Distribución de las buenas prácticas en Materia de Vivienda y Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible (1996-2010).

Fuente: Catálogos de Buenas Prácticas españolas. Boletín CF+S. Elaboración propia.

Otro rasgo y característica común al conjunto de las prácticas presentadas a la convocatoria es su diversidad, tanto en cuanto a situaciones de partida y problemas abordados, como en cuanto a planteamientos, prioridades, procesos, instrumentos utilizados y actuaciones realizadas. En relación con la distribución de las prácticas presentadas por áreas temáticas, Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible (DTUS) representa más de la cuarta parte del total de las prácticas (Tabla 2). En ellas se aprecia la consolidación de las actuaciones integradas de rehabilitación de los centros históricos; las políticas de rehabilitación urbana, cuya eficacia ya se había comprobado en cuanto a la mejora del espacio construido, se están enriqueciendo o completando con planteamientos más globales que incluyen actuaciones dirigidas al desarrollo y recuperación ambiental, social y económico. En este sentido hay que destacar el papel del Programa URBAN como el motor o desencadenante de este avance.

Tabla 2. Evolución de las prácticas españolas por áreas temáticas (1996-2010)

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	Total	%
DTUS	3	11	11	7	11	4	8	11	66	26,9
VIV	0	4	5	2	2	2	4	1	20	8,1
GLEX	2	5	7	8	10	8	13	11	64	26,1
GREN	2	4	5	3	9	5	4	4	36	14,7
CYEN	1	9	6	4	5	1	4	5	35	14,3
TYA	1	1	1	3	2	0	2	5	15	6,1
GUR	0	0	0	3	2	1	2	1	9	3,7
TOTAL SELECCIONADAS	9	34	35	30	41	21	37	38	245	100

Fuente: Catálogos de Buenas Prácticas Españolas. Elaboración propia.

La rehabilitación de los centros históricos en ciudades ribereñas a veces ha de centrarse en espacios urbanos lineales como frentes marítimos, fachadas a ríos, canales, lagos, etc; espacios que se convierten en espinas vertebradoras de operaciones de regeneración urbana que buscan actividades alternativas a las industriales u otras obsoletas, que hasta entonces habían ocupado tales frentes. Según Enguita (1998), para tales operaciones parece, por regla general, que se tiende a reconvertir tales frentes en cierta especie de parques temáticos alargados, o permanentes exposiciones, cuando lo más lógico sería potenciar soluciones mixtas, con usos residenciales, comerciales y equipamientos de ocio.

Paralelamente a las actuaciones en centros históricos, y frente a la urbanización desbocada de los últimos años, buena parte de las prácticas españolas seleccionadas en el Concurso de Buenas Prácticas en las áreas temáticas de "Vivienda" y de "Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible" están referidas a intervenciones de mejora o recualificación de barrios modernos y procesos de participación ciudadana: dos cuestiones que constituyen criterios fundamentales comúnmente reconocidos en un urbanismo desarrollado sobre bases ambientales y sociales (Castrillo Romón, 2006). Las prácticas seleccionadas no sólo dan ejemplos de experiencias de construcción de ciudad, territorio o vivienda desde presupuestos más atentos a los valores naturales y sociales, sino algo aun más elemental: ponen de relieve la necesidad y la posibilidad de un urbanismo alternativo al del boom inmobiliario que ha asolado nuestro país. Resultan especialmente oportunos algunos aprendizajes que se pueden extraer de la experiencia de buenas prácti-

cas, especialmente la concepción de la mejora, rehabilitación o recualificación urbana como una intervención compleja que integra aspectos físicos y sociales, por un lado, y, por otro, la aplicación de métodos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

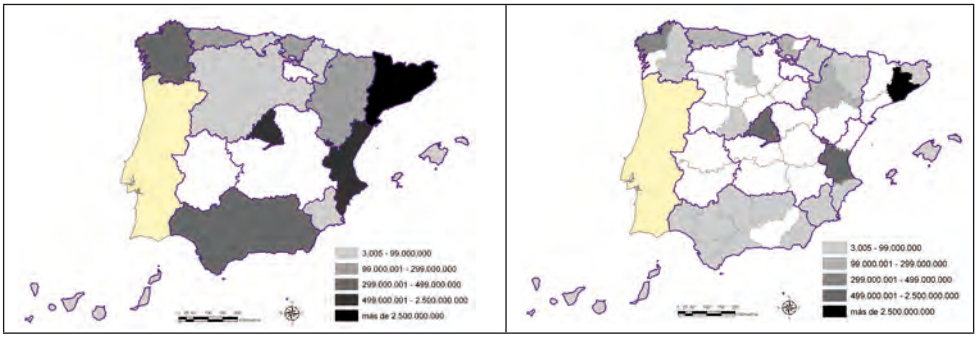
Los proyectos se llevan a la práctica en la mayor parte de los casos para hacer frente a situaciones muy deterioradas, donde la decadencia física de barrios o distritos enteros, centrales o periféricos se mezcla con problemas y pérdida de población, envejecimiento demográfico, marginación social y desempleo. No aparecen, como apunta Enguita (1998), políticas preventivas, orientadas a cuidar esas otras partes de la ciudad actualmente con características óptimas pero que, igualmente, pueden experimentar en el futuro procesos de degeneración. Las escalas de las intervenciones son fundamentalmente la ciudad, seguida del barrio o espacio urbano delimitado como casco histórico, pero empiezan a estar presentes escalas como el área metropolitana, la región e incluso el estado.

Para que una actuación o política urbana merezca el calificativo de Buena Práctica debe ser el resultado, entre otros requisitos, del trabajo conjunto entre los diferentes sectores que actúan en la ciudad, y más en concreto entre al menos dos de las siguientes entidades: gobierno nacional y regional, autoridades locales, ONGs y OBCs, sector privado y fundaciones, organismos internacionales, centros académicos y/o de investigación, asociaciones profesionales, medios de comunicación, líderes cívicos y voluntarios; en definitiva entre administración, ciudadanos y sector privado en general. En este sentido, la promotora de los proyectos de rehabilitación sigue siendo la administración pública y más en concreto la administración local casi en la totalidad de los casos, aunque respaldada unas veces por la administración regional, otras por la central, y a veces por ambas (Fig. 4). Además, los proyectos de regeneración urbana pueden estar apoyados por organizaciones de base comunitaria (OBC), sector privado, asociaciones de profesionales, universidad, ONGs, fundaciones, asociaciones de vecinos y la U.E.

Destacan por la elevada participación de instituciones y organismos, proyectos como "Girona: la puesta en práctica de un plan de ciudad", apoyado por la administración local (Ayuntamiento y Consejo Comarcal Gironés), Subdelegación del Gobierno, Asociaciones profesionales, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, ONGs

como Cáritas Diocesana, CCOO, UGT, sector privado como la Federación de Organizaciones Empresariales, OBCs como la Federación de Asociaciones de Vecinos de la ciudad de Girona y Universidad de Girona. Otros proyectos que destacan por el gran respaldo social es el "Plan municipal de intervención integral Juan XXIII-Segundo sector" de Alicante, "Revitalización del Ferrol Metropolitano", "Calidad urbana y cohesión social en Vitoria-Gasteiz", "Foro Ciudadano para la participación en el Plan Especial de Protección del Casco de La Orotava en Tenerife" y "El Plan Integral del casco histórico de Zaragoza", estudio de caso seleccionado y desarrollado más adelante.

Figs. 4 y 5. Inversión total (en euros) por comunidades autónomas y provincias.



Fuente: Catálogos de Buenas Prácticas españolas. Boletín CF+S. Elaboración propia.

Aunque, como ya hemos apuntado, las prácticas relacionadas con el área temática "D*esarrollo Territorial y Urbano Sostenible"* son las mayoritarias (cuadro 3), las inversiones públicas en rehabilitación son escasamente relevantes, destacando en este aspecto lo invertido en Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana y, a escala provincial lo invertido en Madrid, Barcelona y Valencia (Figs. 4 y 5). Según Enguita, hasta 1998 solamente cuatro casos superaron los 10.000 millones de pesetas, aproximadamente unos 60 millones de euros, mientras que si tenemos en cuenta los proyectos presentados al concurso de Naciones Unidas desde 1996 a 2010, las prácticas que superan ese umbral ascienden a diecisiete. De ese total de proyectos, hay dos que rebasan los 1.000 millones de euros; uno se llevó a la práctica en Madrid ("Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid", Concurso de 1996) y otro en

Barcelona ("Área de rehabilitación integrada de Ciutat Vella: revitalización del centro histórico de Barcelona", Concurso de 2002). Una tercera actuación, también realizada en Barcelona, supera los 3.000 millones de euros, la "Renovación urbanística del frente litoral Besòs Fòrum 2004", siendo, por consiguiente, la intervención más costosa hasta la actualidad.

Para terminar, ejemplos de actuaciones de regeneración urbana integrada desarrollados en España que puedan considerarse ejemplares o buenas prácticas son el acervo de coordinación vertical entre los 3 niveles de la administración pública, el avance en la introducción del enfoque integrado de la regeneración urbana en varias regiones (Cataluña e Islas Baleares, entre otras), la experimentación de la regeneración urbana en contextos de dominio absoluto de la vivienda en propiedad, las actuaciones en centros históricos y los programas globales de regeneración de ciudades.

Recientemente se ha presentado el Informe del Sector de Vivienda del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2010, donde se apunta como balance parcial de su política de regeneración urbana el 153 % del grado de ejecución de acuerdos con las regiones para el desarrollo de Áreas de Rehabilitación Urbana previstas en el Plan, además de 43.724 viviendas rehabilitadas y 26.949 empleos, resultado de una inversión de 110 millones de euros del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo para financiar actuaciones de rehabilitación de viviendas y espacios urbanos (Álvarez Mora y Roch, 2010).

A continuación se van a exponer algunos ejemplos de intervenciones que hemos considerado representativas de distintas situaciones, problemáticas y soluciones abordadas en la rehabilitación y regeneración urbana de las Buenas Prácticas españolas. Las ciudades que hemos seleccionado han sido La Coruña, Barcelona, Zaragoza, Madrid y Córdoba. Se ha intentado abordar la presentación comenzando por las intervenciones más puntuales o lineales, un frente marítimo, para continuar con la escala de barrio, de casco histórico, para seguir con barrios de la periferia de un área metropolitana y finalizar con un ejemplo de actuación a escala regional. Como ejemplo de rehabilitación de fachada litoral expondremos el caso del "Plan Hércules de la ciudad de La Coruña"; en cuanto a la escala de casco histórico,

tratamiento integral y elevada participación social, el "Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza"; en relación con la ralentización en el consumo de suelo virgen mediante la actuación de un consorcio, el "Plan de Transformación del Barrio de La Mina" en Barcelona; respecto a la actuación en los barrios de la periferia, "Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de Barrios en Madrid"; y para terminar, la actuación realizada en el marco de la política de Rehabilitación Integral de Barrios de la región andaluza, el proyecto "Rehabilitación integral de San Martín de Porres en Córdoba"[2].

3.1.1. Plan Hércules de la ciudad de La Coruña. Buena práctica 2000

JUSTIFICACIÓN: Rehabilitación de fachada litoral. La continuación a esta experiencia fue presentada al concurso de 2004 "Plan Hércules de la ciudad de A Coruña: Los Museos Científicos Coruñeses (=mc2), vivir la ciencia y el humanismo"

Figs. 6, 7 y 8. Panorámica de la ciudad, Domus –La casa del Hombre- y escultura de Gladiador, de Botero, frente al Museo del Hombre.

Fuente: Concurso de Naciones Unidas sobre Buenas Prácticas para la mejora del Entorno Urbano. Dubai 2000. Plan Hércules Ciudad de La Coruña.

2 Con carácter general se han utilizado como fuentes para documentar los ejemplos seleccionados: la biblioteca electrónica *Ciudades para un futuro más sostenible* y el *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*.

GALICIA. NORMATIVA
Ley 10/1995, de ordenación del territorio.
Decreto 28/1999, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística.Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural.
Ley 15/2004, de modificación de la Ley 9/2002.
Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral.
Ley 18/2008, de vivienda.
Ley 7/2008, de protección da paisaxe.

ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN: Ciudad
INSTITUCIONES: Gobierno local, regional, gobierno central, U.E.
PATROCINADOR: Ayuntamiento de La Coruña
SOCIOS: URBAN, FEDER (Unión Europea). Ministerio de Medio Ambiente. Xunta de Galicia; Asociaciones vecinales, culturales y deportivas.
CATEGORÍAS: Procesos de planificación urbana y regional. Recursos para el planeamiento regional. Remodelación urbana. Arquitectura y diseño urbano: paisajismo. Diseño comunitario sostenible. Buena gestión urbana: fomento de la colaboración pública y privada. Gestión y administración públicas. Políticas públicas. Gobernabilidad urbana y metropolitana.
FECHAS CLAVE: 5-7-2000
SITUACIÓN DE PARTIDA
La ciudad se caracterizaba por una relativa atonía en su tejido social y económico, cierta anarquía urbanística y falta de sensibilidad para crear un hábitat de calidad, lo que favorecía la pervivencia de zonas periféricas marginales, con alto desempleo, sin recursos y pocas facilidades para acceder a la educación y la cultura. Era una situación de déficits urbanísticos, educativos, culturales y sociales, y con un crecimiento económico y demográfico escasamente planificado y no vinculado al desarrollo sostenible y de cohesión social.
El litoral estaba afectado por edificaciones civiles e instalaciones militares que impedían el acceso de los ciudadanos a la franja costera y limitaban el desarrollo urbanístico.

OBJETIVOS

- Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante un desarrollo territorial y urbano sostenible de una amplia zona deprimida de la ciudad.
- Recuperación del litoral, construcción del Paseo Marítimo y un Parque Litoral.
- Creación de una ronda salpicada de museos interactivos y de divulgación científica (Museo Arqueológico, Castillo de San Antón, Acuarium, Domus y Torre de Hércules)
- Creación de la orquesta Sinfónica de Galicia, puesta en funcionamiento del Coliseum y el Palacio de Congresos.
- Apertura de nuevas vías para descongestionar el núcleo urbano.
- Mejora de los accesos a la ciudad, construcción de aparcamientos subterráneos.
- Creación y rehabilitación de pequeños espacios urbanos (plazas, jardines).
- Construcción de un nuevo campus universitario.
- Mejora de las instalaciones aeroportuarias y portuarias.
- Construcción de centros sociales, de salud y colegios e institutos.
- Recuperación de un medio de transporte tradicional: el tranvía.
- Mejora de infraestructuras básicas y medioambientales, así como la promoción de actividades económicas, fomento del empleo y la dotación de servicios culturales y sociales de los barrios del sudeste a través del plan URBAN.

RESULTADOS:

- Se ha construido un Paseo Marítimo (8 km), con la instalación de 2 carriles de circulación, una vía férrea y carril-bici; además se han habilitado los accesos y regenerado las playas, calas y franjas costeras.
- Se ha creado un Parque Litoral en el entorno de la Torre de Hércules.
- Se ha recuperado un tradicional medio de transporte: el tranvía. Se ha construido un tramo de vía en el paseo Marítimo como paso preliminar al establecimiento de un nuevo sistema de transporte público: el metro ligero.

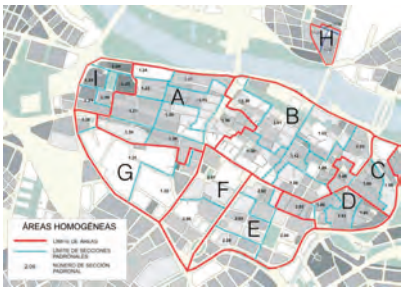
- Tras la creación de la Universidad de La Coruña, se ha cedido suelo municipal a la institución para la expansión de la universidad mediante la construcción de varios campus.
- A todo ello, hay que sumar la puesta en funcionamiento de 3 museos interactivos: La Casa de las Ciencias, La Casa del Hombre y el Aquarium Finisterrae (Casa de los Peces).
- La oferta cultural se ha completado con la construcción y puesta en funcionamiento del Coliseum, el Palacio de Congresos y la Ópera, a lo que se une la creación de la Orquesta Sinfónica de Galicia y de la Escuela Municipal de Música.
- En los barrios de sudeste de la ciudad y a través del Plan Urban de la Unión Europea, se han ejecutado obras de infraestructura básica y medioambiental, así como la promoción de la actividad económica, fomento del empleo y la dotación de servicios culturales y sociales.

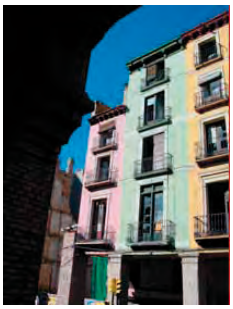
PERFIL FINANCIERO
Inversión total: 240.404.842 euros.
FEDER: 4.207.085 euros.
URBAN: 13.823.278 euros.
MOPTMA: 72.121.453 euros
Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: 60.101.210 euros
Ayuntamiento de La Coruña: 90.151.816 euros

3.1.2. Plan integral del casco histórico de Zaragoza 2005-2012. Buena práctica 2002

JUSTIFICACIÓN: La elevada participación de asociaciones, tanto vecinales como profesionales, mediante colaboración técnica, y el tratamiento integral de un barrio desfavorecido. Esta práctica es la actualización de la presentada en 1998 al Concurso Internacional. En ambos casos fue considerada como una de las 100 mejores prácticas(Best) del total de las candidatas.

Figs. 9, 10 y 11. Plano de las áreas homogéneas del casco histórico y actuaciones de rehabilitación de fachadas en el mismo.





Fuente: Renovación del Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza. 2005-2012.http://www.zaragoza.es/.

ARAGÓN. NORMATIVA:
Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón.
Ley 7/1998, de 16 de julio, por el que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.
Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística.
Ley 1/2001, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio.
Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida.
Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.
Ley 9/2004 , de 20 de diciembre, de reforma de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.
Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.
Ley 1/2008, de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

ÁMBITO DE ACTUACIÓN: Ciudad
INSTITUCIONES IMPLICADAS: Gobierno local (Ayuntamiento de Zaragoza), OBCs, Asociaciones de Profesionales.

PATROCINADOR: La puesta en marcha de la actuación parte del Ayuntamiento de la ciudad contando con la colaboración del Ministerio de Fomento, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Unión Europea, y la Sociedad Municipal para la Rehabilitación y Promoción de la Edificación en Zaragoza.
SOCIOS: OBCs ("Asociación de Vecinos Zaragoza Antigua", "Unión de AA. VV. Cesaraugusta", "Asociación de Vecinos Lanuza-Casco Viejo") y asociaciones profesionales ("Asociación de Comerciantes Casco Antiguo-Sector Mercado", "Asociación de Detallistas Mercado Central", "Asociación de Comerciantes Don Jaime I", "Asociación de empresarios de El Tubo", "Asociación de Comerciantes Sector Alfonso", y "Asociación Provincial de Promotores-Constructores").
CATEGORÍAS: arquitectura y diseño urbano; conservación del patrimonio arquitectónico; servicios sociales: educación, salud y bienestar; ocio; vivienda: acceso a la financiación de la vivienda, vivienda asequible, industria de la construcción, carencia de hogar, personas sin hogar, propiedad del suelo y seguridad.
FECHAS CLAVE:
1996: Decisión de la Alcaldía de la elaboración del Plan Integral.
1997: Reuniones de todos los grupos políticos para consensuar los programas de inversiones.
1998: Entrada en vigor efectiva del plan con dotaciones presupuestarias para todos los programas.
1999: Aprobación y puesta en acción de dos áreas de rehabilitación preferente y tres ARIs.
2000: Obras de urbanización y renovación de servicios en 16 calles.
2001: Inicio obras de rehabilitación del Torreón Fortea para oficina de información turística.
2002: Obras de restauración y rehabilitación del antiguo Cuartel de Pontoneros.

SITUACIÓN DE PARTIDA: En las últimas décadas y debido a la expansión industrial y el consiguiente crecimiento de la ciudad, el Casco Histórico sufre un acusado abandono, sumergiéndose en un progresivo deterioro medioambiental y socioeconómico, pasando a ser una de las zonas del municipio con mayor número de problemas tales como: deterioro urbano, infravivienda, paro, vivienda abandonada, población excluida y marginada, drogadicción, envejecimiento de la población y bajo nivel educativo.

OBJETIVOS: El objetivo principal de este plan es mejorar la calidad de vida de los residentes creando condiciones sociales y urbanísticas que atraigan la iniciativa privada, abordando los problemas desde una óptica pluridisciplinar. Para el conocimiento de los problemas resultó fundamental la amplia participación, que aportó multitud de ideas y sugerencias.

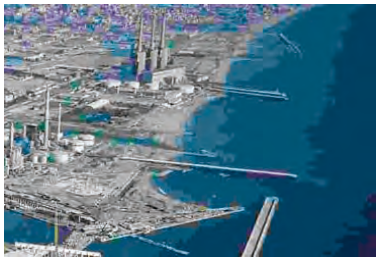
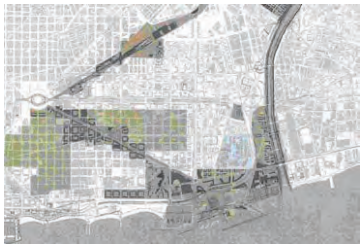
RESULTADOS: El programa ha tenido un éxito notable en cuanto a la recuperación de la población perdida: 10.000 hab. y reducción de un 50% de los problemas de exclusión y precarización. Se crea un Consejo Intersectorial para la participación de los agentes sociales, económicos, institucionales y profesionales, la Coordinadora de Desarrollo Comunitario que agrupa a 34 asociaciones, y de un Consejo Sectorial como órgano de participación social y de seguimiento del Plan, compuesto por grupos políticos municipales, instituciones supramunicipales, organizaciones empresariales, sindicales, vecinales y ONGs. La actuación ha ido evolucionando desde el año 1987 hasta la redacción y aprobación del plan (1997-2002) que incorpora nuevas estrategias y métodos de trabajo. Territorialmente, se definió una primera estrategia de recuperación del Casco Romano para que posteriormente se constituyera como el motor de desarrollo de las dos áreas deprimidas que lo rodean y que son objetivo prioritario desde 1997. En estas dos zonas, se planteó una nueva estrategia de intervención en la que "lo social" orientaba las acciones en cada ámbito de actuación: vivienda, salud, educación, desarrollo económico, servicios sociales, deporte y cultura. Como estrategias apara alcanzar los objetivos, la actuación plantea las siguientes: adquisición de suelo para equipamientos, espacios libres y viviendas; adquisición de edificios para su rehabilitación, con destino a equipamientos y vivienda; promoción pública de vivienda, fundamentalmente basada en la rehabilitación; mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico; mejora de equipamientos; renovación de infraestructuras; incremento de los espacios libres y de relación; mejora de la accesibilidad en el Casco Histórico; y aumento del espacio peatonal.

PERFIL FINANCIERO:
Inversión total 1997-2001: 59.236.882 euros. Ayuntamiento 70%. Comisión Europea 15%. Ministerio de Fomento 10%. Gobierno Autónomo 5%.

3.1.3. Plan de transformación del barrio de La Mina (Barcelona) 2001-2010. Buena práctica 2010

JUSTIFICACIÓN: Ejemplo de ralentización en el proceso de expansión metropolitana, en el consumo de suelo virgen.

Figs. 12,13 y 14. Fotografía, plano y maqueta de parte del barrio de La Mina.

Fuente: Congreso Internacional La ciudad viva como URBS, Quito 8,9 y 10 de julio de 2009. Plan de Transformación del Barrio de La Mina. Barcelona (2001-2010). http://www.laciudadviva.org

CATALUÑA. NORMATIVA.

Ley 23/1983, de Política Territorial.
Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.
Ley 1/1995, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.
Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental.
Ley 13/2001, de 13 de Julio, de modificación de la Ley 3/1998 de 27 de Febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental.
Ley 9/2003, de movilidad.
Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.
Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial.
Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.
Ley 4/2004, de 1 de julio, reguladora del proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental a lo establecido en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental.

Decreto 1/2005 de Cataluña, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.
Ley 8/2005, de protección, gestión y ordenación del paisaje.
Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.
Decreto 343/2006, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística.
Ley 18/2007, del dret a l'habitatge.
Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística. Adaptación a la Ley del suelo estatal Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

INSTITUCIONES: Consorcio del barrio de La Mina (Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Sant Adriá de Besos, Ayuntamiento de Barcelona y Diputación de Barcelona)
CATEGORÍAS: Actuación integral de rehabilitación urbana y social de polígonos residenciales

FECHAS CLAVE:
Año de Inicio: 2001.
Año de fin: 2010

SITUACIÓN DE PARTIDA: La Mina fue concebida en el año 1969 como un conjunto de bloques de viviendas (20 bloques y 2.721 viviendas) que tenían la finalidad de realojar a los vecinos afectados por un programa de erradicación de infravivienda. El barrio se sitúa próximo a la costa y a la desembocadura del río Besos, a caballo entre los Ayuntamientos de Barcelona y Sant Adriá, aunque pertenece a este último. Desde un primer momento tuvo un carácter conflictivo y marginal, y con pocas conexiones a través del transporte público con su entorno más inmediato.
Después de muchos años de reivindicaciones y las correspondientes promesas políticas, el cambio comenzó a llegar con la creación del Consorcio del Barrio de La Mina, entidad pública formada por la Generalitat, los Ayuntamientos de Barcelona y Sant Adriá, y la Diputación Provincial, como primer paso de la revitalización del

barrio. Pero probablemente el impulso definitivo llegó con motivo de la celebración en Barcelona del Forum de las Culturas, en el año 2004, que se desarrolló en unos terrenos costeros próximos a La Mina. La intención ha sido afrontar el problema desde un punto de vista multidisciplinar, complementando medidas sociales con otras meramente urbanísticas.

OBJETIVOS: Con la actuación se pretende conseguir una transformación integral, que urbanísticamente se materializará con la construcción de una nueva cremallera urbana central del barrio -una rambla-, sobre la que emplazar y generar nuevos espacios, nuevos equipamientos y nuevas arquitecturas residenciales. Las estrategias alrededor de las cuales se desarrolla el Plan de Transformación de La Mina son las siguientes: enfoque integrado, continuidad de las actuaciones, implicación de la población, implicación de los técnicos y profesionales, participación de entidades y asociaciones del barrio, desarrollo de actuaciones que tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores y colectivos del barrio y establecimiento de buenos niveles de información y comunicación.

RESULTADOS: La actuación ha culminado con la construcción de cerca de 400 viviendas protegidas, con alto nivel de calidad en los materiales y la obra realizada. De los nuevos equipamientos previstos, ya están en funcionamiento el CEIP Mediterránea, el ÍES Forum 2004, la Comisaría de los Mossos d'Esquadra, el Centro polideportivo, la biblioteca, la iglesia parroquial, el Centro de Asistencia Primaria, la iglesia evangélica, los ascensores a la Mina Vieja y la reordenación de los vestíbulos de escaleras a la Mina Nueva.
Se ha producido la apertura del barrio al resto de la ciudad mediante la demolición de la franja central de edificios de equipamientos para construir en su lugar una Rambla bordeada por nuevas viviendas. La apertura comienza en el vecino parque del Besos para atravesar el barrio de lado a lado, hasta finalizar en el mar. Se busca una convivencia de los viejos vecinos con otros que van a ir llegando para que el efecto gueto se pueda disolver, pero, ¿no acabará suponiendo la expulsión económica de los antiguos habitantes, para acabar construyendo nuevos edificios en el conjunto del barrio, mecanismo que se repite una y otra vez en distintos lugares?

Se trata de la demolición de edificios principalmente públicos que se van a relocalizar en distintos lugares del barrio, aunque también afecta a algún bloque de viviendas.

PERFIL FINANCIERO:
Inversión: 173.70 millones de

3.1.4. Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid[4]**.** *1996*

JUSTIFICACIÓN: Actuación en los barrios de la periferia sureste de Madrid, barrios que con el crecimiento de la metrópoli han ganado centralidad.

Figs. 15,16 y 17. Manifestación en demanda de vivienda digna y por la mejora de las condiciones urbanísticas del barrio. Viviendas y casas tradicionales en el Puente de Vallecas. Localización de una actuación urbanística.

Fuente: PÉREZ PÉREZ, G.; PÉREZ PÉREZ, A. Influencia del movimiento vecinal en la transformación de un barrio. http://www.vallecastodocultura.org/. FERNÁNDEZ ANTA, D.; LÓPEZ PORTERO, E.; LUCAS VIÑA, M. *Vivienda en Madrid* 1939 - 1961 http://www.ucm.es/

4 "Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid " *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu/bp258.html

COMUNIDAD DE MADRID. NORMATIVA.
Ley 9/1995 de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, parcialmente derogada por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
Ley 2/1999 de Madrid, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación.
Ley 7/2000 de Madrid, 19 junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de preservación.
Ley 9/2001 de Madrid, del Suelo de la Comunidad de Madrid. (Incluye: Ley 2/2005 de Madrid, de modificación de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid).
Decreto 11/2005, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.
Decreto 92/2008 de Madrid, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las modificaciones puntuales no sustanciales de Planeamiento Urbanístico.

ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN: Ciudad

INSTITUCIONES: Gobierno central, gobierno regional, gobierno local, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de base comunitaria (OBC)

PATROCINADOR: Comunidad de Madrid – IVIMA

SOCIOS: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; Comunidad de Madrid. Federación Regional de Asociaciones de Vecinos

CATEGORÍAS: Infraestructura: uso y generación de energía; abastecimiento de agua potable; acceso al transporte. Vivienda y usos del suelo: vivienda asequible; acceso a la financiación de la vivienda; propiedad del suelo y seguridad. Participación ciudadana y riqueza cultural: participación de la comunidad; reducción de la exclusión social; integración social.

FECHAS CLAVE: Inicio: 1979. Interrupción: 1990. Final: 1991-1996

SITUACIÓN DE PARTIDA: Desde mediados de los años setenta y durante la década siguiente, el municipio de Madrid transforma profundamente su periferia sureste, en la que residen los sectores de población con menor renta, erradicando los asentamientos de infravivienda (chabolas y vivienda pública en ruina) que habían ido creciendo en las décadas precedentes fruto de la fuerte inmigración rural experimentada en los años cincuenta y sesenta. Las viejas periferias con el crecimiento de la metrópoli van ganando centralidad. El Plan General de Ordenación Urbana de 1963 cambia la calificación del suelo, declarándolo urbanizable. Aparecen entonces expectativas de realizar nuevas plusvalías. Una catarata de Planes Parciales pone su interesada atención sobre los viejos asentamientos chabolistas. Bajo pretextos de sanear la ciudad, mejorar el entorno urbano y agrandar los viales existe la intención de desalojar a los chabolistas hacia nuevas periferias con indemnizaciones tan precarias como la chabola que han levantado con sus manos.

OBJETIVOS: Un proceso de remodelación urbana en el que la Administración acepta el liderazgo de las Asociaciones de Vecinos. La intervención afectó finalmente a 30 barrios de muy diferentes características con un total de 39.000 viviendas construidas para una población alojada de alrededor de 150.000 personas. La inversión realizada por la administración alcanzó los 1.863.137.523 euros, iniciando el proceso en 1979, interrumpiéndose en 1990, para terminar entre 1991 y 1996.

Los rasgos esenciales de la remodelación de Madrid pueden caracterizarse en forma sintética del siguiente modo:

- La Administración participa activamente, en estrecha relación con las organizaciones vecinales y sus técnicos
- Se garantiza la permanencia de los habitantes de las chabolas y de la vivienda oficial.
- Los censos de realojados son elaborados por las organizaciones vecinales.
- Estrecha relación vecinos-técnicos-administración no exenta de conflictos que se resuelven vía negociación y consenso.
- La rapidez del proceso que, en menos de una década, levanta el equivalente a una ciudad intermedia.

- Las viviendas (100 m^2 de superficie media) cuentan con estándares de calidad altos, superiores incluso a la promoción privada del momento. Los nuevos barrios disponen de buen diseño urbanístico con un alto grado de equipamiento y dotaciones.
- La adquisición de la nueva vivienda en ningún caso supera el 10 por 100 de los ingresos familiares de los beneficiarios.

RESULTADOS: Los barrios resultantes se incorporan con éxito al continuo urbano. La mejora de las comunicaciones permite una accesibilidad razonable. La generosidad en los equipamientos educativos, culturales, sanitarios y sociales permite cubrir las necesidades de la población residente.
El nivel de equipamientos y dotaciones es considerable. La ampliación de la Línea 1 del Metro ha mejorado sensiblemente las comunicaciones de la zona con el resto de la ciudad.
La arquitectura de la remodelación con su dominante tonalidad de ladrillo visto ha marcado positivamente la periferia madrileña.

- 28 barrios remodelados sobre una superficie de 837,8 ha. 38.792 viviendas construidas, con una superficie media de 100 m^2 ; 149.000 personas realojadas procedentes de los poblados chabolistas construidos por la población inmigrante de origen rural; viviendas provisionales públicas (UVA, Poblados Mínimos, Agrícolas y Poblados de absorción) construidas para alojar población chabolista; y poblados dirigidos formados por población procedente del centro de la ciudad o sujetos a procesos de expropiación forzosa.
- Creación de tres grandes parques (Orcasitas, Palomeras Sureste y Palomeras Norte). Centros cívicos de Meseta de Orcasitas, Pozo del Tío Raimundo, Orcasur, UVA de Vallecas, San Blas y San Fermín.
- En la remodelación se destina el 9,59 por 100 de suelo a equipamientos de diferente tipo; ésta relación sólo llegaba al 2,5 por 100 en los barrios de promoción pública construidos entre 1940 y 1976.

PERFIL FINANCIERO: 1.863.137.523 euros de inversión pública.

3.1.5. Rehabilitación integral de San Martín de Porres (Córdoba). Buena práctica 2010

JUSTIFICACIÓN: Actuación realizada en el marco de la política de "Rehabilitación Integral de Barrios" que la Junta de Andalucía está desarrollando, además, en otros diez barrios de la geografía andaluza en convenio con los respectivos ayuntamientos.

Figs. 18, 19 y 20 Plano de situación. Antes y después de la rehabilitación de un inmueble.

Fuente: Empresa Pública de Suelo de Andalucía. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Rehabilitación Integral de la Barrida de San Martín de Porres. Córdoba España. Experiencias para una Ciudad Viva. http://www.laciudadviva.org

ANDALUCIA. NORMATIVA.
Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio.
Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística.
Ley 13/2005, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

Ley 1/2006, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística.
Decreto 225/2006, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.
Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
Ley 2/2007, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética.

INSTITUCIONES: Ayuntamiento de Córdoba. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. Empresa Pública del Suelo de Andalucía, Oficina de Gestión de San Martín de Porres. Ayuntamiento de Córdoba. Asociaciones vecinales y profesionales.

CATEGORÍAS: Ciudad heredada y habitada, Urbanismo responsable. Ordenación sostenible. Salud urbana. Entornos saludables. La Vivienda y los modos de vida

FECHAS CLAVE: Febrero 2004

SITUACIÓN DE PARTIDA: Creada en los primeros años de la década de los 60, pertenece al Distrito Sur de la ciudad de Córdoba, en la margen izquierda del Guadalquivir. Fue iniciativa de la Obra Social Cordobesa Huertos Familiares y posteriormente de la Obra Sindical del Hogar para cubrir las demandas de vivienda, mediante alineaciones de bloques de cinco plantas, armados en espiga, con una gran economía de recursos, faltos de servicios, equipamientos, espacios verdes, y una estructura viaria inadecuada a las necesidades urbanas, y dispuestos alrededor de una zona central de forma triangular y encintada por tres vías principales (calle Torremolinos, Motril y Los Dolores). El total del área se compone de 96 bloques que, a razón de 20 viviendas por bloque, suponen un total 1920 viviendas. Estos polígonos periféricos son atravesados por grandes ejes de comunicación -vial ferroviario, carreteras- y en algunos casos ríos y barrancos fluviales, por lo que su condición de aislamiento y segregación espacial hace aún más difícil su conexión normalizada en la estructura urbana. El aislamiento físico con respecto a la ciudad,

unido a la falta de transporte público, habitualmente interrumpido en determinados barrios debido a la inseguridad ciudadana, venta de droga y delincuencia, refuerza la marginalidad, la sensación de no pertenencia a la ciudad... son los denominados barrios invisibles. Todas las viviendas fueron inicialmente adjudicadas en el régimen de acceso diferido a la propiedad, con un plazo de 50 años. El deterioro paulatino de las edificaciones y la inhibición de la propiedad en las últimas décadas ha originado numerosas ocupaciones no regularizadas de familias en situación de exclusión social.

OBJETIVOS:
El objetivo es mejorar las condiciones de habitabilidad en estos ámbitos a través de una intervención sobre la vivienda y el tejido urbano y con medidas que favorezcan la integración social y laboral de la población residente.

- Reurbanización de la barriada.
- Rehabilitación de las viviendas existentes y construcción de nuevas viviendas. Realojos.
- Programa de equipamientos en general, infraestructuras y servicios. Todo aquello que contribuye a una vida normalizada de convivencia.
- Regeneración del espacio público unido a programas de ocio, convivencia vecinal, deporte.
- Normalización de la ocupación de las viviendas.
- Recuperación de espacios públicos.
- Fomento de la formación y la inserción socio laboral, creando empleo y generando riqueza.

RESULTADOS:
La gestión pública de esta intervención la realiza la Empresa Pública de Suelo de Andalucía. La reurbanización de los sectores Motril y Los Dolores se inicia y concluye, por iniciativa del Ayuntamiento de Córdoba, antes de la declaración del área como de Rehabilitación Integral de Barriadas. Junto con la reurbanización de estos dos sectores se llevó también a cabo la subdivisión del espacio libre entre bloques, deslindándolo de la red viaria pública. Posteriormente se concluyó la reurbanización del sector Torremolinos, amparado por Plan Especial

SS7, también redactado por la Empresa Municipal VIMCORSA. Dicho Plan Especial plantea asimismo la reordenación del triángulo central destinado a equipamientos.

Como paso previo a la escritura de las viviendas por parte de los residentes adjudicatarios del contrato de acceso diferido a la propiedad, dado que la entidad promotora, Huertos Familiares, aún mantenía la consideración de todo el conjunto como un solar hipotecado, se ha tramitado el proyecto de segregación, mediante el cual la red viaria, ya reurbanizada, pasa al Ayuntamiento y quedan deslindadas las parcelas edificadas. Este primer paso ha permitido, a su vez, redactar la escritura de obra nueva y división horizontal, así como la cancelación del préstamo hipotecario que gravaba el solar. La escritura de las viviendas a sus ocupantes se pretende hacer paulatinamente a medida que se vayan concluyendo las obras de rehabilitación de zonas comunes en los distintos bloques, escritura que permitirá que los residentes se sientan propietarios y, consecuentemente, las viviendas entren al mercado regular. Además, sólo esta titularidad permitirá ejercer a la Comunidad de propietarios su derecho a exigir a cada uno de los residentes el pago de las cuotas de mantenimiento del edificio, ya que en la actualidad la consideración de "insolventes" de numerosos residentes deja indefensa a la comunidad frente a esta necesaria exigencia.

PERFIL FINANCIERO: Inversión Aprobada Actividad: 31.380.000 euros

Inversión Ejecutada o realizada: 13.088.000 euros

5. Conclusiones

La ciudad vieja y consolidada se degrada inevitablemente y su regeneración requiere la aplicación de políticas decididas, costosas, complejas y de larga duración (Enguita, 1998). Tales políticas aparecen como necesarias tanto en las grandes metrópolis, como en ciudades medianas, pequeñas e incluso en núcleos rurales. Parece claro que la cultura de la rehabilitación y regeneración de áreas urbanas degradadas ha calado profundamente, y que es ya determinante de una parte importante de la normativa de la mayoría de las comunidades autónomas y de las políticas urbanas que adoptan las ciudades españolas.

En España se está produciendo un giro en lo urbano, sin duda apoyado y potenciado por las dimensiones de la crisis inmobiliaria y el fracaso de un modelo urbano expansivo. Se trata de afianzar un nuevo modelo en el que la construcción extensiva de obra nueva dé paso a la intensiva sobre el parque edificado, de tal manera que se preserve el recurso natural "suelo" y se rehabiliten las ciudades ya existentes. Este es el modelo por el que apuesta la Ley de Suelo aprobada en 2007 y el Texto Refundido de 2008, que tratando de superar "la historia desarrollista del urbanismo español, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad", opta ahora por "la regeneración de la ciudad existente".

Los organismos responsables de la política de regeneración urbana son fundamentalmente estatales, regionales y locales. No obstante, existen mecanismos de coordinación de la acción estatal y regional: existen comisiones bilaterales (Estado y Comunidades Autónomas) de seguimiento del Plan Nacional de Vivienda y Rehabilitación, y las operaciones de regeneración integrada financiadas por éste deben ser aprobadas en ambos niveles. Estos organismos deben plantear ayudas a la rehabilitación en cuantías atractivas a los propietarios e inquilinos, tanto en subvenciones directas, como avales y facilidades de acceso a préstamos, de forma que el gasto público en rehabilitación urbana y de vivienda sostenible, se acerque a las medias europeas incrementando notablemente el gasto actual.

La comunidad autónoma en la que primero se aprobó una ley de ordenación del territorio fue Cataluña seguida de Madrid, Asturias, Comunidad Foral de Navarra e Islas Baleares. La regulación urbanística llegó algo más tarde en prácticamente todas las regiones. En ellas

existe un claro predominio de las normas relacionadas con la rehabilitación, situación que también coincide con la normativa estatal, normas que están mucho más desarrolladas que las que hacen referencia a otros criterios de sostenibilidad.

En general, la relación entre el planeamiento urbano y las políticas de regeneración urbana suele ser escasa, ya que adoptar la regeneración urbana, como práctica que tenga incidencia real en el modelo de ciudad imperante, debería suponer pensar una alternativa al modelo imperante basado en la ocupación extensiva de suelo, aspecto este que no está claro en la mayoría de los países europeos.

A pesar de esto, más de la cuarta parte de las Buenas Prácticas españolas, tienen como tema principal el desarrollo urbano presentado bajo el epígrafe de *Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible*. Las intervenciones de regeneración urbana se han centrado en dos grupos de acciones: uno en la intervención física sobre los edificios, las viviendas, el espacio público, y/o las infraestructuras , y otro en las acciones de corte social o socioeconómico. Es precisamente en Cataluña y Madrid, aparte de Andalucía, Galicia, Canarias, Aragón y Comunidad Valenciana donde las buenas prácticas presentadas en Dubai son más numerosas. Las inversiones públicas en rehabilitación son escasamente relevantes, y frente a proyectos muy costosos en Barcelona, Madrid y Comunidad Valenciana, predominan los abordados en otras regiones con presupuestos mucho más ajustados.

Teniendo en cuenta las escalas o entornos sometidos a regeneración, el universo de las iniciativas de regeneración urbana integrada que han sido escogidas pueden tipificarse en: centros históricos, conjuntos o barrios de vivienda social construidos en las periferias de las ciudades entre 1945-1975, programas globales de regeneración de ciudades y actuaciones abordadas a escala regional. Los proyectos que han sido seleccionados se caracterizan por el enfoque integral de la regeneración urbana, pretendiendo hacer frente a los problemas de una zona urbana concreta mediante un conjunto multidisciplinar de actuaciones medioambientales, sociales, urbanísticas, económicas, turísticas, culturales, patrimoniales, etc. Todas las intervenciones de rehabilitación urbana, para ser efectivas, deben tener un carácter integral, ser coordinadas y tener la escala suficiente para ser capaces de dar la vuelta a las tendencias negativas que dominan el desarrollo de nuestras ciudades.

Por último, la evolución de las Buenas Prácticas en España, lleva implícita la idea de transformar los métodos de intervención urbana desde la perspectiva del desarrollo sostenible y la participación ciudadana; en este sentido, el balance de los resultados españoles en el conjunto de los concursos convocados por Naciones Unidas ha sido muy positivo.

La rehabilitación y renovación urbana sostenible deben significar un cambio de concepto en la sociedad en general, no pueden ser actuaciones puntuales, sino que tienen que extenderse en el tiempo, como demuestra la presentación al concurso internacional de Dubai de varios proyectos en dos e incluso tres convocatorias. Es importante realizar una amplia labor informativa de las medidas que han de desarrollarse para lograr un cambio estructural en la sociedad, que consolide la rehabilitación y el mantenimiento como cuestiones permanentes en la vida de los edificios.

Este nuevo modelo urbano, basado en las políticas de regeneración, está llamado a constituir la base de un nuevo modelo para el sector de la construcción, un nicho de trabajo con una amplia gama de actividades. La renovación de los espacios urbanos y la rehabilitación del parque inmobiliario existente constituyen una alternativa clara a la construcción de viviendas para mantener la actividad del sector de la construcción y su función social de mantenimiento de empleo.

En definitiva, el futuro deseable pasa por la mejora y enriquecimiento de la ciudad heredada, pero entendida como el enorme conjunto que es, no sólo como centro histórico estricto. En este sentido se presenta una gran oportunidad en los barrios periféricos construidos durante el siglo XX, que son los que realmente ocupan la mayor parte de la superficie de nuestras ciudades.

6. Bibliografía

ÁLVAREZ MORA, A. y ROCH PEÑA, F. (dirs.) (2010): *Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de síntesis*. Universidad de Valladolid. Instituto Universitario de Urbanística.

AMANN, E. (1988): "Perspectivas para la rehabilitación de Centros Históricos" en *Simposio Toledo ¿Ciudad viva? ¿Ciudad muerta"*. Del 26 al 30 de abril de 1983, Colegio Universitario de Toledo, 527-536.

ARDUA, A., GÓMEZ, A. (2009): *Nuevos procesos de rehabilitación urbana integral de barrios de bloque abierto en Madrid y Barcelona como ecosistema de regeneración urbana*. Disponible en http://www.cityfutures2009.com/PDF/76_Ardura_Urquiaga_Alvaro.pdf

ARRIOLA AGUIRRE, P.M. (2005): *La rehabilitación urbana: una necesidad complementaria de la ciudad capitalista postindustrial.* Alicante. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

BENAVENT, MANUEL et al**.** (2006**):** *Por una nueva cultura del territorio***.** Madrid. Colegio de Geógrafos.

BORJA, J. (2005): "Un futuro urbano con un corazón antiguo. Barcelona". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*.

CABALLERO MÉNDEZ, F. (1982): "Sociología urbana de los Centros Históricos". *Estudios Territoriales,* nº 6, Abril-Junio, 141-155.

CANO, V. (1993): "La carne en el asador". *Alfoz*, nº 102-103, 17-21.

CARRIÓN, F. (2005): *El centro histórico como proyecto y objeto de deseo.* Santiago, Chile. Eure.

CASTRILLO ROMÓN, M.A. (2006): "Buenas Prácticas y desarrollo urbano contemporáneo en España: una contribución contra el despilfarro" en *Sexto Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Madrid, Ministerio de Fomento. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n36/amcas.html.

COLMENAR, E. (1988): "En vigor un convenio para defender el patrimonio en el Viejo Continente". *Revista MOPU,* n° 352, 16-21.

CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS (2010): *Rehabilitación y renovación urbana sostenible*. Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva Confederal mayo de 2010. Disponible en http://www.ccoo.com/comunes/temp/recursos/1/617942.pdf

CORRALIZA, J.A. (2008): "La ciudad vulnerable" en FERNÁNDEZ, B. y VIDAL, T. (eds.), *Psicología de la ciudad. Debate sobre el espacio urbano.* Barcelona, Edit. UOC, 173-177.

CORREDOR SIERRA, B. (2009): *Séptimo Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Madrid. Ministerio de Vivienda. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n41/npres.html

EDWARDS, B (2001): *Guía básica de la sostenibilidad*. Barcelona. Ed. Gustavo Gili.

ENGUITA, A. (1998): "Sobre la selección de buenas prácticas en las áreas temáticas de desarrollo urbano, vivienda y desarrollo territo-

rial" en *Sexto Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Madrid, Ministerio de Fomento. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n10/aaeng.html.

FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J.M. (dir.) (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español.* Madrid. Ministerio de la Vivienda. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es_2.html.

FARIÑA TOJO, J. (2000): "Supervivencia y mejora de la calidad de vida: ejemplos notables de actuaciones españolas en materia de desarrollo territorial y urbano, vivienda, transporte y accesibilidad", *Boletín CF+S*, nº 17, Madrid, Ministerio de Fomento.

FARIÑA TOJO, J. (2003): "Ciudades menos insostenibles" en *Cuarto catálogo español de buenas prácticas***.** Madrid. Ministerio de Fomento.

FARIÑA, J.; CORRALIZA, J.A. (2007): "Mapa de áreas paisajísticas" en VV.AA., *El paisaje del centro histórico* (Jornadas Técnicas Municipales). Madrid. Ayuntamiento de Madrid, 67-85.

FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial***.** Barcelona. La Llevir, S.L. Virus Editorial.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E (1983): "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural". *Revista Española de Derecho Administrativo,* nº 39.

GIFREY FONT, J. (1997): *La Regeneración Urbana en Gran Bretaña*. Madrid. Marcial Pons.

GIRARDET, HERBERT (2001): *Creando ciudades sostenibles.* Valencia. Ediciones Tilde.

GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. (2002): "La rehabilitación urbana de los centros históricos. Algunas valoraciones desde la ordenación del territorio en Andalucía" en *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política Regional, urbanismo y medio Ambiente*. Actas. Gobierno del Principado de Asturias, Fundicot. Disponible en http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%205/008.pdf

HERNÁNDEZ AJA, A. (2001): **"**Informe sobre las Buenas Prácticas Españolas y su relación con la aplicación del Programa Hábitat en España" en *Seminario Ciudades para Todos: Prácticas españolas para una ciudad sostenible*. Valencia, junio de 2001. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n17/aaher.html.

INSTITUTO DE DERECHO LOCAL: *Ciudades sostenibles. Red conocimiento urbano. Marco estratégico.* Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en http://www.idluam.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=161&Itemid=33&limitstart=30

KEARNS, A. (2004): "Social Capital, Regeneration & Urban Policy". *CNR Papers,* nº 15. Disponible en http://www.neighbourhoodcentre.org.uk/research/research.html.

LEES, L.; SLATES, T.; WYLY, E. (2008): *Gentrification.* New York. Routledge.

LUCIO, A. (1987): "Nuevos usos para edificios históricos rehabilitados". *Revista MOPU*, Diciembre, nº 349, 33-37.

LUXÁN, (2008): "La perspectiva integral de la rehabilitación urbana" en *Conferencia Nacional de Medio Ambiente (CONAMA 9)..*

MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, exclusión social y segregación espacial.* Barcelona. Icaria.

MARTINEZ, M. (2008): "Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial" en *International Conference The Right to the City: New Challenges*, N*ew Issues.* 11-15 Octubre, Vadstena.

MIRALLES-GUASCH, C. (2010): *Rehabilitación urbana integrada***.** Disponible en: http://blogs.publico.es/delconsejoeditorial/435/rehabilitacion-urbana-integrada/.

MONTERO, J.M. (1981): "Tratamiento arquitectónico y conservación del patrimonio". *CEUMT*, nº 40-41, 60-66.

NAREDO, J. M. (1996): "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible" en *La construcción de la ciudad sostenible*, Biblioteca CF+S. Madrid. Ministerio de Fomento.

NASARRE Y DE GOICOECHEA, F. (2002): "Presentación del Cuarto Catálogo Español de Buenas Prácticas" en *Cuarto Catálogo Español de Buenas Prácticas, Boletín CF+S 25.* Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n25/npresenta.html.

NICOLÁS RODRIGO, J.L., GONZÁLEZ FERNÁNDEZ-MELLADO, S., MORENO INOCENCIO, A.B., POZUELO GUILLÓ, M.P. y DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2009): *Elaboración del VII Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Madrid. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n41/nintro.html.

NICOLÁS RODRIGO, JOSE LUIS et al. (1996)**:** *Primer Catálogo español de Buenas Prácticas, la construcción de una ciudad más sostenible***.** Madrid. Ministerio de Fomento.

NICOLÁS RODRIGO, JOSE LUISET et al. (1999)**:** *Segundo Catálogo español de Buenas Prácticas, ciudades para vivir.* Madrid. Ministerio de Fomento.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (OSE) (2009): *Sostenibilidad Local. Una aproximación urbana y rural*. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente y medio rural y marino.

PALACIOS GARCÍA, A.J. (2005): *Barrios desfavorecidos urbanos*. *De la identificación a la intervención. Madrid como laboratorio*. Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid (Tesis doctoral editada en cd).

PAREJA-EASTAWAY, M. y SIMÓ SOLSONA, M. (2005): *La renovación de la periferia urbana en España: un planteamiento desde los barrios***.** Disponible en http://www.restate.geog.uu.nl/results/renovacion.doc.

PÉREZ, E. (1998): "Intervención integral en barrios de actuación preferente en Andalucía" en *Seminario Política de Ciudades y Unión Europea, 3ª Jornada: Exclusión Social*, Marzo, Madrid.

RICHARDSON, H. (1971): *Economía del urbanismo.* Madrid. Alianza Editorial.

ROBERTS P. & SYKES, H. (2000): "*Urban Regeneration A Handbook"*. Londres. Sage Editores.

RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2001): *Tercer Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Madrid. Ministerio de Fomento. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n17/lista.html.

RODRÍGUEZ SERNA, A. y RAMÍREZ ALBA (2009): *Definición de Política de Regeneración urbana*. Disponible en http://gestionintegrada.ieut.cl/wp-content/uploads/2010/07/A.-Rodr%C3%ADguez-DEFINICI%C3%93N-DE-POL%C3%8DTICA-DE-REGENERACI%C3%93N-URBANA.pdf.

RUBIO DEL VAL, J. (2008): "Estrategias de Rehabilitación Urbana en España. Potencial de ahorro energético en Rehabilitación" en *Conferencia Nacional de Medio Ambiente (CONAMA 9).* Disponible en http://www.conama9.org/conama9/download/files/MRs/4448_ppt_JRubio.pdf.

SEPÚLVEDA, R. (2008): "Programa de Regeneración de Tejido Social y Urbano en el Contexto de una Política Habitacional Integral: Reflexiones a partir de la experiencia chilena". *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona.

TRUJILLO, M.A. (2005): *Presentación del V Catálogo de Buenas Prácticas españolas Boletín* CF+S 31. Madrid. Ministerio de Vivienda. Disponible en http://138.100.41.201/boletin/n31/npres.html

VALENZUELA RUBIO, M. (1988): "Cascos Históricos y dinámicas territoriales" en *Toledo. ¿Ciudad viva?, ¿ciudad muerta?*, Simposio, abril de 1983. Toledo, Colegio Universitario, 537-551.

VAN CRICKINGEN, M. y DECROLY, J.M. (2003): "Revisiting the diversity of Gentrification". *Urban Studies,* vol. 40, nº 12, 2451-2468.

VAN KEMPEN, R., DEKKER, K., HALL, S. y TOSICS, I. (eds) (2005): Restructuring large housing status in Europe. The Policy Press, Bristol University, Bristol. 50 p.

VELASCO AYALA, R.M.: *Definición de una política de regeneración urbana. "Política de Rehabilitación Urbano Arquitectónica para Barrios Patrimoniales e Históricos de la Región Metropolitana de Santiago*. Universidad Pontificia Católica de Chile. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Disponible en http://gestionintegrada.ieut.cl/wp-content/uploads/2010/07/M.-Velasco-Definici%C3%B3n-de-una-Pol%C3%ADtica-de-Regeneraci%C3%B3n-Urbana.pdf.

7. Otros recursos web

Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II). Disponible en http://habitat.aq.upm.es/aghab/

Buenas prácticas españolas seleccionadas en el concurso Habitat II. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu/

La construcción de la ciudad sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/cs/

COMITÉ HÁBITAT ESPAÑOL. Convocatoria del Octavo Concurso de Buenas Prácticas 2010

Madrid (España), 8 de octubre de 2009. Disponible en http://habitat.aq.upm.es/ch/g020.html

I Encuentro Bienal: "La Rehabilitación Urbana". Disponible en http://centrourbal.com/redes/intro_1encuentro.htm

Biblioteca Electrónica Ciudades para un futuro más sostenible. (CF+S) Disponible en http://habitat.aq.upm.es/

Base de datos de UN-Habitat. Disponible en http://www.bestpractices.org/database/

PORTAL DE SUELO Y POLÍTICAS URBANAS. Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas. Ministerio de Fomento. *Buenas Prácticas*. Disponible en http://siu.vivienda.es/portal/index.php?Itemid=98&id=60&lang=es&option=com_content&view=article

PORTAL DE SUELO Y POLÍTICAS URBANAS. Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas. Ministerio de Fomento. *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=127&lang=es

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REVITALIZACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA EN ASTURIAS CENTRAL Y EN EL BILBAO METROPOLITANO (1980-2010)*

Joseba Juaristi Linacero
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
joseba.juaristi@ehu.es

Palabras clave: Revitalización urbana. Regeneración urbana. Áreas Metropolitanas. Bilbao. Asturias Central.

Introducción

A la hora de analizar las transformaciones de las ciudades y los sistemas urbanos desde el comienzo del estado de las autonomías hasta nuestros días puede ser de interés el comparar las tendencias que han seguido algunas áreas urbanas con ciertas semejanzas en cuanto a la situación de partida, en este caso, de dos áreas urbanas caracterizadas por la presencia de industrias prefordistas (especialmente siderurgia de base) que surgen asimismo de las actividades extractivas: el carbón, en el caso asturiano, y el mineral de hierro en el caso de la región de Bilbao. La situación inicial de crisis industrial y de deterioro urbano en que se encontraban ambas regiones a finales de los años 1970 puede servirnos para ver qué tipo de trayectorias han seguido de revitalización y regeneración urbana, y el papel que han desempeñado los distintos agentes e instituciones, y cuales son las características de los modelos urbanos a qué se ha dado lugar en un periodo de treinta años.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Si bien el caso bilbaíno ha atraído una mayor atención de los estudiosos de la revitalización y regeneración urbana por su carácter excepcional, se echan en falta más estudios comparativos de detalle entre ámbitos metropolitanos de características similares. Se trata, en una primera aproximación, de mirar con cierto distanciamiento, a través de los datos existentes, y de la producción académica de casi tres décadas, los proyectos y las realidades, tratando de obtener algunas conclusiones, por modestas que sean. Al comparar en un mismo período dos realidades urbanas el recurso a factores exógenos como explicación tiene una menor importancia relativa, pues se supone que las tendencias generales a escala de la economía europea o mundial son las mismas, aunque, como es lógico, afecten de manera distinta a cada una de las realidades.

A este planteamiento se puede objetar, siguiendo el viejo paradigma regional, que las áreas urbanas de las que tratamos son incomparables, dada la enorme complejidad de las relaciones dentro cada uno de los ámbitos considerados, y las peculiaridades e idiosincrasias que sólo se comprenden desde la inserción en las culturas regionales específicas. El presente artículo solo puede pretender situarse en un ámbito intermedio, por un lado entre los estudios de realidades metropolitanas individuales, en los que se puede aplicar la intensidad y el detalle de las "descripciones densas" que alcanzan todos los rincones y vericuetos de las condiciones locales, y por otro en los estudios macroscópicos, a escala nacional, europea, o mundial, basados normalmente en bases de datos estandarizados creados específicamente para ese tipo de investigaciones.

Los estudios del primer tipo tienen ventajas evidentes, pues pueden profundizar en las circunstancias particulares de la política local, en el conocimiento directo de las realidades urbanas y de los agentes o actores que intervienen en los procesos, pero tienen el peligro de perderse en detalles concretos que son difícilmente inteligibles para un lector foráneo, y la visión puede estar distorsionada a veces porque el impacto de las innovaciones suele ser muy fuerte a escala local, amplificado frecuentemente por los medios de comunicación que actúan a esa escala. Mientras que en ámbitos territoriales mayores su significado se limita a añadir un caso más a un tipo de fenómenos comunes. Igualmente, el investigador de lo local desconoce el alcance del impacto temporal de muchas innovaciones, de tal manera que en muchos estudios, los análisis de las innovaciones más recientes tienen el peligro de quedar como algo anecdótico respecto al tema principal.

Los estudios del segundo tipo representan un esfuerzo para conocer la realidad urbana en escalas amplias, y realmente, no existe otro medio de acceder a una visión de los procesos a esas escalas, pero las conclusiones son muchas veces insatisfactorias para los investigadores regionales, por dos tipos de razones. Por un lado, desde la perspectiva metodológica, la escala utilizada sólo permite ver procesos y mecanismos que son nombrados con una variedad de etiquetas cuyo significado se supone que el lector entiende de una manera unívoca, cuando en realidad son, con frecuencia, objeto de discusión académica: términos tales como reurbanización, contraurbanización, metropolización. E incluso habría que ver en qué medida sucede algo similar con los sustantivos (metrópoli, área metropolitana, ciudad difusa, ciudad metropolitana, etc.). Las conclusiones extraídas desde perspectivas de procesos generales suelen ser decepcionantes para los investigadores de lo local, que ven fácilmente aquellos aspectos que no han sido tenidos en cuenta en los estudios a gran escala. Por otro lado es muy difícil lograr un acuerdo sobre la forma de recoger las realidades urbanas en las estadísticas producidas ex profeso para tales estudios: nos referimos a las delimitaciones de áreas metropolitanas recogidas en bases de datos distintas, tales como el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España, o la base de datos Urban Audit, o las delimitaciones propias utilizadas por las Comunidades Autónomas con finalidades de planificación urbana.

A la hora de intentar esta interfase de estudios a escala nacional y regional-local somos conscientes de la suma de ventajas y desventajas, e incluso de una desventaja añadida, la de una mayor proximidad del autor al contexto territorial del Bilbao Metropolitano. Asumiendo esos riesgos, consideraríamos un fruto de este trabajo cualquier comentario crítico proveniente de colegas de Asturias, o de cualquier otro ámbito, ya que supondría la recompensa de haber iniciado un debate. En todo caso, este artículo intenta mostrar un análisis de transformaciones en el medio urbano en una etapa amplia, mucho más que un ensayo de "benchmarking local".

El esquema de este trabajo es el siguiente: en primer lugar trataremos de hacer algunas precisiones sobre los términos revitalización y regeneración, aplicados a los ámbitos metropolitanos. En segundo lugar compararemos la configuración de los espacios metropolitanos de Asturias Central y Bilbao y su relación con las escalas político-adminis-

trativas. En tercer lugar, analizaremos las transformaciones en ambas áreas en los últimos treinta años a partir de algunas variables demográficas, de vivienda y de cambios en los usos del suelo. En cuarto lugar trataremos de discernir en qué medida los procesos de revitalización y regeneración han incidido en las dinámicas urbanas, entendiendo que hay un comportamiento diferencial de los agentes políticos y económicos en cada uno de los casos. que han dado lugar a dos modelos diferentes de revitalización y regeneración urbana. Finalmente añadiremos unas consideraciones sobre las características de ambos modelos.

1. Algunas precisiones sobre revitalización y regeneración

A veces los términos revitalización y regeneración se utilizan como equivalentes e intercambiables. Este hecho puede comprobarse en los títulos de las referencias bibliográficas que acompañan a este artículo. Las diferencias semánticas que se extraen de las etimologías de los términos en castellano son casi evidentes: así revitalización supone insuflar aliento vital en un organismo existente, mientras que regeneración tiene por un lado la connotación biológica de creación (renacimiento), o la connotación demográfica de sustitución de generaciones. En todo caso, el primer término se asocia más con un impulso cuantitativo, con un empuje, mientras que el segundo término supone un cambio estructural, por así decirlo, de un cambio de modelo.

A la hora de aplicar estos términos a las realidades urbanas cambiantes de los últimos decenios, encontramos que es más frecuente la expresión "regeneración urbana" en los numerosos estudios, que la expresión "revitalización urbana"[1], e incluso que el aspecto de la revitalización está más asociado a lo económico.

Estas diferencias de lenguaje no son triviales cuando se analizan realidades urbanas diferentes, ya que, según observamos en el material analizado, existe una mayor conciencia de regeneración en los estudios del caso del Bilbao Metropolitano (BM) que en los trabajos

1 Un simple experimento *googleano* para medir la frecuencia de estas expresiones nos señala que la expresión **regeneración urbana** gana por goleada a la expresión **revitalización económica** (6 a 1). Sin embargo existe un empate (a 1) entre las expresiones "regeneración económica" y "revitalización económica" Fuente: Consulta en Google en Abril de 2011: Frecuencias: "regeneración urbana": 305.500; "revitalización urbana": 50.900; "regeneración económica": 10.200; "revitalización económica": 13.000.

referentes al Área Metropolitana Asturiana (AMA) que utilizan más expresiones como "nuevo", "renovación", etc.

De hecho, los discursos sobre revitalización económica y regeneración urbana han sido distintos desde el comienzo mismo de los procesos de transformación de las ciudades. El discurso de la revitalización económica ha estado relacionado con la salida de la crisis de la industria, a finales de los años 1970 y en la primera mitad de la década de los años 1980, mientras que el discurso de la regeneración urbana, mucho más integrador, en el sentido que asume estrategias económicas, sociales y ambientales, además de acciones urbanísticas, solo comienza a hacerse notar en los inicios de la década de los años 1990. De hecho, después de esas fechas, continúan siendo discursos no acoplados pues muchas de las críticas a las iniciativas de regeneración urbana se hacen desde perspectivas economicistas. Algunos trabajos distinguen estos aspectos (Torres Enjuto, 1988; Moreno Zumalde, 2005), si bien todavía consideran los procesos de crisis económica y crisis urbana como aspectos separados, al menos desde el punto de vista analítico.

Una cuestión común a los dos espacios metropolitanos analizados es la relación entre ciudad y actividad económica industrial. Un punto de partida temporal para la reflexión podría ser los años finales de la década de 1970 y comienzos de 1980. Una publicación de aquella época (Coloquio de Geografía, 1977) es un referente remoto sobre esa reflexión. La publicación recogía diferentes aportaciones de geógrafos relativas a la relación entre la ciudad y la industria, y el énfasis estaba puesto en un aspecto contrario al que estamos tratando ahora, la incidencia de la industrialización en el rápido crecimiento de ciudades y áreas urbanas. Entre las contribuciones a ese coloquio se incluían varios ejemplos sobre las zonas que ahora nos ocupan: por citar unos ejemplos, la comunicación de Emilio Murcia Navarro sobre los efectos de la industrialización de Avilés y Gijón o el de Luis Vicente García Merino sobre la ría de Bilbao como espacio industrial saturado, así como reflexiones más generales como la de Manuel Valenzuela Rubio sobre la empresa industrial como promotor inmobiliario.

Asimismo, en fechas próximas a ese evento se defienden y/o se publican algunas tesis doctorales sobre áreas urbanas e industriales específicas (Morales Matos, 1982).

Citamos estos trabajos no con un sentido nostálgico, sino para mostrar el rápido giro que se produce en pocos años, pues a comienzos de los años 1980 se comienza a hablar de reindustrialización, reestructuración y reconversión industrial, pero con discursos estratégicos que no siempre tienen en cuenta los aspectos urbanos. La década de los años 1980 será la de las políticas estatales de reconversión, reindustrialización, revitalización económica en coordinación con administraciones autonómicas, con resultados que han tenido valoraciones distintas en los contextos aquí analizados.

Si bien los procesos de reconversión industrial han sido ya analizados por varios autores, especialmente la fase inicial de los años 1980 (Méndez y Caravaca, 1993; Torres Enjuto, 1991 y 1995; Fernández García, 1997; Benito del Pozo, 2004), el discurso sobre estrategias de reindustrialización es aun dominante en la primera mitad de la década de los años 1990 (Castells, 1994). Es significativo, en este sentido el apego que se muestra entonces a la expresión "industrial" en los documentos estratégicos y de planificación. Así, las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, utilizan la expresión "neoindustrial" para referirse al escenario que surgirá de la revitalización económica (Gobierno Vasco, 1997). Tras las reconversiones industriales se producirá una reestructuración productiva en la que se transforma el sector siderúrgico en unidades de menor escala, se crean nuevas estructuras empresariales, se apuesta por innovaciones tecnológicas, e incluso se atraen algunas empresas multinacionales. La industria continúa, pero por otros caminos (Cobanera, 2002; Galdos Urrutia y Ruiz Urrestarazu, 2002; Benito del Pozo, 2006). Con posterioridad se hablará casi exclusivamente de terciarización (con la paradoja evidente de que la economía no puede funcionar con solo un sector terciario), por la sociedad de la información y del conocimiento, o más recientemente, por los territorios inteligentes.

La regeneración urbana, propiamente hablando, comienza cuando para salir de la crisis se asumen modelos de transformación que unen la revitalización económica con la transformación física de la ciudad, esto es, renovación urbanística, acciones sobre equipamientos y las infraestructuras de transporte, innovaciones en las dotaciones de ocio, arquitectura de vanguardia, todo ello no como un simple adorno o factor de marketing urbano, sino desde la concepción unitaria de la

ciudad como elemento central del sistema productivo y reproductivo de la sociedad. Esta concepción puede tener variados orígenes, tanto en la reflexión económica (economía de los símbolos, capital simbólico, papel de la imagen en el producto), como en las premisas postmodernas basadas en la idea de que el modo de producción (capitalismo postfordista) ha fagocitado a la cultura y la producción cultural, de tal manera que es imposible separar los aspectos duales de producción y consumo. Es lo que podrían llamarse "estrategias de postmodernización" para la regeneración urbana (Juaristi, 1999). Muchas de las críticas a los aspectos más conspicuos de la regeneración urbana suelen tratar simplemente estas cuestiones como "políticas de imagen" o como marketing urbano dirigido únicamente a la atracción turística de las ciudades (aspecto éste que no hay que menospreciar, por otra parte), olvidando o ignorando el carácter integral que tiene la ciudad. Como señala Cortizo: "las ciudades son la materia prima del negocio en su triple vertiente de gestión pública, de inversión y de consumo" (Cortizo, 1999: 999). No obstante hay que añadir a esa observación, que las ciudades son también la materia prima del ocio.

Un componente de la regeneración urbana es la implicación de agentes diversos, normalmente una asociación de instituciones de gobierno y empresas privadas, y la movilización de recursos humanos muy variados: lobbies, grupos de interés, asociaciones informales. Ello hace que los fenómenos de regeneración urbana sean especialmente apetecibles para su estudio desde perspectivas de la teoría de la regulación, que tienden a ver el capitalismo como nebulosas de conspiración que producen crisis y se reestructuran. Las teorías sobre el régimen urbano son un ejemplo de ello.

Partiendo de esta definición de regeneración urbana, podríamos establecer la hipótesis de que los planteamientos sobre regeneración urbana en Asturias Central y en el Bilbao Metropolitano han sido distintos. Como apunta Moreno Zumalde, la regeneración urbana (y el término correspondiente) surge como una práctica aplicada a los proyectos de desarrollo de algunas ciudades norteamericanas en los años 1970, como Baltimore y Pittsburg, buscando atraer a promotores privados hacia los espacios en declive de las ciudad, especialmente, hacia las áreas interiores y los espacios portuarios contiguos o próximos al centro de la ciudad. Una segunda característica recogida por esta autora es que

se trata de intervenciones a gran escala que plantean la reestructuración del tejido urbano y productivo sobre la base de la concepción de un nuevo modelo de ciudad postindustrial. Subraya, finalmente esta autora que "aunque la regeneración urbana se halla fuertemente vinculada a las actuaciones a realizar en el medio físico de la ciudad, y a las medidas de reestructuración económica, sobre todo industrial, lleva también implícita un importante componente social, que con demasiada frecuencia se ha obviado" (Moreno Zumalde, 2005: 41).

En este sentido no hay una diferencia entre los procesos generales de cambio que se producen en todas las ciudades (sean ciudades industriales o no) en la etapa postfordista, procesos tales como los cambios residenciales, la utilización de espacios vacantes que han dejado las infraestructuras de transporte obsoletas (especialmente ferroviarias), las instalaciones militares, los colegios, almacenes y talleres que salen hacia la periferia. Muchos de estos cambios son abordados por la planificación pública mediante proyectos y actuaciones que pueden calificarse de renovación urbana (urban renewal, en inglés). Este tipo de proyectos trazados sobre áreas restringidas de la ciudad no siempre necesitan de un discurso global para implantarse. En muchos casos se adaptan a la planificación urbana vigente, y en otros muchos casos necesitan de modificaciones específicas.

Los casos de Asturias Central y el Bilbao Metropolitano son distintos en este aspecto por múltiples razones. La regeneración urbana del Bilbao Metropolitano se inicia con una reflexión estratégica en la que se buscan modelos o ejemplos internacionales a los que imitar. Esta idea está presente durante los años 1980, pero todavía en esa década la perspectiva es fundamentalmente sectorial y económica y las consideraciones sobre los aspectos urbanísticos y territoriales son apenas incipientes. En un documento que recoge una "tormenta de ideas" entre expertos, promovida por el Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, se recoge un análisis muy exhaustivo de las condiciones económicas del área metropolitana en el año 1989, de cara a la "definición de una política de revitalización económica del Gran Bilbao"(del Castillo, 1989). Entre las medidas concretas a adoptar sugeridas en el documento de conclusiones, que consta de 24 epígrafes, solo se nombran los aspectos urbanísticos en dos de los párrafos, refiriéndose, en primer lugar a la necesidad de una mayor

oferta de suelo para las actividades económicas, a la reestructuración de la Margen Izquierda de la Ría (los municipios con mayores pérdidas en mano de obra industrial), y a la necesidad de coordinación del plan urbanístico del municipio de Bilbao con el plan global para la comarca urbana. Como otras consideraciones el documento añade las oportunidades que presentan algunos espacios industriales vacantes próximos al centro urbano (factoría de Euskalduna, Zorrozaurre, etc.). Aunque el documento incluye otras apreciaciones destacables sobre el papel de la cultura en las ciudades, carece de una visión integradora de los fenómenos económicos y urbanísticos.

La regeneración urbana del Bilbao Metropolitano comenzó en los inicios de los años 1990, y la repercusión mediática de los aspectos más visibles de esta regeneración a escala internacional ha dado lugar a una cierta producción de artículos académicos y monografías referida a ese fenómeno conocido como el "Bilbao Effect". El eco mediático de la regeneración se debe en gran parte al carácter de "ciudad Cenicienta"[2] , que al igual que la protagonista del cuento pasa del desprecio de sus hermanas a ser el objeto de atención del príncipe. Pero realmente el impacto de la regeneración de Bilbao se debe, como es bien sabido, a la construcción del museo Guggenheim, de acuerdo con un discurso que agrada mucho a los arquitectos, que ven cumplida una de las aspiraciones de lo que fue el movimiento moderno en arquitectura y urbanismo: solucionar problemas sociales utilizando únicamente la herramienta del diseño físico. La aparición del edificio de titanio en medio de un escenario de achatarramiento industrial (Zulaika 2001) es interpretado, en muchos discursos, como una solución venida del cielo: "deus ex machina".

Es posible que buena parte de los trabajos publicados en ciencias sociales sobre este fenómeno, muchos de ellos de autores locales, tienen la función de tratar de explicar la complejidad de la situación frente a las interpretaciones simplistas, algo así como "*Bilbao Effect* for foreigners".

La historia de la regeneración urbana de Bilbao ha sido ya tratada por diferentes autores académicos (Rodríguez, 1998; Rodríguez, 2002; Gómez, 1998; Esteban Galarza, 2000; Moreno Zumalde, 2005;

2 "Cinderella city" es un slogan creado por la Glasgow Development Agency para la promoción de esa ciudad. El paralelismo de los casos de regeneración de Glasgow y Bilbao está bien documentado en Gómez (1998).

González Ceballos, 2006; Antolín Iria et al, 2010; Más Serra, 2010; Más Serra, 2011), y también se recoge en los documentos y presentaciones de las páginas web de las asociaciones responsables de la regeneración: Bilbao Metrópoli 30, fundada a finales de 1991, y Bilbao Ría 2000, fundada en 1992. Los mismos hechos son repetidos tanto en los discursos oficiales como en los comentarios críticos, con diferentes matices. En general las valoraciones críticas son realizadas a corto plazo, en algunos casos en escalas espaciales no adecuadas, y tampoco existen estudios comparativos, si exceptuamos el ya citado de Gómez sobre Glasgow y Bilbao (Gómez, 1998).

En este punto es inevitable una comparación con Asturias, en un momento en el que, con cerca de quince años de diferencia con el caso bilbaíno, se están desarrollando algunos hitos arquitectónicos en relación con equipamientos culturales, tales como el Palacio de Congresos en Oviedo o el Centro Niemeyer en Avilés. Antes de cualquier consideración estética sobre estas iniciativas hay que observar que estas innovaciones se producen con un considerable retraso con respecto a las medidas de revitalización económica, y que en el caso asturiano no van a actuar como motor de la regeneración, ya que muchas medidas de renovación urbana ya han sido puestas en práctica. Hay un gran paralelismo entre el plan de renovación de la Ría de Avilés, y en concreto de la Isla de la Innovación donde se emplaza el Centro Niemeyer, con el proyecto de Abandoibarra en Bilbao donde se emplaza el museo Guggenheim, pero en este último caso la urbanización ya ha sido completada. Si atendemos a la temporalidad de este tipo de planes por referencia al caso bilbaíno, los cambios podrán verse en un plazo de 20 años, a no ser que coyunturas económicas más favorables aceleren el proceso. Pero también puede suceder lo contrario: no olvidemos que ciertos proyectos urbanos en Bilbao se frustraron en los años 1980 y comienzos de los 1990 (la estación Intermodal de Abando, el Cubo de la Alhóndiga de Sainz de Oiza y Oteiza).

2. La configuración de los espacios metropolitanos y su relación con las escalas político-administrativas

En el presente trabajo una de las primeras tareas ha sido establecer una escala espacial de comparación. Los trabajos sobre los fenómenos de regeneración y revitalización a veces están envueltos en

una ambigüedad respecto a la escala espacial de los mismos, y sobre el significado y el alcance espacial que tienen las transformaciones. Esta indefinición espacial ya ha sido mostrada por González (2006) para el caso de Bilbao.

A la hora de definir las áreas metropolitanas, sobre todo con finalidades de comparación estadística (recordemos el origen de estos procedimientos de definición de las SMAs y SMSAs estadounidenses) los indicadores habitualmente utilizados tales como la masa de población, la densidad y la movilidad diaria se utilizan básicamente para establecer un contorno, pero sin que sea relevante para esos propósitos la estructuración interna de las mismas.

Para el presente trabajo pensamos que hay que acogerse a las delimitaciones que cuentan con mayor consenso, sobre todo las que se utilizan en los documentos de planificación urbana vigente. Normalmente, en la planificación física cuentan más los criterios de infraestructuras y rasgos del medio físico que articulan un área que la movilidad misma, que puede ser muy cambiante.

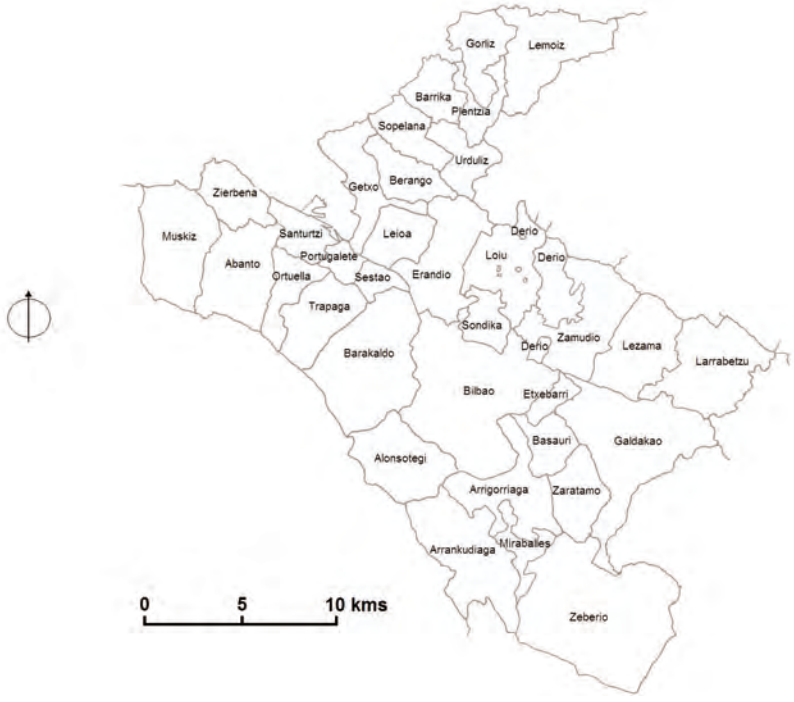
Hay un consenso en los estudios geográficos de que un área metropolitana es una unidad de hábitat y actividad económica que tiene una estructura determinada y que hay diferentes métodos y criterios para aproximarnos a su extensión. Pero existe igualmente el problema de la percepción y el sentido de pertenencia por parte de los habitantes de una entidad metropolitana que no siempre entienden las representaciones espaciales de los estudiosos y los planificadores, aunque, por el contrario, entienden muy bien lo que es un límite administrativo.

En el caso vasco hemos optado por la definición del área metropolitana de Bilbao, como la correspondiente al Bilbao Metropolitano, área de planificación actualmente vigente, constituida por 35 municipios, y que constituye una de las llamadas "áreas funcionales" de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, que son objeto cada una de ellas de un Plan Territorial Parcial, escala inmediatamente superior en el planeamiento a la escala municipal. Esta misma delimitación es la que recoge el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España.

En el caso del Área Metropolitana Asturiana, la elección es más compleja, pues no existe un completo acuerdo sobre una delimitación exacta en los documentos de planificación, ya que las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias, aunque singularizan al área Central de Asturias, y la denominan Área Metropolitana Asturiana,

dejan en un segundo plano la cuestión de las delimitaciones, ya que la planificación urbana respecto a la escala supramunicipal es mucho más flexible en el Principado que en la normativa de Euskadi. La normativa actual nombra un total de 22 concejos (equivalente a municipios), pero otros autores utilizan delimitaciones que incluyen entre 18 y 28 municipios, y que discrepan entre sí. En las bases de datos europeas como la nombrada de Urban Audit, el espacio central asturiano solo es visible en los casos de Oviedo y Gijón, como áreas metropolitanas que incluyen los municipios más próximos, pero excluyen a Avilés, por no alcanzar el umbral de los 200.000 habitantes. En los datos que hemos elaborado hemos utilizado la definición del documento de planificación asturiano (Principado de Asturias, 2010), aunque para otros datos, a efectos comparativos, hemos utilizado los datos del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Ministerio de la Vivienda, 2007).

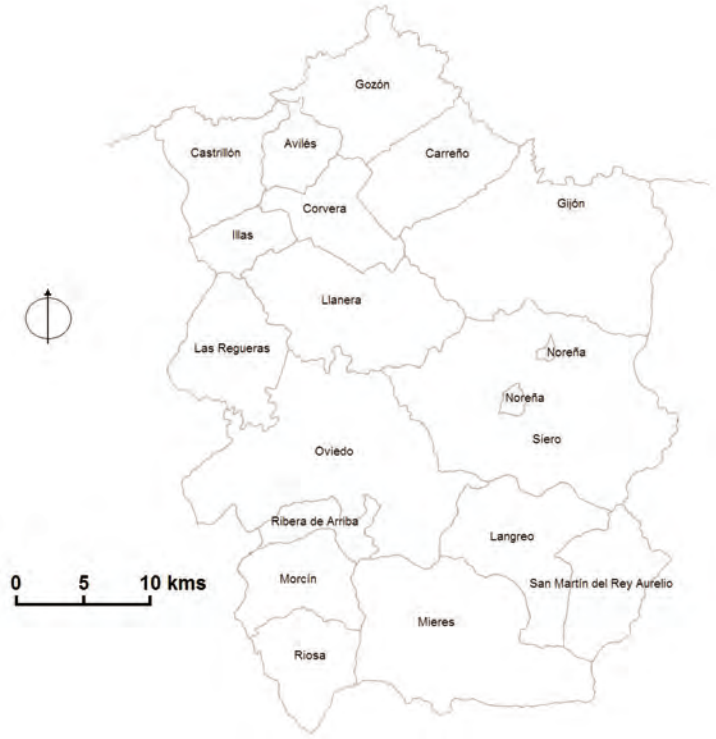
Figura 1: Bilbao Metropolitano.



Fuente: Atlas Estadístico de la Áreas Urbanas en España. Ministerio de la Vivienda. 2007. Elaboración propia.

Las figuras 1 y 2 recogen las delimitaciones de estas áreas de acuerdo con la fuente citada. En las directrices asturianas se añaden a los municipios de la figura, los de Pravia, Soto del Barco y Muros de Nalón, en la zona costera próxima a Avilés, y el municipio de Villaviciosa próximo a Gijón.

Figura 2. Área Metropolitana Asturiana.



Fuente: Atlas Estadístico de la Áreas Urbanas en España. Ministerio de la Vivienda. 2007. Elaboración propia.

Si bien la escala demográfica es comparable, no es así la escala espacial, siendo la superficie del AMA tres veces superior a la del Bilbao metropolitano. Para hacernos una idea de esta comparación, en la figura nº 3 hemos colocado, a la misma escala, la figura del área urbana del Bilbao Metropolitano inserta en el contorno del área asturiana.

Figura 3. Comparación de las superficies del AMA y del BM.

Fuente: Elaboración propia.

No ignoramos que esta comparación entre metrópolis puede estar afectada por una subestimación de la influencia del Bilbao Metropolitano, pero allí donde sea necesario nos referiremos a los fenómenos que rebosan esta delimitación. En todo caso creemos que no afecta sustancialmente a las conclusiones que presentamos aquí.

Más importante que el ajuste exacto del espacio de las realidades metropolitanas es el sentido de pertenencia de los habitantes, y en este aspecto hay que señalar nuevamente que las representaciones del espacio de la planificación urbana o económica no se traducen siempre en una percepción de los contornos por parte de los individuos. Las metrópolis son también comunidades imaginadas (Ferrao, 2004), y el conocimiento de los ciudadanos es siempre parcial o fragmentario, con anclajes individuales en lugares de trabajo, residencia, ocio, etc.

Respecto a las representaciones del espacio metropolitano, los ciudadanos del Bilbao Metropolitano perciben su inserción en un espacio complejo, percepción debida a la experiencia de la movilidad entre municipios (son de mucha menor extensión que los asturianos), y por la articulación del eje fluvial de la ría y los sistemas de transporte público que se desarrollaron de manera paralela al eje fluvial, ya desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y que en buena

parte han sido sustituidos o complementados por la red del Metro inaugurado el año 1995. La Ría de Bilbao fue el eje de la actividad industrial, en relación con la cuenca minera de Triano, y también el principal medio de segregación residencial a escala metropolitana en la etapa industrial. El eje fluvial favoreció la idea de pertenencia a una comarca urbana del Bajo Nervión desde mediados del siglo XIX, cuando aparecen espacios fabriles y residenciales separados, pero con fuertes vinculaciones funcionales entre sí, a pesar de la pertenencia a municipios diversos.

El reconocimiento de este carácter "metropolitano" como una necesidad para la planificación urbana fue manifestado por primera vez por el arquitecto Ricardo Bastida, en 1923, y se consolidó en la planificación urbana a escala comarcal de los primeros años del régimen franquista, con el Plan Comarcal de Pedro Bidagor, dando lugar a la creación de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, organismo supramunicipal creado para la gestión de dicho plan, y que estuvo vigente entre 1945 y 1981. Aunque este aspecto es nombrado en muchas ocasiones como un precedente de la gobernanza a escala metropolitana, fue un modelo que fracasó aquí y en otros lugares, como ha señalado Capel (2004). El funcionamiento de esta institución en Bilbao fue analizada por Pérez Agote (1979). De esta etapa ha quedado la denominación Gran Bilbao, unidad estadística que comprende 25 municipios, y que sigue siendo utilizada en las estadísticas oficiales del Gobierno Vasco, y por otra parte sigue teniendo un uso por parte de los ciudadanos.

En el caso de Asturias Central, el concepto de área metropolitana es una innovación que se adopta en la planificación territorial de la etapa autonómica. Del estudio de los sistemas de ciudades, por parte de los geógrafos asturianos, se habían ido desarrollando desde comienzos de esa etapa algunas conceptualizaciones del espacio articulado por el sistema de ciudades (Murcia, 1980). De ahí surgieron expresiones tales como el triángulo asturiano: el espacio articulado por las ciudades de Avilés, Oviedo y Gijón, o la expresión "el Ocho Asturiano", como el espacio que puede resumirse en la figura del 8, con el punto de intersección en la ciudad de Oviedo, y articulando al norte a Avilés y Gijón, y al sur las cuencas mineras del Caudal (con centro en Mieres) y del Nalón (con centro en Langreo). El Ocho Astu-

riano articula un sistema de cinco áreas funcionales, de las cuales tres pueden entrar por sí mismas en las definiciones de áreas metropolitanas que se manejaban entonces: Avilés junto con Castrillón, Corvera e Illas; Gijón junto con Gozón y Carreño, y Oviedo junto con Siero, Noreña, Llanera, Ribera de Arriba y Las Regueras. Avilés articula un área urbana de cerca de 125.000 habitantes, mientras que Gijón y Oviedo contienen en sus áreas respectivas de cerca de 300.000 habitantes cada una. Por otro lado, cada cuenca minera organiza espacios urbanos de menor tamaño: así Mieres es la cabecera del área formada por Aller, Morcín, Lena y Riosa, aproximadamente de 75.000 habitantes, mientras que Langreo, junto con San Martín del Rey Aurelio suman cerca de 65.000 habitantes.

Los geógrafos asturianos percibían el espacio urbano del conjunto como algo complejo, como un sistema policéntrico que, en comparación con otras áreas metropolitanas españolas tenía un carácter de excepción. Hoy en día los académicos no sólo han reconocido el carácter metropolitano del Área Central, sino que, algunos de ellos se han atrevido con otro concepto más arriesgado, el de "ciudad metropolitana" etiquetado como Ciudad Astur (Rodríguez Gutiérrez et al, 2009), y que tiene su correlato en la planificación territorial a escala de la Comunidad Autónoma Vasca, con la etiqueta de Euskal Hiria. Pero el concepto de ciudad metropolitana es controvertido, como comentaremos más adelante.

Hay que añadir un rasgo más a las consideraciones que estamos planteando: la configuración física del espacio del Área Metropolitana Asturiana es más compleja que la del espacio con la que la estamos comparando. La organización de las cuencas fluviales en el centro de Asturias no es fácil de comprender con un vistazo al mapa, hasta que se descubre la posición del área entre la cuenca del Nalón-Narcea, y la cuenca costera Centro-Occidental. Y siempre sorprende al forastero que la capital del principado sea una ciudad sin río.

La vertebración del área viene dada, según recogen los documentos de planificación, por el manojo de infraestructuras de comunicación viaria y ferroviaria que unen la Meseta con los dos grandes puertos marítimos asturianos. Dentro de esta franja vertical se insertan las cuencas mineras y el triángulo urbano formado por Oviedo, Gijón y Avilés.

Un aspecto común a ambos espacios metropolitanos es la significación que han tenido la industria y la minería como elementos de identidad, y dentro de dichos espacios pueden distinguirse hoy en día con cierta precisión las áreas dedicadas a estas actividades, y el valor simbólico que representan para los ciudadanos. La división de estos espacios se da en el caso asturiano, en forma de franjas, con la franja de las cuencas mineras situadas al sur, la zona central representada por la función capitalina de Oviedo, y la zona norte, portuario-industrial. En el caso vasco, la división es algo diferente. La zona de la minería del hierro de los montes de Triano se asocia a la parte de la Margen Izquierda de la Ría más alejada del Centro de Bilbao, aunque, siguiendo la dirección de los afloramientos ferruginosos, las menas llegaban al corazón de la Villa de Bilbao (zona de Miribilla, activa hasta los años 1980). La significación del cese de las actividades mineras en Bizkaia en los años 1990, cuya escasa actividad era tan solo simbólica, ha tenido un menor impacto que el cierre de pozos de carbón en Asturias, donde la repercusión sobre el empleo ha sido muy importante.

Habría que tener en cuenta, a la hora de valorar los planes de renovación urbana, cómo se han aplicado las actuaciones concretas sobre los espacios mineros e industriales, pero también cómo se ha utilizado el pasado industrial como referente simbólico a la hora de promover la regeneración urbana. Sin duda alguna ambos aspectos están relacionados, y a ello dedicamos un artículo (Juaristi, 2006). Los movimientos pro-patrimonio industrial que surgen tanto en Asturias como en el País Vasco pueden tener una variedad de motivaciones que se relacionan con la identidad de los lugares. Con frecuencia algunos promotores de la renovación los presentan como movimientos nostálgicos que ponen palos en las ruedas del progreso (en cierta manera desarrollando una función similar a los movimientos ecologistas), aunque en las reflexiones estratégicas más recientes son tenidos en cuenta para la puesta en valor de elementos singulares y conjuntos paisajísticos.

Respecto a la localización de los espacios industriales dentro de las metrópolis cabe establecer mayores contrastes, ya que existe una mayor separación de las manchas de tejido industrial en Asturias que en el Bilbao Metropolitano, donde la concentración de fábricas a lo largo del eje fluvial ha podido representar unas mayores oportunidades a la

hora de acometer la revitalización y reconversión. Oportunidades (con la "O" del esquema DAFO)[3] que dan nombre a una categoría de la planificación metropolitana, las "áreas de oportunidad" que se vislumbran en los primeros documentos estratégicos, y que se reflejan a comienzos de los años 1990 en la cartografía de los avances de la planificación.

Las manchas del tejido industrial salteadas por las ciudades asturianas tienen distintos significados de cara a la reconversión, con escenarios en los que las pérdidas de empleo fueron más desiguales, pero, en todo caso, menores que en las cuencas mineras. Avilés es sin duda un escenario para la regeneración urbana con algunas características comparables a la Ría de Bilbao, pero con una escala mucho menor. Gijón se benefició de los traslados de plantas siderúrgicas. Finalmente, la planificación urbana asturiana, apostó desde 1991 por el espacio próximo a Oviedo como nudo central del AMA en terrenos de los Concejos de Oviedo, Siero y Llanera, como área sobre la cual establecer planes y actuaciones urbanísticas que den cohesión a la estructura polinuclear de las ciudades asturianas. Los documentos de planificación hablan de la "vocación periurbana" de este espacio, llamado el Nudo Metropolitano de Asturias. Aunque cada una de las tres mayores ciudades tiene, o ha tenido, su propia "área de oportunidad" surgida por el desmantelamiento de infraestructuras ferroviarias e instalaciones fabriles, o traslado de equipamientos, el desarrollo del Nudo Metropolitano se presenta como un factor clave en la configuración del centro de Asturias como unidad metropolitana. En ciertos aspectos, las funciones de esa área y su papel respecto al centro de la metrópoli son comparables con la comarca del Txoriherri respecto al Bilbao Metropolitano, como comentaremos más adelante.

Para concluir este apartado hay que hacer una referencia a las escalas administrativas que estamos comparando, es decir, las áreas metropolitanas respecto a los territorios autonómicos respectivos. Cuando comparamos las estructuras de los sistemas de ciudades a escala autonómica, debemos tener en cuenta la extensión territorial, y considerar que Asturias tiene una superficie de 10.607 km^2 , y una población de ceca de 1,1 millones de habitantes, mientras que Euskadi tiene una

3 DAFO, como es bien sabido, el esquema valorativo de la planificación estratégica: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades. En este caso, la O es la misma que en el acrónimo en inglés SWOT.

extensión de 7.234 km2 y una población que duplica a la asturiana. Estamos, por tanto en un contexto, no solo de mayor densidad demográfica, sino también de un sistema urbano más denso si consideramos, como se ha hecho tantas veces la red de ciudades entre Cantabria, Burgos, la Rioja y Navarra, o el hecho, tanta veces comentado de la posición de estas entidades urbanas en el eje atlántico europeo.

Si atendemos al significado político de las ciudades en el territorio es inevitable comparar en ambos la localización de las capitales, correspondientes a los tres primeros rangos de la jerarquía urbana respectiva: Gijón, Oviedo y Avilés, por un lado, con Bilbao, San Sebastián y Vitoria. Un observador extraño que solo conociera estos dos ejemplos de Comunidades Autónomas podría interpretar que el esquema asturiano es una versión del sistema vasco en la cual se ha producido una implosión (una catástrofe geológica, por ejemplo) que ha situado a las ciudades principales en proximidad. O al revés, que el esquema vasco es una versión centrífuga del sistema asturiano.

La reflexión tiene que ver con el papel político de las ciudades, y las escalas administrativas. Bilbao, aun teniendo una influencia en el territorio que supera los límites político administrativos de la Comunidad Autónoma, está inserto dentro de una estructura político administrativa en la cual la capitalidad corresponde a Vitoria-Gasteiz, y por debajo del escalón autonómico existe el peldaño intermedio de la provincia de Bizkaia. Hay que tener en cuenta lo que en los estudios de administración territorial se denomina "distancia administrativa", es decir, la relación de población entre el ente de nivel más bajo, y el ente de nivel más alto. En este punto serían comparables la relación AMA/Asturias, y la relación BM/Bizkaia, con cifras próximas a 0,79 en ambos casos. Esta cuestión tiene que ver tanto con las diferencias en las complejidades administrativas a las que suelen aludir frecuentemente, o más recientemente a la gobernanza de los territorios metropolitanos, y a la cuestión de la competencia entre ciudades, competencia que, como suelen entender los políticos locales, suele comenzar por lo más próximo. Esta cuestión de la rivalidad entre ciudades tiene dos escalas distintas en los casos que estamos considerando, pues el AMA contiene en su territorio las tres ciudades rivales, mientras que el BM como conjunto compite en la escala autonómica con San Sebastián y Vitoria Gasteiz (Juaristi Linacero, 2009). El discurso político de

las complementariedades funcionales de las ciudades de los inicios de la etapa autonómica, muy simplón al principio (Bilbao sería la capital económica, San Sebastián la capital cultural y Vitoria-Gasteiz la capital política) ha cambiado tan sólo en los matices y en el uso de un lenguaje aparentemente innovador: sinergias, visión holística, o "palabros" como *coopetición*. Pero la cohesión territorial que se persigue, tanto a escala interna del AMA, como en la escala interna del conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco se está basando, en los discursos políticos, en una concepción de "ciudad metropolitana" basada en la movilidad (sobre todo movilidad residencia-trabajo), movilidad en muchos casos malgastada (wasteful commuting), y producida no sólo por la reestructuración económica que separa los lugares de trabajo de los lugares de residencia, sino por decisiones políticas específicas de descentralización (universitaria, administrativa, de equipamientos, etc.). En este aspecto pueden ser comparables los llamados proyectos Euskal Hiria y Ciudad Astur[4].

Así es como el AMA puede beneficiarse en la escala autonómica de la concentración de esfuerzos de inversión de recursos, mientras que en la escala interna experimenta las rivalidades entre las ciudades principales por repartirse esos recursos. Por otro lado el BM experimenta la doble tensión externa del nivel provincial, cuyo gobierno (Diputación Foral), no está interesado, ni en un organismo administrativo específico a escala metropolitana que a estas alturas es impensable, ni tampoco en una coordinación eficaz del nivel metropolitano que supondría una merma de poder. En el nivel autonómico la tensión se produce por la captación de inversiones y recursos frente a otras ciu-

4 El Proyecto Euskal Hiria ("Ciudad Vasca") no es en sí mismo un plan territorial de alcance autonómico, sino una idea sobrevenida cuando estaban ya aprobadas las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Supone más que nada la presentación del conjunto del territorio como una ciudad, con el fin de adquirir visibilidad urbana (tanto por imagen como por "masa crítica") de cara a la ETE (Estrategia Territorial Europea). La presentación de esta idea data de 2002, y en la actualidad se está tratando de incorporar al re-estudio de las Directrices de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. (Gobierno Vasco, 2002; página web del Gobierno Vasco: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/reestudioc.html (consulta 20.04.11)). La idea de Ciudad Astur es un proyecto personal de Fermín Rodríguez Gutiérrez que data de mediados de los años 1990, y cuya finalidad es el reconocimiento del AMA en la jerarquía de áreas metropolitanas españolas, y también su "visibilidad europea" (Rodríguez Gutiérrez et al, 2009).

dades. Estas tensiones se reflejan en las confrontaciones políticas, más visibles cuando se producen entre partidos políticos distintos, pero también entre distintos niveles de poder que funcionan con unas mismas siglas políticas. En el País Vasco es fácilmente comprensible que los alcaldes de las primeras ciudades marquen distancias con las ideologías y los planes de sus propios partidos políticos.

Las tensiones y disensiones se producen más en las cuestiones de planificación física y en los consorcios urbanísticos que en la redacción de documentos estratégicos. Por ello es comprensible la lentitud en la producción de planes urbanísticos: el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano se aprueba el año 2006, mientras que los primeros avances datan de comienzos de los años 1990. En Asturias no hay un plan territorial metropolitano para el área central, pero sí unas subdirectrices específicas para estel área cuya primera versión data de 1991, y cuyo documento más reciente al que hemos podido acceder data de 2010 (Principado de Asturias, 2010).

También cabe considerar, finalmente, el entramado de las políticas regionales de cada autonomía en relación con las iniciativas de revitalización económica a escala estatal, y las acciones del estado en materia de infraestructuras. Más allá de los tópicos existen diferencias que se recogen también en los trabajos académicos. Así, las relaciones entre el Estado y los gobiernos autonómicos son distintas y están marcadas por la composición política y social de los territorios autonómicos.

La presentación habitual de Asturias como una región subsidiada es recogida así en palabras de Sergio Tomé: "En rigor, Asturias no participa literalmente de la situación-tipo de región en crisis, al venir gozando de una especie de estatus especial en forma de protección estatal con niveles de cobertura más propios de una economía planificada" (Tomé, 1999: 2). El carácter pasivo de los asturianos en relación con el interés por los asuntos públicos y la participación ciudadana, su visión fatalista de las soluciones a asuntos tales como la salida de las diferentes crisis, que solo se pueden solucionar con la ayuda del Estado, o de algún prócer doméstico bien situado en las estructuras políticas estatales, es en parte un tópico, aunque también hay indicadores que señalan que hay diferencias territoriales en lo que se considera el capital social de las Comunidades Autónomas (Mota y Subirats, 2000).

En el caso vasco el equivalente puede ser el discurso desde el poder de los líderes nacionalistas, que recurren con frecuencia al victimismo

para justificar algunos fracasos nombrando a la capital del Estado como responsable, o que, por el contrario, resaltan el carácter negociador, emprendedor, e innovador de los vascos como sello de sus éxitos frente a dificultades reales o aparentes. A todo ello se añade el problema del terrorismo, cuya etapa final se vislumbra, pero que, además de los daños materiales y morales, ha funcionado cortando y frenando muchas iniciativas.

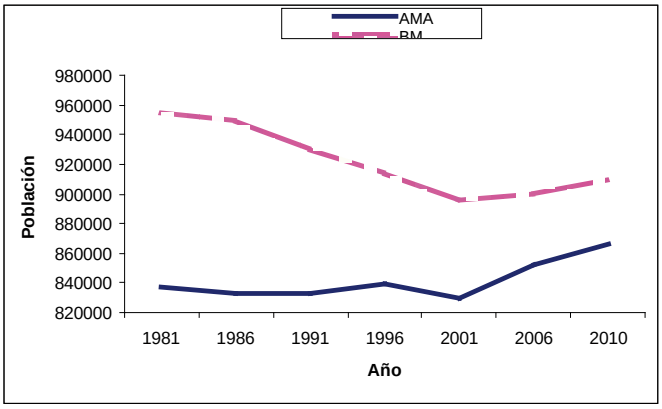
3. La transformación de los espacios metropolitanos en la etapa autonómica 1980-2010

En este apartado examinaremos a grandes rasgos las trasformaciones de los espacios urbanos que estamos analizando a través de algunos indicadores, especialmente los que hacen referencia a distribución espacial de la población, la estructura funcional interna de las áreas metropolitanas , la vivienda y los cambios en los usos del suelo.

3.1. Cambios en la distribución espacial de la población

La evolución demográfica de las dos áreas urbanas nos permite ver los rasgos comunes y diferenciados de un ciclo inconcluso en un período de treinta años. La figura 4 presenta la evolución de la población, lo que nos permite asignar las tendencias a las etapas de revitalización y regeneración urbana.

Figura 4. Poblaciones del Área Metropolitana de Asturias y del Bilbao Metropolitano.



Fuente: INE. Censos y Padrones. Elaboración propia. Para estas cifras estamos utilizando la delimitación del AMA de 22 municipios recogida en las Directrices Regionales (DROTA); en el caso de Bilbao, las del Bilbao Metropolitano.

El gráfico muestra una tendencia regresiva en ambos casos, con una pendiente en descenso más intensa en el caso de BM, y con una recuperación importante en la última década. En la recuperación el incremento más intenso se da en el AMA. El saldo completo del período (Censo de 1981 y cifras padronales de 2010) para al AMA es un incremento de la población de 28.713 habitantes, mientras que el BM experimenta un retroceso de 45.104 habitantes. En el año 2010, el AMA tiene una población de 866.008 habitantes y el BM de 910.086 habitantes.

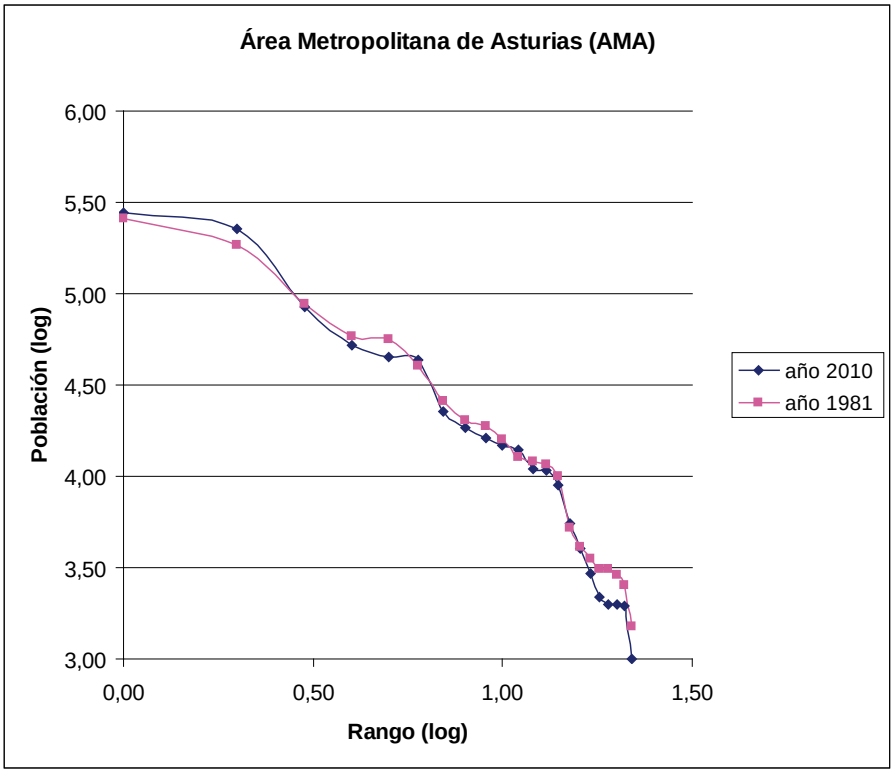
En el contexto regional o provincial, las tendencias son algo distintas, pues en el mismo intervalo Asturias pierde 45.215 habitantes, mientras que la provincia de Bizkaia disminuye 27.677 habitantes. Esto permite ver dos dinámicas contrarias: el AMA ha incrementado la concentración de la población respecto al conjunto del territorio (concentraba el 74 % de la población asturiana en 1981, y en 2010 esta proporción llega casi al 80%), mientras que, por otro lado el BM disminuye la concentración relativa respecto al territorio provincial, pasando de agrupar cerca de un 81% de la población, a un 79% entre las mismas fechas.

Es cierto que en el caso bilbaíno ha habido una expansión residencial hacia el exterior del espacio metropolitano aquí considerado, en especial hacia la comarca de Mungia y hacia la localidad cántabra de Castro Urdiales, pero ese incremento aún si lo recogiéramos en un gráfico apenas disminuiría la mayor "amplitud de onda" que se produce en el ciclo del BM en comparación con el del AMA. La expansión que se experimenta en casi todas las grandes áreas metropolitanas, y que se supone que es un reflejo de la movilidad asociada con la expansión inmobiliaria en las dos últimas décadas, no es cuantitativamente tan relevante en Bilbao. Esta forma de expansión, sería el resultado de procesos comunes de evolución de las metrópolis, según los cuales, pierde población el municipio central y ganan población los municipios de carácter residencial a cierta distancia del centro. Efectivamente, esos procesos también se dan en el BM, pero aquí juega un mayor papel el fenómeno de la desindustrialización y posterior reconversión que los mecanismos exclusivamente demográficos y de mercado inmobiliario.

A grandes rasgos, el ciclo consta de tres etapas bien definidas: la década de los años 1980 que coincide con la crisis industrial caracterizada por los esfuerzos de revitalización económica y aplicación de

políticas estatales de reconversión industrial, la década de los años 1990 de carácter más recesivo en el caso del BM, y de cierto estancamiento en el AMA (la cifras de población son muy semejantes en 1991 y en 2001). Esta es la década de los esfuerzos de recuperación a través de políticas y proyectos de regeneración urbana. Finalmente, la década primera del milenio es la de un cierto auge y crecimiento, pero con una gran incertidumbre ante la crisis que se manifiesta en 2007, antes de que se pueda considerar que el ciclo de caída y recuperación se haya cerrado. Esta última es una etapa de continuidad de políticas y proyectos iniciada una década antes.

Figura 5. Distribución rango-tamaño de la población de los municipios del AMA.

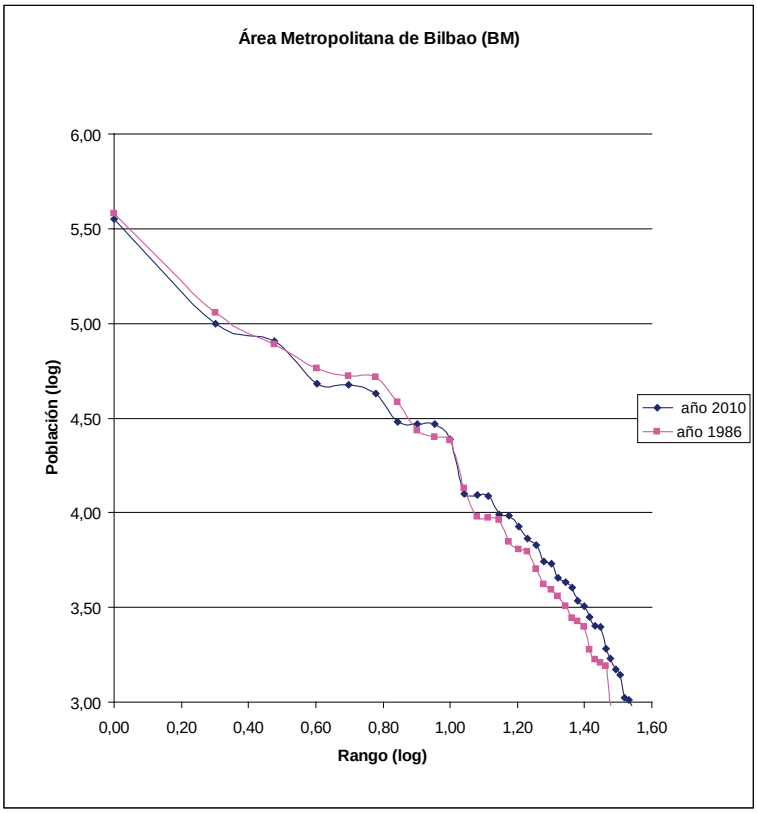


Fuente INE. Elaboración propia.

Los contrastes internos en el crecimiento de la población son mucho más elocuentes en cuanto a los factores de la crisis. De una manera gráfica podríamos ver que son dos tipos de procesos distintos viendo las distribuciones rango-tamaño de las poblaciones de los municipios que integran las unidades metropolitanas. Aquí nos interesa presentar antes el caso asturiano, mucho más expansivo en el contexto de la crisis con la que se inicia el período estudiado.

Las figuras 5 y 6 recogen la comparación en la jerarquía de tamaños demográficos en los años 1981 y en 2010, para el AMA y el BM, respectivamente.

Figura 6. Distribución rango-tamaño de la población de los municipios del Bilbao Metropolitano.



Fuente: INE. Elaboración propia.

La distribución asturiana muestra un incremento de la población en los rangos más altos (Gijón y Oviedo, respectivamente), un descenso en los rangos intermedios (Mieres y Langreo), un estancamiento del tramo de municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes y un descenso de población en los rangos más bajos. Si viéramos las tasas intercensales de cada municipio, podríamos comprobar que a lo largo del período las tres cuartas partes de los municipios presentan tasas negativas de manera constante, mientras que otros presentan de manera continua tasas positivas. Gijón y Oviedo capitalizan el crecimiento. Avilés experimenta un ligero descenso, con una ligerísima recuperación en la última década. En conjunto sólo cinco municipios tienen una dinámica positiva constante: las dos ciudades de la cabecera, más el municipio de Siero (que adelanta en rango y tamaño a los municipios cabecera de las cuencas mineras), además de los municipios de Llanera, y Noreña, los tres últimos muy vinculados funcionalmente con Oviedo.

El modelo de evolución demográfica del BM es diferente ya que casi los diez primeros rangos de la jerarquía demográfica concentran las pérdidas más importantes de población (Bilbao y los municipios más industrializados de la Margen Izquierda del Nervión, además de Basauri), mientras que los rangos más bajos ganan población. La curva de los tamaños desciende en los diez primeros rangos, con la excepción del crecimiento de Getxo, como municipio residencial, pero se produce un mayor crecimiento proporcionado en los municipios que tenían entre 1000 y 10.000 habitantes en 1981.

Si analizamos el crecimiento a escala interna en cada una de las dos áreas metropolitanas encontramos de nuevo contrastes importantes. En Asturias, las dos primeras ciudades crecen en cifras relevantes produciéndose el incremento más notable en Oviedo, que gana casi 41.000 habitantes en el período, a las que habría que añadir los municipios próximos de Siero, Llanera y Noreña, que incrementan en conjunto casi 17.000 habitantes. Gijón aumenta 21.000 habitantes en cifras redondas. En el lado de las pérdidas las cuencas mineras disminuyen su población, en conjunto casi 47.000 habitantes, de los cuales cerca de 20.000 corresponden al Nalón y algo más de 20.000 al Caudal. El caso de Avilés queda como un ejemplo intermedio, ya que en conjunto, su área urbana pierde sólo cerca de 6500 habitantes. El municipio cabecera acaba el período con un saldo de 4000 habitantes menos. Al resto

contribuyen los municipios circundantes de Gozón, Illas y Corvera, con crecimientos negativos, mientras que Castrillón, de carácter más residencial aumenta unos 2500 habitantes. Si bien la imagen de Avilés es la del deterioro industrial, las consecuencias de la desindustrialización sobre la población han sido menores que en el caso del Bilbao Metropolitano, como veremos a continuación.

El modelo de crecimiento del Bilbao Metropolitano es muy distinto al de Asturias. El municipio central pierde unos 30.000 habitantes entre 1981 y 2010. No consideramos en esa cifra los datos censales de 1981 en los cuales el municipio tenía anexionados a los de Erandio y otros municipios del Txoriherri (Sondika, Derio, Loiu, Zamudio), y en el que la cifra de población alcanzó un máximo de 433.030 habitantes. En el municipio bilbaíno no hay duda que la desindustrialización jugó un papel importante en esta pérdida de población, sobre todo en los años iniciales, pero también juega en todo el proceso la dinámica propia de los centros de áreas metropolitanas, en que las funciones económicas inciden en los usos del suelo del centro, el mercado inmobiliario se satura y suben los precios de las nuevas viviendas, al tiempo que se produce una suburbanización residencial en otras áreas a cierta distancia del centro. Este proceso no ha sido estudiado con todo detalle en el área metropolitana de Bilbao, pero la evidencia del descenso del centro está en correlación con el crecimiento residencial que experimentan algunos municipios de la margen derecha, como Getxo (que gana 13.000 habitantes en todo el período), Sopelana, (que gana casi 6300) o Leioa, que gana casi 7800, además del crecimiento de algunos municipios contiguos al municipio central como Arrigorriaga o Etxebarri (unos 6000 en conjunto). Otra consideración merece la expansión residencial de Castro Urdiales, en Cantabria, a sólo 30 kilómetros del centro de Bilbao, cuyo crecimiento refleja la saturación del mercado inmobiliario del BM, y que presenta un crecimiento demográfico muy fuerte en las últimas décadas (en 1991 tenía 13.376 habitantes y en 2010 la cifra de empadronados era de 25.636). Pero este es un caso algo complejo que volveremos a comentar más adelante.

Las pérdidas de población en el Bilbao Metropolitano se concentran en los municipios industriales, en una magnitud que supera al impacto de la desindustrialización en el centro de Asturias, pues supone descensos de más de 10.000 habitantes en algunos de los mu-

nicipios más industrializados (Barakaldo y Sestao), pero también en otros municipios de carácter más residencial próximos a los mismos (Portugalete, Santurtzi). Los municipios industriales de la margen izquierda pierden en conjunto una cifra superior a los 45.000 habitantes (comparable, como vemos a la de las cuencas mineras asturianas), pero a la que hay que añadir una cifra próxima de 10.000 habitantes que pierde el municipio de Basauri aguas arriba del Nervión. Todos estos municipios mantienen la dinámica decreciente a lo largo de todo el período, con la excepción de Barakaldo, que tiene una dinámica positiva en el último decenio (debida en buena medida a la revitalización y regeneración urbana) llegando a superar el umbral de los 100.000 habitantes en 2011, umbral en el que se había sumergido en 1996.

3.2. Los cambios en las estructuras funcionales

En este apartado tenemos que hacer referencia a la organización funcional interna de los espacios metropolitanos respectivos, teniendo en cuenta que los casos que estamos viendo se suelen asignar a los modelos de metrópoli policéntrica (caso de Asturias), y metrópoli monocéntrica, en el caso de Bilbao. Afirmación que exige algunos matices.

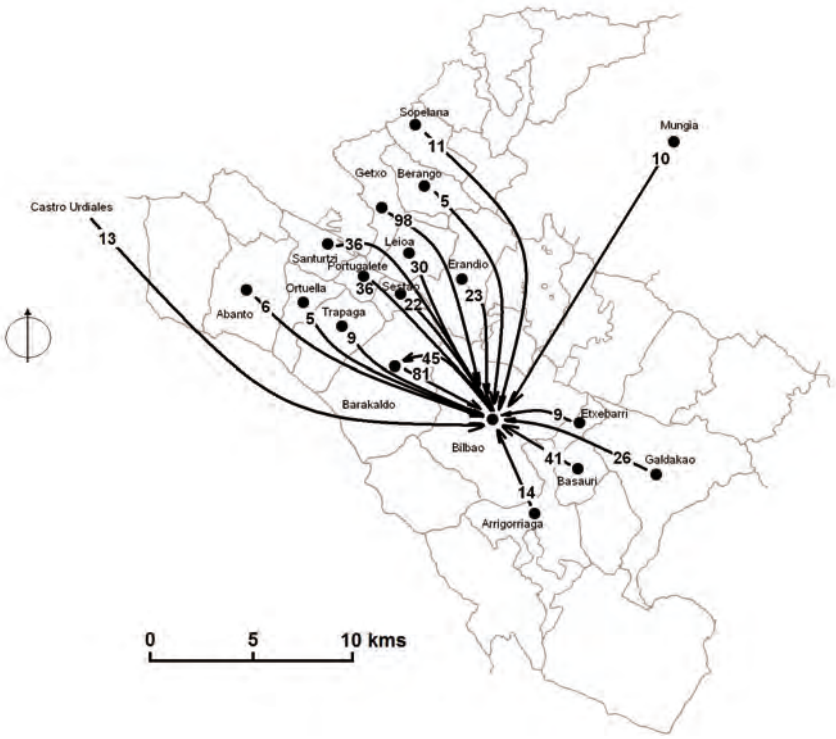
El modelo asturiano es policéntrico en el sentido demográfico porque hay tres ciudades que organizan el espacio, dos de las cuales dominan la jerarquía urbana, con la primacía demográfica de Gijón. No obstante, la primacía nodal (topológica, como centro del Ocho asturiano) y funcional (como "sumidero" de los flujos mayores de los movimientos habituales) corresponde indudablemente a Oviedo, además, obviamente, de su papel como capital político-administrativa del Principado.

El modelo del BM es monocéntrico en el sentido que hay una primacía demográfica, nodal y funcional de Bilbao, y también en la que la intensidad de los flujos es mucho mayor entre el centro y el resto de los nodos.

Es decir, podemos distinguir dos modelos diferentes, pero ambos están jerarquizados de acuerdo con modelos distintos. El decir policéntrico no equivale a desorden o a fuerzas difusas, ni el hablar de modelo monocéntrico equivale aquí a dominio monopolístico del espacio por una única entidad. Aunque nuestros datos están elaborados de cara a un estudio más exhaustivo, trataremos de resumir aquí los principales cambios en la estructura funcional, que se deben tanto a

los cambios económicos del los últimos treinta años, como a políticas urbanas específicas de regeneración y revitalización.

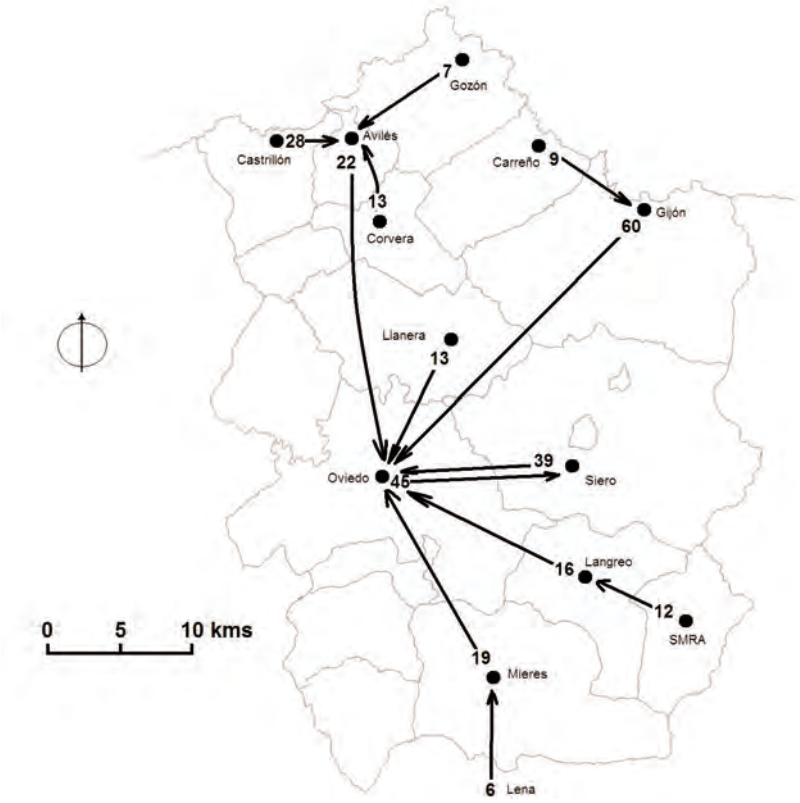
Figura 7. Primer destino entre los movimientos intermunicipales residencia trabajo en el Bilbao Metropolitano.



Fuente Eustat. Censo de 2001. Elaboración propia.

Una manera de ver la organización interna del espacio metropolitano consiste en estudiar los movimientos habituales (residencia-trabajo, residencia-estudios, y otros), dentro de los cuales se están generalizando los estudios comparativos de movimientos residencia-trabajo. Los mapas de las figuras 7 y 8 muestran, en cada uno de los casos, el "primer destino" hacia afuera de todas las personas residentes en un determinado municipio. Las cifras sobre las flechas indican los centenares de personas que se desplazan. En estos mapas sólo se han representado las cifras superiores a desplazamientos de 500 personas.

Figura 8. Primer destino entre los movimientos intermunicipales residencia trabajo en el Área Metropolitana de Asturias.



Fuente INE. Censo de 2001. Datos tomados de Rodríguez et al. (2009). Elaboración propia.

No vamos a entrar aquí en una comparación cuantitativa de los flujos, cuya primera conclusión sería que el "pegamento" de los flujos que unen los municipios metropolitanos es más intenso en el BM, sino en las estructuras que muestran, y que se configuran en la etapa industrial. La principal diferencia entre ambos modelos es el carácter de subcentros que tienen en Asturias Avilés y Gijón, organizando áreas próximas a las ciudades principales. Y en menor medida esa jerarquización de subcentros se produce en las cabeceras de las cuencas mineras con los subcentros de Mieres y Langreo respectivamente. El BM, por otra parte muestra una organización dominada por Bilbao

en cuanto al primer destino de los flujos: no hay ningún flujo de movimientos residencia-empleo de primer orden entre municipios que supere las 500 personas y en el que no esté implicado el municipio de Bilbao.

Este es un modelo que en otro trabajo hemos denominado como de "varillas de paraguas" (Juaristi, 2011). No obstante el segundo destino que sale de cada municipio dibuja un esquema de cuatro subcentros que ya estaba marcado a finales de los años 1970 y comienzos de los años 1980. Son los subcentros de Barakaldo, Getxo, Basauri y Txorierri (o valle de Asua), este último centrado en torno al municipio de Zamudio, y que en los datos del Censo de 2001 recoge el segundo destino exterior de Bilbao hacia los puestos de trabajo, después de Barakaldo. Este esquema se vislumbraba con los primeros estudios de movilidad metropolitana, en 1978, en los que se estableció una división del área metropolitana de Bilbao en cinco zonas, semejante en número a la subdivisión correspondiente del AMA.

El esquema de subdivisión corresponde grosso modo con las subáreas funcionales, con algunos pequeños matices (por ejemplo, Larrabetzu, en el Txoriherri gravita hacia Galdakao, o Erandio gravita entre el Txoriherri y la Margen Derecha). Esta división espacial se ha adoptado, con un carácter descriptivo, en la Planificación Metropolitana, y está reflejada en la figura 9.

Figura 9. Subdivisión del Bilbao Metropolitano.

Fuente: Diputación Foral de Bizkaia, 2006.

La subdivisión funcional a escala interior del AMA, y que se refleja en la idea de Ocho Asturiano, es la que ya estamos manejando, y que corresponde con las cinco subunidades de Gijón, Oviedo y Avilés, con los municipios que ya hemos nombrado, además de las dos cuencas mineras.

A grandes rasgos, los cambios experimentados en la estructura funcional entre los años 1980 y el año 2001 (última fecha para la que disponemos de datos) son más bien de carácter cuantitativo (mayor número de desplazamientos residencia-empleo), que cualitativos (son básicamente los mismos subcentros los que siguen funcionando). Este hecho está corroborado por diferentes estudios empíricos (Blanco y Carrero, 2001; Cortizo, 2001; Juaristi, 2011). Se constata que a pesar de la pérdida de población de algunos municipios "subcentrales", éstos siguen funcionado como centros terciarios y de atracción de empleo externo. La razón es muy simple. Cuando se desploma el empleo de las grandes factorías industriales, cuyos mercados de trabajo tienen un alcance de corta distancia (normalmente los municipios más próximos), y la mano de obra cambia hacia el sector terciario, o hacia industrias postfordistas que operan con factorías de menor tamaño, los desplazamientos tienen un mayor alcance. El empleo nuevo que se genera en el sector terciario tiene una mayor presencia en las ciudades "centrales" de la metrópolis, o en las áreas en las que se producen las industrias innovadoras. En el caso de Asturias Central, el área de los Nudos Centrales (territorio en la confluencia de los municipios de Oviedo, Siero y Llanera), y en el caso del Bilbao Metropolitano en el Txoriherri, área esta última que tiene una débil capacidad de carga residencial (en torno a los 16.000 habitantes), pero que ha aumentado considerablemente las actividades económicas en el último decenio como destino laboral metropolitano. Esta área recogía 9381 empleos "externos" en 1991, y asciende hasta 19.216 empleos externos en 2001.

Por otro lado, los flujos residencia-trabajo en las áreas de reconversión industrial se reorganizan potenciando a los centros tradicionales. El ejemplo más claro se produce en la Margen Izquierda de la Ría de Bilbao, en la que durante la etapa de las grandes factorías (Altos Hornos de Vizcaya y los grandes astilleros) existe una gran complejidad de movimientos con un escalonamiento graduado (Sestao, Portugalete, Santurtzi funcionan como sub-subcentros) y que tras la

crisis industrial y la reconversión sectorial se simplifica, potenciando a Barakaldo como el subcentro de un área que se organiza en forma de "varilla de paraguas", al ser el subcentro que recibe los segundos destinos de los municipios de la subárea. Algo semejante ocurre con Avilés en Asturias, y, en menor medida con las capitales respectivas de las cuencas mineras de Mieres y Langreo.

Este aumento de la movilidad post-revitalización y reconversión industrial, ha estado facilitada por las infraestructuras de transporte colectivo en Bilbao, como el Metro, que han aumentado el "sentido de pertenencia" metropolitano (Esteban Galarza, 2008), pero, por otro lado también ha aumentado la movilidad externa hacia otros destinos del contexto territorial autonómico que fomentarían más el sentido de "multipertenencia" (Ferrao, 2004), concepto que sin duda tiene bastante de la idea de anomia de Durkheim.

El incremento de la movilidad en la etapa post-revitalización y regeneración en Asturias ha hecho que algunos investigadores sociales hayan aumentado su conciencia de "unidad metropolitana" para el centro de Asturias, especialmente desde mediados de los años 1990. Los geógrafos de la Universidad de Oviedo habían realizado estudios origen-destino con datos desde los años 1970 (Morales Matos, 1980; Murcia, 1980; Cortizo, 2001). El concepto de Área Metropolitana encaja desde luego en esa perspectiva, tal como se viene reconociendo en distintos estudios comparativos, pero, en todo caso creemos que no se puede fomentar un sentido de pertenencia territorial basado sólo en la movilidad.

3.3. La producción de viviendas

Sólo podemos hacer un balance de la producción de viviendas en ambas áreas metropolitanas basándonos en los censos de 1991 y 2001, fechas que indican los puntos que limitan el decenio intermedio de la etapa estudiada. Si atendemos a las cifras totales, el AMA aumenta entre esas fechas 54.553 viviendas, mientras que el BM solo lo hace en 32.574. Pero esa diferencia es mayor si tenemos en cuenta que el parque de viviendas del AMA, en 2001, supera en 27.374 viviendas al correspondiente del BM.

La tabla 1 recoge estas cifras...

Tabla 1. Viviendas en el AMA y el BM para 1991 y 2001.

Area Metropolitana	Viviendas 1991	Viviendas 2001	Diferencia	Crecimiento %
AMA*	340.769	395.332	54.553	16,0
BM	335.374	367.948	32.574	9,7

Fuente: INE. Censos de Población y vivienda. Elaboración propia. *Consideramos aquí el total de 22 municipios citados en las DROTA, y no la delimitación más restringida de 18 municipios que recoge el Atlas Estadístico del Ministerio de la Vivienda (2007).

Al igual que sucede con la población, las tendencias en un contexto territorial más amplio son divergentes. Así el incremento de viviendas en el AMA supone casi el 90% del incremento total de Asturias, mientras que el incremento en el BM supone sólo el 72% del incremento provincial.

En el centro de Asturias los municipios que más aumentan el número de viviendas son Gijón (19.849) y Oviedo (17.328), seguidos muy de lejos por Avilés (4.246) y Siero (4.009). Los municipios cabecera de las cuencas mineras tienen incrementos más modestos: Mieres (1542) y Langreo (775).

En el Bilbao Metropolitano las cifras son mucho más modestas, incluso el municipio de Bilbao se sitúa en la mitad del incremento de las dos primeras ciudades asturianas, con una cifra de aumento de 9.802 viviendas. Muy por debajo está Getxo (2.803), y Barakaldo (2.604). Los municipios residenciales tradicionales de la Margen Izquierda (Portugalete, Santurtzi, tienen incrementos respectivos muy modestos (1012 y 1899, respectivamente). En este punto hay que tener en cuenta el incremento de la vivienda en la localidad cántabra de Castro Urdiales, que pasa de 9.116 viviendas en el año 1991 a 18.821 viviendas en 2001. La vinculación funcional de este municipio con el Bilbao Metropolitano es evidente, como muestran las cifras de movilidad del año 2001, en el que Castro Urdiales es el municipio de residencia de cerca 3.174 personas que trabajan en Bizkaia, de las cuales 1.279 tienen su puesto de trabajo en Bilbao, y aproximadamente, unas 2.400 en el BM. Aunque el fenómeno requiere un estudio más en profundidad en el que

intervienen factores propios del mercado de la vivienda, difusión de la movilidad, habría que considerar también factores socio-políticos. Hay que matizar que el peso de la residencia secundaria en el caso de Castro Urdiales es importante. En el Censo de 1991 constaban 3.224 viviendas como secundarias (un 35% del total municipal), mientras que en 2001 la cifra correspondiente era de 8.367 (casi un 45%).

Aquí conviene tener en cuenta el fenómeno de la residencia secundaria, no por su importancia cuantitativa, que cada vez es menor, sino por el papel que ha desempeñado al señalar a algunos municipios como residenciales y de calidad. El incremento de la vivienda secundaria en el AMA es muy modesto (2.401 viviendas más en el año 2001 que en 1991), con un mayor crecimiento en Gijón (806) que en Oviedo (632), y algunos crecimientos significativos en Pravia (533) y Gozón (469). Por el contrario, algún municipio con enclaves residenciales, como Castrillón, que contiene la localidad de Salinas, experimenta una disminución en las residencias secundarias, como consecuencia de la transformación de las residencias secundarias en primeras residencias.

En el BM el saldo neto en residencia secundaria es negativo para el mismo período (-388), destacando que municipios residenciales tradicionales como Getxo, experimentan descensos en el número de viviendas secundarias (-360), o como la localidad costera de Gorliz (-904), cambio influido sin duda por la trasformación de viviendas secundarias en primeras viviendas.

Como conclusión a este apartado hay que subrayar que el AMA no solo tenía unas tasas mayores de vivienda por habitante en 1991, sino que su incremento en 10 años ha sido superior al del BM. Así en el BM se pasa de 360 viviendas por 1000 habitantes en 1991 a 411 viviendas por mil habitantes en 2001, mientras que en el AMA en las mismas fechas se pasa de 409 a 477 viviendas. Es decir, el AMA ha desarrollado una mayor expansión del mercado de la vivienda que el BM.

Esto nos lleva a otras consideraciones, ya que el BM tiene un parque de viviendas más envejecido que el del AMA, y también los precios medios de las viviendas en el BM son muy superiores a los del centro de Asturias. La expansión asturiana ha podido estar motivada por una mayor disponibilidad de suelo, pero también por políticas explícitas de reforzar a las mayores ciudades del Principado como estrategia territorial.

En el BM se ha criticado con frecuencia las políticas de desarrollo de bloques de vivienda en los espacios dejados libres por las industrias, en especial en las "áreas de oportunidad" (sobre todo las políticas desarrolladas por el consorcio urbanístico Bilbao Ría 2000, o por algunos ayuntamientos). Aun así, la producción de viviendas en el BM no ha sido muy intensa, y es posible que la oferta haya sido tan escasa que se hayan desatado de manera indirecta fenómenos de desbordamiento (como el ya citado de Castro Urdiales), el crecimiento del número de viviendas en municipios periféricos próximos a Bilbao (Arrigorriaga, Etxebarri), o incluso en áreas muy alejadas del centro de la metrópoli.

Por el contrario, la expansión residencial en el AMA es vista como una señal de progreso y de transformación de la imagen urbana, especialmente en Oviedo, no sólo como consecuencia de operaciones de renovación interna como la operación Cinturón Verde ferroviario, o como la reordenación de la zona de El Cristo, sino también como expansión del casco urbano hacia La Corredoria con nuevos desarrollos residenciales.

3.4. Los cambios en los usos del suelo

En este apartado examinamos a grandes rasgos los cambios en los usos del suelo, utilizando algunos indicadores publicados en el Altas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Ministerio de Vivienda, 2007). Aquí no tenemos más remedio que utilizar la delimitación propuesta en esa fuente que establece para el AMA los 18 municipios representados en la figura 2.

La tabla 2 muestra las cifras totales de las superficies artificiales para los años 1987 y 2000

Tabla 2. Incremento de las superficies artificiales en el AMA y en el BM.

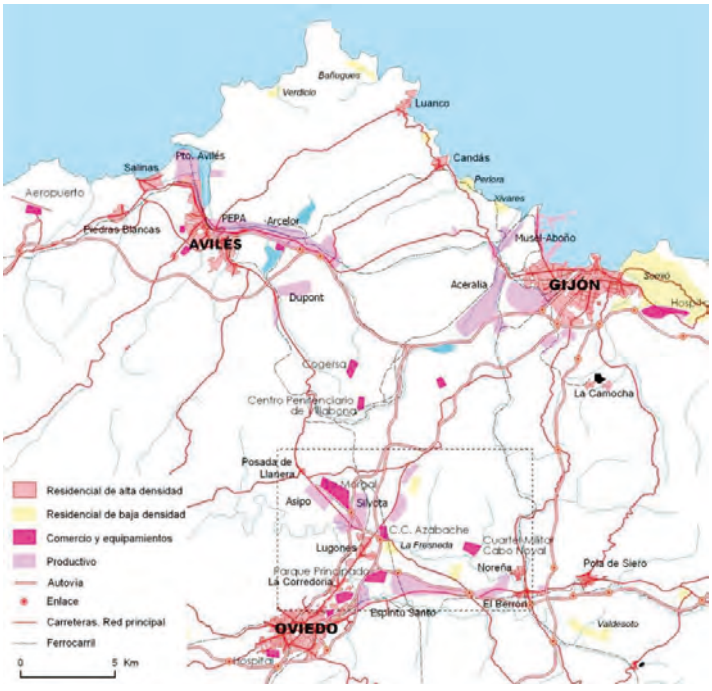
Área Metropolitana	Superficie total (Kilómetros cuadrados)	Superficie artificial 1987 (Hectáreas)	Superficie artificial 2000 (Hectáreas)	Cambio en superficie artificial 1987-2000
AMA	1.464	12.435	14.933	2.558
BM	504	7.267	7.940	673

Fuente: Ministerio de Vivienda 2007.

Los principales cambios cuantitativos en cuanto a la extensión de las superficies artificiales muestran que, si bien el territorio del BM está ocupado mucho más intensamente (las superficies artificiales suponen aquí el 15,8% del territorio metropolitano, en el año 2000, mientras que en el AMA solo suponen el 10,2%), el incremento tanto en términos absolutos como relativos ha sido muy superior en el caso asturiano.

Las zonas de mayor expansión en el BM han correspondido al Txoriherri (los municipios de Derio, Loiu, Sondika y Zamudio suman un incremento de 226 has), que junto con tres municipios de la Margen Derecha (Getxo, Leioa y Erandio) añaden 174 has, contando en conjunto con el 56,4% del total del incremento. La zona industrial por excelencia, la Margen Izquierda solo añade una superficie de 168 has, cerca de un 25% del incremento en superficies artificiales. En Bilbao el cambio es apenas relevante (solamente 6 has de incremento), y muy escaso también en la zona del Bajo Nervión (no llega a 50 has en Basauri y Galdakao).

Figura 10. Localización de los Nudos Metropolitanos Centrales del AMA.



Fuente: Principado de Asturias, 2009.

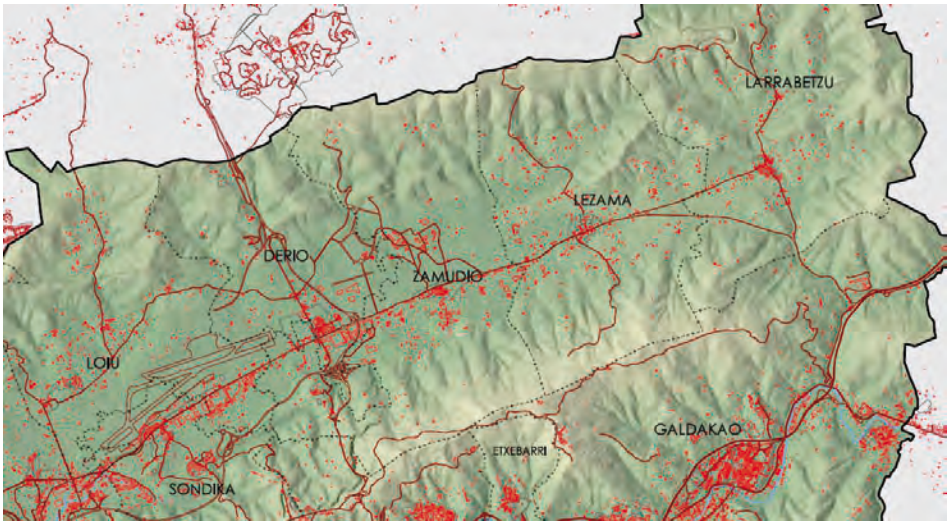
En el AMA ha habido incrementos superiores a las 500 has en Gijón y Oviedo (505 y 565 has respectivamente), y también de 500 has en el caso de Siero. Si sumamos las cifras de los municipios "centrales" del AMA (Oviedo, Siero, Llanera y Noreña), el incremento ha sido de 1162 has, lo que concentra un 45,4% del incremento de las superficies artificiales del AMA. Quedando el resto repartido entre Gijón-Carreño (cerca de un 22%) y el área urbana de Avilés, con incrementos muy modestos (5,32%). Por el contrario, en la zona minera ha habido un incremento considerable de las superficies artificiales en Mieres y Langreo (28,38%) como resultado de la creación de polígonos industriales y superficies comerciales.

Estos incrementos identifican las zonas de las nuevas actividades económicas, tanto en el AMA como en el BM. En el primero de los casos, la zona que se ha denominado de los Nudos Metropolitanos, situada en territorios de los municipios de Oviedo, Siero, Noreña y Llanera, que acoge a la zona de industrialización más reciente (polígonos industriales que datan desde los años 1960), y un conjunto de industrias diversificadas (químicas, cerámicas, agroalimentarias) de origen anterior, además de equipamientos "periurbanos" (aeródromo, instalaciones deportivas, áreas residenciales dispersas), y donde se emplaza el Parque Tecnológico de Asturias (48 has), creado en 1991 por iniciativa del gobierno del Principado, además de grandes superficies comerciales (Azabache, creado en 1977, Parque Principado, de 2001).

En el BM la zona de nuevas actividades económicas se identifica territorialmente con la subcomarca del Txoriherri, y se caracteriza, a semejanza del espacio central asturiano, por el carácter periurbano (varios municipios estuvieron anexionados a Bilbao, como ya hemos comentado), y aquí se localizan equipamientos metropolitanos (cementerio de Derio), aeropuerto con terminal en Loiu, (antes en Sondika), además de industrias (sobre todo químicas) que tienen su origen en la penetración de factorías desde la Ría de Bilbao por el valle del río Asua. La localización en Zamudio del Parque Tecnológico (265 has), creado en 1985, es el elemento emblemático que identifica el área, constituida, no obstante, por un gran número de empresas de diferente naturaleza y grado de especialización, dispuestas en pabellones a lo largo de una avenida lineal (Txoriherriko Etorbidea). La diferencia con el área de los Nudos Metropolitanos de Asturias, estriba,

en este caso, en el menor carácter residencial del Txoriherri (apenas suman 16.000 habitantes los cuatro municipios principales, mientras que Siero, Llanera y Noreña reunen una cifra por encima de los 70.000 habitantes). También hay que señalar el carácter más mixtificado de usos que ofrece el área de los Nudos Metropolitanos de Asturias, de carácter mucho más extensivo que el ejemplo del BM.

Figura 11. Área del Txoriherri, en el Bilbao Metropolitano.



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia (2006)

Los mapas de las figuras 10 y 11 muestran las áreas de las nuevas actividades económicas. Los tamaños superficiales de estas zonas pueden ser comparables. Así, la superficie de los Nudos Metropolitanos asturianos que ha sido considerada en el Avance de un Plan Territorial Especial (Principado de Asturias, 2009) incluye un total de 5.680 hectáreas, mientras que la suma de la superficie total de los territorios municipales de Derio, Sondika, Zamudio, Loiu y Lezama es de 6.387 hectáreas. El Txoriherri se ha convertido en la nueva zona de destinos laborales del Bilbao Metropolitano, ocupando un tercer puesto en número de trabajadores externos, detrás de Bilbao y Barakaldo. No obstante, no ha sido objeto de una planificación específica de cara a su papel dentro de las nuevas funciones del Bilbao Metropolitano, si bien, desde mucho tiempo atrás se vio como un área de expansión del

municipio de Bilbao (hay proyectos de construcción de un túnel en Artxanda desde la Segunda República, y en los años 1960 se realizó un concurso internacional para la urbanización residencial de este área). Los Nudos Metropolitanos de Asturias han sido objeto reciente de una reflexión estratégica de cara a la cohesión urbana del Área Metropolitana de Asturias.

4. El papel de la revitalización socio-económica y la planificación urbana y territorial

A la vista de las tendencias analizadas en el apartado anterior se puede concluir que estamos ante dos modelos distintos de evolución metropolitana. El modelo asturiano, que presenta un crecimiento en las dos primeras ciudades, un crecimiento neutro o ligeramente negativo de la zona urbano-industrial de Avilés, y un crecimiento negativo en las cuencas mineras. Por otro lado el crecimiento del BM muestra un modelo que se asemeja a la evolución de áreas metropolitanas maduras, con pérdida de población en el centro, y efectos difusores hacia una periferia más alejada. En Bilbao la incidencia de la desindustrialización de los años 1980 ha sido más fuerte que en el centro de Asturias.

Si atendemos a los factores de producción de viviendas y al avance de las superficies artificiales, el caso del AMA podría calificarse de "más consumista" de suelo que el del BM. Es cierto que esta afirmación hay que matizarla señalando que en el centro de Asturias, con una mayor extensión territorial, no se percibe el "techo" de la capacidad de carga para el desarrollo de suelo urbano y de actividades económicas de manera tan clara como en el BM, pero los datos objetivos señalan que el modelo del AMA, sí ha sido más consumidor de suelo. Otra prueba de ello es la mayor expansión que han tenido las grandes superficies comerciales en Asturias (Fernández García, 2003). Ello, a pesar de que la planificación urbana dentro del período ha estado marcada por la contención de la expansión de los tejidos urbanos (Alonso Teixidor, 2008), y por un urbanismo que apostaba por el tipo de ciudad compacta, en relación con el ahorro de los costes de transporte y la sostenibilidad.

Estas tendencias hay que analizarlas en relación con los discursos sobre revitalización económica y social, que se recogen en las reflexiones estratégicas o en los planes estratégicos territoriales específi-

cos, así como en los documentos de planificación urbana y territorial. En este sentido hay algunas diferencias en los dos casos que estamos analizando.

Son bien conocidas las diferencias que existen entre la planificación estratégica territorial y la planificación urbanística y territorial de carácter físico, y las interrelaciones que existen entre las mismas. A veces estas diferencias se formulan como críticas a los modos de planificación, o como carencias, aunque suelen ser discursos complementarios y paralelos. Así, la planificación estratégica tiene un carácter muy general, y no entra en detalles concretos, mientras que la planificación urbana es muy concreta a nivel municipal y se expresa en documentos legales con cartografía de detalle. La planificación estratégica trata de reunir las opiniones y puntos de vista de numerosos agentes implicados, pero sus conclusiones tienen la categoría de recomendaciones y no los imperativos legales de los documentos de planificación. La planificación estratégica es versátil y modificable con cierta celeridad, mientras que los documentos de planificación urbana conllevan procesos relativamente largos de tramitación y aprobación.

En cuanto a la planificación estratégica, el Bilbao Metropolitano es conocido por su Plan Estratégico elaborado por la asociación Bilbao Metrópoli 30 a finales de los años 1990. En realidad es un plan elaborado cuando los principales proyectos urbanísticos (Abandoibarra, Metro de Bilbao, museo Guggenheim) ya estaban en marcha. Por ello el referente remoto de la reflexión estratégica hay que asignarlo al documento ya citado del Departamento de Planificación Económica del Gobierno Vasco (del Castillo, 1989). El nombre de la asociación Bilbao Metrópoli 30 subraya el carácter metropolitano de Bilbao, pero sin una preocupación por la concreción territorial, ya que la definición del territorio metropolitano como área de planificación urbana se debe a las DOT del País Vasco, que son aprobadas con posterioridad a la fundación de dicha asociación (Gobierno Vasco, 1997). Por otro lado, el acento está puesto en la marca "Bilbao", y no tanto en la extensión territorial. En sus lemas promocionales se pone ahí el énfasis ("Bilbao as a global city", lema del Plan Estratégico 2010).

En Asturias no hay un plan estratégico a escala metropolitana, si bien hay algunos planes estratégicos de carácter municipal, como el Plan Estratégico Avilés 2000, elaborado por el ayuntamiento de esa

ciudad entre 1992 y 1993 (Benito del Pozo, 2004), y también algún plan de escala supramunicipal, como el Plan Estratégico del valle del Nalón. Este hecho puede ser significativo en el sentido que muestra que no hay una conciencia muy generalizada (sobre todo en los agentes del sector privado) del valor estratégico del área central de Asturias, o indica que el sector público, es decir, el gobierno del Principado no tiene un interés suficiente en promover la idea de Área Metropolitana de Asturias como objetivo territorial estratégico.

Las grandes líneas (líneas estratégicas, si pueden llamarse así), para el área central de Asturias han estado recogidas en las Subdirectrices específicas para esta zona, que tienen su primera versión en 1991, y que apuestan por concentrar la población y la actividad económica en el Área Central, a donde se dirigirán los principales esfuerzos del gobierno autonómico (Principado de Asturias, 2010). El documento, como se señala en la revisión de 2010 citada, admite una paradoja: que para buscar el reequilibrio regional hay que empezar por consolidar y potenciar el Área Central. Las Subdirectrices de 2010, añaden un punto señalando la necesidad "considerar todas las estrategias sectoriales de la región de forma específica para el área central", y apuntan además como espacio de nueva centralidad al área citada de los Nudos Metropolitanos de Llanera-Siero-Oviedo, para los que reclaman la redacción de un plan urbanístico supramunicipal.

Está claro que las tendencias de crecimiento del AMA han seguido las pautas recogidas en estos documentos, y que el Gobierno el Principado se ha volcado especialmente en las principales iniciativas de revitalización económica, con una presencia muy importante de las instituciones autonómicas en el Parque Tecnológico de Asturias. Unas tendencias muy similares se han producido en el BM respecto a los espacios de nueva centralidad, como en el caso mencionado del Txoriherri, que cuenta desde el año 1985 con un Parque Tecnológico promovido por la SPRI, pero con una mayor presencia de empresas privadas, especialmente en las ramas tecnológicas.

Las subdirectrices asturianas para el área central miran a este espacio de nuevas centralidades como una oportunidad de cohesión del AMA, pero hay que tener en cuenta que Gijón tiene su propia área de innovación, en Cabueñes, donde se localiza el Parque Científico y

Tecnológico, y los mismo sucede en Avilés donde se comenzó a promocionar el Parque Empresarial Principado de Asturias.

El Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, gestionado por la Diputación Foral de Bizkaia, y aprobado en 2006, tiene documentos de avances desde comienzos de los años 1990, en los que se subrayaba el valor estratégico de las "áreas de oportunidad" dispuestas a lo largo del eje fluvial de la Ría de Bilbao. Dentro de estas áreas, la zona emblemática ha sido Abandoibarra, en el corazón de Bilbao, y donde se ha concentrado las infraestructuras culturales (Museo Guggenheim, Palacio Euskalduna) y los edificios de arquitectos internacionales que dan la imagen de la regeneración urbana. Existen además otras zonas en renovación tales como la península de Zorrozaurre, la zona del proyecto Urban Galindo, en Barakaldo, o la zona de las marismas de Sestao (la llamada "pastilla" de Altos Hornos).

Entre los planes estratégicos, que marcan las grandes líneas, los planes de escala metropolitana y los planes urbanísticos municipales, ya sean en forma de PGOU o Normas Subsidiarias, que detallan la asignación de suelo a usos determinados, se sitúa un nivel clave en la regeneración urbana: la de los consorcios urbanísticos. Son los consorcios urbanísticos entidades privadas de capital público que ejecutan una buena parte de las operaciones urbanísticas. La fórmula de los consorcios urbanísticos se ha justificado porque pone en contacto intereses locales, regionales y estatales, estos últimos de carácter sectorial, y porque poseen cierta agilidad en las gestiones, permitiendo acceder a ayudas comunitarias, y también consiguen modificar la planificación urbana mediante recalificaciones *ad hoc*. Estos aspectos positivos de los consorcios son contrarrestados por las críticas que señalan el carácter empresarial que toman los mismos, buscando un beneficio inmobiliario, los objetivos a corto plazo que hipotecan el futuro de algunas zonas de valor estratégico para equipamientos e infraestructuras. También se suman las críticas que hablan de la opacidad de las decisiones y de la falta de responsabilidad política. No obstante, las discrepancias entre los socios suelen ser públicamente conocidas a través de los medios de comunicación.

A continuación haremos un breve repaso a los principales consorcios que actúan o han actuado en las áreas metropolitanas que estamos considerando.

En el conjunto de los consorcios de las dos metrópolis es la sociedad Bilbao Ría 2000 la que tiene una trayectoria vital más larga desde su fundación en 1992, y que continua activa en 2011. Ha sido el referente de las principales acciones de renovación urbana, aunque su territorio de actuación se ha limitado a los municipios de Bilbao y Barakaldo, los únicos dentro del BM que forman parte de la sociedad y del consejo de administración. Las críticas a las actuaciones de Bilbao Ría 2000 se han centrado sobre todo en los aspectos de promoción de imagen, concretada especialmente en Abandoibarra, pero sin entrar en otros proyectos de carácter más social (renovación urbana de Amezola, por ejemplo). Desde el punto de vista profesional, las acusaciones se deben a la elección de arquitectos-estrella (Álvarez Mora, 1999). También hay críticas que se dirigen más bien a la imagen de la renovación que han producido algunas de las actuaciones de este consorcio, más que al consorcio mismo. (Gómez, 1998; Esteban Galarza, 2000; Mas Serra, 2011). Desde el punto de vista de los análisis desde perspectivas críticas o neoinstitucionales, se ha apuntado el carácter de subordinación que tienen los planes urbanísticos y de regeneración económica respecto a las operaciones de imagen o emblemáticas, especialmente en los trabajos de Arantxa Rodríguez (Rodríguez, 1998; Rodríguez, 2002; Rodríguez y Vicario, 2005). Mas Serra añade a algunas críticas anteriores el carácter oportunista de los proyectos realizados por la asociación (Mas Serra, 2011). Desde el punto de vista de las consecuencias sociales de la renovación urbana han sido pocos los trabajos que han profundizado en el tipo de ciudad que se está creando, y en ellos se cae con frecuencia en los lugares comunes de las falacias ecológicas. Así, por ejemplo Rodríguez, Martínez y Güenaga (2001) tratan de la estructura socio-profesional de las unidades submetropolitanas del BM entre 1986 y 1996, desarrollando paralelamente la historia de la regeneración urbana, pero sin entrar en los mecanismos concretos de la relación causal. Otro ejemplo es el trabajo de Antolín Iría et al. (2010) en el que la segregación socio-espacial se mide sólo dentro del municipio de Bilbao, una escala inapropiada para generalizar las consecuencias.

Evidentemente, existen mecanismos de la regeneración urbana que producen efectos perversos y tienen consecuencias importantes en el mercado inmobiliario, dando lugar a desigualdades y segregación

socio-espacial, pero en todo caso habrá que valorar el impacto de las operaciones urbanísticas en diferentes plazos, y establecer comparaciones entre ámbitos distintos. Ya hemos señalado que hay diferencias importantes en el precio medio de la vivienda entre el AMA y el BM, pero explicar esas diferencias solo en términos de las operaciones urbanísticas emblemáticas es insuficiente. La mayor escasez de vivienda en un lugar o en otro podría aportar algo más a las explicaciones.

En el caso de Asturias, los primeros consorcios urbanísticos surgen a comienzos de los años 1990, aunque las críticas, mucho más escasas que en el caso de Bilbao, se han centrado más en los aspectos de desarrollo de un urbanismo de tipo capitalista y especulativo. Un primer consorcio es la sociedad Cinturón Verde de Oviedo, creada en 1992 para realizar la operación de reordenación ferroviaria y urbanística aprovechando el desmantelamiento de vías férreas y estaciones. En la actualidad el Consorcio no está activo, y es conocido por su papel de gestionar la propiedad de más de 6500 plazas de garaje en la ciudad. Las primeras críticas se referían a las cuestiones de entender las actuaciones urbanas en función de la relación entre el ferrocarril y la ciudad, y al aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían estos espacios para hacer un urbanismo de carácter más social (Madera y Tomé, 1996). Más drástico se muestra Cortizo Álvarez (1999 y 2003), cuyo análisis se extiende a todos los mecanismos del mercado inmobiliario y a las instituciones implicadas, pero que tampoco recoge ninguna valoración de las realizaciones urbanísticas, haciendo un comentario peyorativo a la "losa" que cubre las vías férreas.

En el caso de Avilés se han sucedido dos consorcios urbanísticos distintos. El primero de ellos fue la sociedad Avilés 2000, fundada en 1993, y participada por el Principado de Asturias, SEPES y CSI (un 30% cada una de estas instituciones), además de los Ayuntamientos de Corvera y Avilés que sumaban el 10% restante. El consorcio se encargó de gestionar un terreno de 250 has en un momento en que aún existían esperanzas de reindustrialización. Pero a partir del año 2000, tras la desaparición de Ensidesa, surgen nuevos proyectos orientados más hacia el sector terciario, el turismo y los servicios a las empresas, aspecto este último que se concretará en el desarrollo del Parque Empresarial Principado de Asturias, para el cual se creará una nueva sociedad mercantil en 1998. La poca efectividad de estos proyectos

durante la década de los años 1990 ha dado lugar a pocas críticas. Benito del Pozo apunta únicamente al papel excesivamente ambicioso de la SEPES, respecto a la obtención de plusvalías, que habría frenado supuestamente algunos de estos proyectos (Benito del Pozo, 2004).

En el año 2008 se crea en Avilés la sociedad Isla de la Innovación, con el objeto de gestionar el suelo anteriormente mencionado. La sociedad está participada en un 5% por la Autoridad Portuaria, un 25% por el Ayuntamiento de Avilés, y por el Principado de Asturias y la sociedad estatal Infoinvest (con un 35% cada uno de estos socios). El proyecto emblemático que le caracteriza es el Centro Niemeyer, un centro cultural de próxima inauguración.

Queda finalmente el consorcio Gijón al Norte, creado en 2002 para coordinar las actuaciones de reordenación ferroviaria y las urbanísticas, con la creación de estaciones conjuntas, y la obtención de suelo para urbanizar.

Como rasgo común a la actuación de los consorcios urbanísticos está la producción no solo de nuevas centralidades, sino de nuevos espacios públicos, aspecto éste que aun no ha sido evaluado de manera suficiente, y que requerirá una escala temporal amplia. Es cierto que hay una pugna de las ciudades por dar una imagen de marca, imagen que no siempre satisface a los propios ciudadanos, pero, como contrapartida, la reutilización de antiguos espacios fabriles, ferroviarios o portuarios supone la apertura de nuevos espacios públicos para todos los ciudadanos. De forma similar se facilita la movilidad para el transporte público mediante la creación de infraestructuras y enlaces de medios de transporte. Lo más visible es a veces lo más comentado, pero no siempre es lo más útil o lo mejor para los ciudadanos.

En estas actuaciones de renovación urbana a cargo de consorcios vemos que existen paralelismos evidentes entre el AMA y el BM. Lo que diferencia a Bilbao ha sido el impacto mediático de la imagen urbana, y la diferente temporalidad en las innovaciones. Se puede afirmar, en una comparación local, que Bilbao ha llegado antes a las innovaciones urbanístico-arquitectónicas y de imagen en la etapa postindustrial, pero que Asturias central se ha adelantado en incentivar el crecimiento urbano, como lo muestra la dinámica demográfica, inmobiliaria y de consumo de suelo.

5. Consideraciones finales

Ha sido difícil comparar dos realidades urbanas tan diferentes, pero no obstante se pueden obtener algunas conclusiones. En el modelo asturiano, la planificación y la política del gobierno autonómico ha apostado por reforzar el crecimiento del área central, y ello ha conllevado el crecimiento de Oviedo, en primer lugar, y el de Gijón, en segundo lugar, mientras que Avilés, a pesar de la imagen de decadencia, ha resistido la crisis industrial, al menos en comparación con los municipios industriales de la Margen Izquierda de la Ría de Bilbao. Este tipo de crecimiento no es el propio de un área metropolitana en la que normalmente existen fuertes dependencias de localizaciones residenciales y áreas de actividad económica. De hecho, la tipología de estos crecimientos puede ser la propia de ciudades medias: la de una capital histórica de un viejo territorio que adquiere las competencias del gobierno autonómico, la de una ciudad portuaria y balnearia (y también industrial), y la de una pequeña ciudad industrial en crisis.

Los intentos de reforzar la unidad metropolitana en Asturias se han dirigido a organizar el territorio de los Nudos Centrales de Oviedo, Siero y Llanera, en los que existen algunos equipamientos metropolitanos comunes, tales como el Parque Tecnológico de Asturias, Mercastur, y una mezcla de usos residenciales, productivos y deportivos propios de las periferias metropolitanas. Hay polígonos industriales, urbanizaciones de baja densidad, campos de golf, grandes superficies comerciales, el aeródromo de la Morgal, instalaciones militares. Sin duda hay capacidad para equipamientos metropolitanos, incluso de los llamados de "rechazo"[5], pero se hace necesaria una mayor identidad de la zona de los Nudos Centrales para el conjunto del área metropolitana. Se constata, según los datos de movilidad residencia-trabajo que ha habido una intensificación de los flujos desde Gijón y dicha área entre 1986 y 2001, pero son cifras aún pequeñas en comparación con la relación que mantiene esa área respecto a Oviedo.

El Bilbao Metropolitano ha mostrado un menor crecimiento en los aspectos demográficos, de producción de vivienda y de aumento

5 Aunque algo alejado del área de los nudos centrales está un equipamiento de los llamados de rechazo (o *nimby*, según el popular acrónimo inglés), el Centro Penitenciario de Villabona, en Llanera, que permitió suprimir los Centros respectivos de Oviedo y Gijón.

de las superficies artificiales. Pero también ha habido un nuevo reequilibrio de áreas industriales (nuevas áreas de actividades económicas, sobre todo en el Txoriherri y Erandio-Leioa), y de áreas residenciales. Respecto a la regeneración urbana, Bilbao ofrece, en comparación con Asturias, una imagen más narcisista, en el sentido de que el atractivo de la nueva imagen de la ciudad, de la arquitectura de estilo internacional, del nuevo papel de la atracción turística, no ha estado correspondido con un crecimiento demográfico y una renovación urbana a escala del área metropolitana.

En comparación con el centro de Asturias, el carácter compacto del tejido urbano del BM favorece la identidad, y la infraestructura de transportes, sobre todo del Metro, y que ha reforzado esa identidad. Pero el BM también ha tenido el hándicap de las políticas autonómicas de descentralización administrativa, y de dispersión de recursos. Las fuerzas centrífugas, que se manifiestan en los movimientos residencia-trabajo, si bien se pueden explicar por cambios en los sistemas productivos postindustriales, son también consecuencia de decisiones deliberadas de los poderes políticos locales y autonómicos.

6. Bibliografía

ALONSO TEIXIDOR, L.E. (2008): "La ordenación urbana de Gijón en el PGOU 2006". *Urban*, nº 13, 8-33.

ALVAREZ MORA, A. (1999): "Bilbao. Definición de una "imagen de marca" como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado". *Ciudades*, nº 5, 151-178.

ANTOLÍN IRÍA, E., FERNÁNDEZ SOBRADO, J.M. y LORENTE BILBAO, E. (2010): "Estrategias de regeneración urbana y segregación residencial en Bilbao: apariencias y realidades". *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, vol. XLII, nº 163, 67-82.

BENITO DEL POZO, P. (2004): "Discursos, propuestas y acciones sobre la ciudad postindustrial". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 24, 9-29.

BENITO DEL POZO, P. (2006): "Promoción y valorización del suelo industrial en Asturias". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 42, 99-1.

BLANCO FERNÁNDEZ, J. y CARRERO DE ROA, M. (2001): "Desplazamientos domicilio-trabajo en el Área Central de Asturias. 1986-

1996. Pautas y Causas" en *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Fundicot. Disponible en www.fundicot.org/ciot%203/grupo%202/018.pdf.

CAPEL, H. (2004): Comentario sobre la tesis doctoral de GONZÁLEZ CEBALLOS, S. "La política de escalas en Bilbao.: la construcción sociopolítica de un Área". *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona*, vol. IX, nº 486. Disponible en http://www.ub.es/geocrit/b3w-486.htm.

CASTILLO, J. del (coor.) (1989): "Bases para la revitalización económica del Bilbao Metropolitano". *Ekonomiaz*, nº 15, 54-73.

CASTELLS, M. (dir.) (1994): *Estrategias para la reindustrialización de Asturias*. Madrid. Civitas.

COBANERA, A. (2002): "Desindustrialización y Regeneración económica del País Vasco. Acciones de reconversión del Gobierno Vasco y SPRI". *Lan Harremanak*, (2002-I), nº 6, 51-68.

COLOQUIO SOBRE GEOGRAFÍA (1977): *Ciudad e Industria. Actas del IV Congreso de Geografía, 1975*. Oviedo. Universidad de Oviedo

CORTIZO ÁLVAREZ, T. (1999): "Las huellas de la renovación actual en las ciudades asturianas" en *El Territorio y su Imagen*. Málaga, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga, vol. 2, 997-1011.

CORTIZO ÁLVAREZ, T. (2001): "La Asturias Central, de espacio urbano a ciudad. La movilidad laboral como método de definición" en CASTAÑER, M. et al., Áreas Urbanas y Movilidad Laboral en España. Girona, Universitat de Girona, 93-120.

CORTIZO ÁLVAREZ, T. (2003): "Un Mercado Paralelo: la producción de suelo y la promoción inmobiliaria de Oviedo 1994-2002". *Scripta Nova*, vol. VII, nº 146. Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(096).htm

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2006): *Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano*. Bilbao.

ESTEBAN GALARZA, M. (2000): *Bilbao, luces y sombras del titanio: el proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano*. Leioa. Universidad del País Vasco.

ESTEBAN GALARZA, M. (2008): "Liderazgo público, concertación institucional y urbanismo creativo. El caso de Bilbao" en ESTEBAN GALARZA, M. et al, *Territorios Inteligentes: dimensiones y experiencias internacionales*. La Coruña, Netbiblo, 77-100.

FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (1997): "La nueva política estatal de desarrollo regional y sus efectos en Asturias (1985-1995)". *Eria*, nº 43, 238-242.

FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (2003): "Hipermercados y Centros Comerciales en Asturias". *Eria*, nº 62, 341-349.

FERRAO, J. (2004): "Las regiones metropolitanas como comunidades imaginadas: vivencias, discursos, acción". *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 141-142, 517-522.

GALDOS URRUTIA, R. y RUIZ URRESTARAZU, E. (2002): "La continuidad de la industria: Estructura y localización industrial en el País Vasco". *Eria,* nº 59, 357-370.

GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación del Territorio*. Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2002): *Euskal Hiria. Proyecto Cities*. Vitoria-Gasteiz. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio ambiente.

GÓMEZ, M.V. (1998): "Reflective Images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao". *International Journal of Urban and Regional Research,* 22(1), 106-121.

GONZÁLEZ, S. (2006): "Scalar narratives in Bilbao: a cultural politics of scales approach to the study of urban policy". *International Journal of Urban and Regional Research,* 30(4), 836-857.

GONZÁLEZ CEBALLOS, S. (2006): "Historias de ciudad. Historia(s) de Bilbao". *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 148, 277-294.

JUARISTI LINACERO, J. (1999): "La postmodernización como estrategia de revitalización urbana: aprendiendo de Bilbao" en *El Territorio y su Imagen*. Málaga, Asociación de Geógrafos Españoles y Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga, 1085-1097.

JUARISTI, J. (2006): "Urban renewal and the industrial past of Bilbao" en LOIS GONZÁLEZ, R.C. (ed), *Urban Changes un different scales: systems and structures*. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 677-692

JUARISTI LINACERO, J. (2009): "La red urbana vasca y el área metropolitana de Bilbao en la transición postfordista (1981-2006)" en RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (ed), Áreas Metropolitanas en España. La nueva forma de la ciudad. Oviedo, Universidad de Oviedo, 73-101

JUARISTI LINACERO, J. (2011): "Movimientos residencia-trabajo y estructura metropolitana. Cambios en el área metropolitana de Bilbao 1980-2001". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 31, nº 1.

MADERA GONZÁLEZ, M. y TOMÉ FERNÁNDEZ, S. (1996): "La operación ferroviaria y urbanística Cinturon Verde de Oviedo". *Eria*, nº 39-40, 121-130.

MAS SERRA, E. (2010): "¿Plan Estratégico o Estrategia para un discurso? El caso de Bilbao". *Scripta Nova*, vol XIV, nº 328. Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-328.htm.

MAS SERRA, E. (2011): "La revitalización del Área Metropolitana de Bilbao: la gestión de Bilbao Ría 2000. Aspectos Territoriales". *Boletín de la Asociación Española de Geógrafos (AGE)*, nº 55, 35-57.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. y CARAVACA BARROSO, I. (1993): *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*. Madrid. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España 2006*. Madrid.

MORALES MATOS, G. (1980): "Industrialización y crecimiento urbano en Avilés". *Eria*, nº 1, 151-178.

MORALES MATOS, G. (1982): *Industria y espacio urbano en Avilés*. Gijón. Silverio Cañada

MORENO ZUMALDE, J. (2005): *Bilbao. Declive Industrial, Regeneración Urbana y reactivación económica de un espacio metropolitano*. Bilbao. IVAP.

MOTA, F. y SUBIRATS, J. (2000): "El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas. Su impacto en el sistema político autonómico". *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, 123-158.

MURCIA, E. (1980): "Introducción al estudio del sistema urbano asturiano". *Ería*, nº 1, 89-150.

PÉREZ AGOTE, A. (1979): "Racionalidad urbana y relaciones sociales. El Gran Bilbao (1945-1975)". *Saioak. Revista de Estudios Vascos*, año III, nº 3, 3-57.

PRINCIPADO DE ASTURIAS (2009): *Avance de Prioridades de Ordenación del Plan Territorial Especial de los Nudos Metropolitanos de los*

Concejos de Llanera y Siero. Oviedo. Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

PRINCIPADO DE ASTURIAS (2010): *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias. Subdirectrices del Área Central. Documento de Aprobación inicial*. Oviedo. Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

RODRÍGUEZ, A., MARTÍNEZ, E. y GUENAGA, G. (2001): "Uneven redevelopment. New urban policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao". *European Urban and Regional Studies,* 8(2), 161-178.

RODRÍGUEZ, A. (1998): "Continuidad y cambios en la revitalización del Bilbao metropolitano". *Ekonomiaz*, nº 41, 148-167.

RODRÍGUEZ, A. (2002): "Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana de Bilbao". *Lan Harremanak,* nº 6, 69-108.

RODRÍGUEZ, A. y VICARIO, L. (2005): "Innovación, competitividad y regeneración urbana: los espacios retóricos de la "ciudad creativa" en el nuevo Bilbao". *Ekonomiaz,* nº 58, 262-295.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. BLANCO FERNÁNDEZ, J. (2009*): El área metropolitana de Asturias. Ciudad Astur: el nacimiento de una estrella urbana en Europa*. Gijón. Trea.

TOMÉ FERNÁNDEZ, S. (1999): "La nueva Geografía Económica de Asturias". *Eria,* nº 50, 245-263.

TORRES ENJUTO, M.C. (1988): "Economic Crisis versus Urban Crisis: The Basque Metropolitan Areas". *Iberian Studies*, vol. 17, 73-86.

TORRES ENJUTO, M.C. (1991): "Diez años de reconversión industrial en Euskadi 1980-1990". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 13,165-186.

TORRES ENJUTO, M.C. (1995): *Industria y Territorio en Bizkaia*. Vitoria-Gasteiz. IVAP.

ZULAIKA, J. (2001): "Tough Beauty: Bilbao as Ruin, Architecture and Allegory" en RESINA, J.R., *Iberian Cities*. *Hispanic Issues*, vol. 24, 1-17.

UNA APROXIMACIÓN A LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA URBANA EN ESPAÑA ¿HACIA LA CIUDAD CREATIVA?*

Antonia Sáez Cala
Universidad Autónoma de Madrid
antonia.saez@uam.es

Palabras clave: Reestructuración productiva, Regeneración urbana, Clase creativa, Áreas urbanas.

1. Introducción

Los procesos de internacionalización de la economía y la ampliación de la Unión Europea han favorecido una progresiva concentración espacial de los recursos y del poder económico (Méndez et al., 2008). En tanto, se ha asistido en algunos Estados miembros a la implantación de procesos de descentralización política, que han capacitado a las regiones y ciudades para gestionar los retos planteados, mediante respuestas diferenciadas.

En España, el proceso de descentralización política iniciado con la Constitución vigente de 1978 ha permitido, no sin problemas, la consolidación de una nueva organización territorial del Estado y una mejora de la eficacia de las políticas públicas. Desde 1983, las Comunidades Autónomas vienen asumiendo competencias en diversos ámbitos de la Administración; en ciertos casos de forma exclusiva como la planificación de la economía regional, la promoción del desarrollo económico y la innovación.

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. Ref. CSO 2009-11261 (Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

La puesta en marcha y el desarrollo del Estado de las Autonomías ha conllevado un proceso de consolidación regional y una remodelación significativa de los nuevos sistemas urbanos regionales (Serrano, 2006). Pero, España carece de instancias político-administrativas que puedan gestionar esa nueva realidad urbana. Las ciudades y en particular las áreas metropolitanas vienen enfrentándose a nuevas demandas en infraestructuras, vivienda y servicios sociales, resultado del crecimiento demográfico y económico, sin olvidar el creciente flujo inmigratorio al que han estado sometidas hasta la llegada de la actual crisis, que ha incrementado algunas de esas demandas. Al mismo tiempo, necesitan fomentar la innovación, atraer mano de obra cualificada y talento, y encontrar nichos de mercado para posicionarse a nivel internacional.

La falta de correspondencia entre el área funcional y los límites de actuación de los gobiernos regionales y locales en las áreas metropolitanas genera un complejo entorno político, salvo en el caso de la Comunidad de Madrid, donde el gobierno regional juega el papel de un gobierno metropolitano, al coincidir región con el área funcional metropolitana, no sin problemas. En el resto de las áreas metropolitanas es difícil alcanzar metas a medio y largo plazo para el desarrollo económico y la competitividad, dada la necesidad de contar con un amplio consenso y el hecho de no ser una competencia exclusiva[1]. A diferencia de otros ejemplos de metro-regiones en el ámbito de la OCDE, hay una ausencia de gobernanza metropolitana.

La asunción de competencias y ciertas dificultades entre las diferentes administraciones, así como la carencia de instancias político-administrativas a nivel metropolitano vienen obstaculizando la ejecución de políticas horizontales. Las posibles soluciones a esta realidad pasan o bien por la creación de un gobierno metropolitano, como en el caso de Londres y Stuttgart, o bien por establecer diversas formas de colaboración (creación de agencias especializadas u organismos intermunicipales, acuerdos e informales de cooperación entre los diferentes gobiernos para un trabajo conjunto) entre las administraciones existentes (OCDE, 2007).

1 Una muestra de ello es Madrid, donde dos organismos regionales (IMADE y Madri+d) y uno municipal (Madrid Emprende) están encargados de promover el desarrollo económico y la innovación.

El emergente papel de los actores locales, en especial en las regiones urbanas, hace cada vez más necesario clarificar mejor las competencias y llevar a cabo uniformemente el proceso de descentralización. La devolución del poder a los gobiernos locales reforzaría a las ciudades en aquellos ámbitos de actuación, donde hoy por hoy está presente una debilidad en términos de funciones institucionales y de recursos[2]; aunque debería emprenderse sin reproducir situaciones de suma cero entre el gobierno regional y el metropolitano.

Las ciudades están en un permanente cambio para adaptarse a las nuevas condiciones del entorno, pero, la velocidad de esas transformaciones se ha incrementado en las últimas tres décadas por los procesos de reestructuración productiva y suburbanización a los que se han visto sometidas (Couch et al., 2003). La mayoría de las áreas urbanas españolas y europeas han dejado de ser centros industriales para convertirse en centros de servicios y consumo. Muchas de las funciones de las zonas centrales se han desplazado hacia la periferia de las áreas metropolitanas, generando una expansión de las mismas sin precedentes.

Estas dinámicas no siempre están exentas de graves problemas (abandono de edificios, entornos degradados, desempleo, exclusión social,...), sobre todo en las viejas ciudades industriales. La regeneración económica y urbana ha sido la respuesta por parte de los poderes públicos a esta necesidad de intervención, que si bien presenta especificidades en su aplicación en cada núcleo urbano, no así en sus contenidos básicos. Ciudades a lo largo de Europa han puesto en marcha este tipo de estrategias basada en las industrias creativas, donde la cultura se ve como un medio que pueda crear una nueva imagen urbana (Hall, 2000; Evans, 2003), que haga más atractiva a la ciudad a fin de movilizar capital y trabajadores cualificados.

Los políticos, urbanistas y otros agentes socioeconómicos que toman decisiones en las ciudades han venido adhiriéndose a la lógica de la *clase creativa* y han comenzado a transformar los cascos y ba-

2 Trullén (2006) apunta que el actual marco regulador en materia de competencias económicas atribuibles al ámbito local y su financiación, no contempla la intensificación de las interacciones entre ciudades y sigue anclado en un contexto productivo tradicional, donde los procesos productivos se limitan meramente a los límites de los términos municipales, obvia los problemas derivados de las economías externas y otorga un tratamiento homogéneo, al margen del nivel que el municipio ocupe en la jerarquía urbana.

rrios antiguos de sus ciudades en centros animados de vida urbana. No faltan los proyectos de mejora de la infraestructura pública, ni de transformación de viejas instalaciones industriales en modernos centros comerciales y en ciertos casos en viviendas residenciales de lujo.

Bajo las premisas de la teoría de la *clase creativa*[3], los responsables políticos pretenden promover la competitividad a través de crear una ciudad atractiva para la clase creativa, abandonando en muchos casos las ideas tradicionales acerca del desarrollo económico. De este modo, las políticas de rehabilitación urbana se han convertido en una de las herramientas más populares para promover el desarrollo económico y no en un complemento de los enfoques tradicionales (Donegan et al., 2008).

El objetivo de este capítulo es proporcionar una cartografía del tamaño y la distribución de la clase creativa en las cinco principales grandes áreas urbanas de España. Además, observar en qué medida la distribución de los servicios culturales (a través del índice de oportunidad cultural), dirigidos a satisfacer la demanda de consumo de la clase creativa; y aquélla de las industrias intensivas en I+D (mediante el índice de puestos de trabajo de alta tecnología), influencian el tamaño de la clase creativa en las áreas urbanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao.

El trabajo se estructura en seis apartados. En los dos primeros se expone a grandes rasgos las características de los procesos de reestructuración productiva y de las estrategias de regeneración y revitalización urbana, que han afectado a las ciudades en las tres últimas décadas, así como los argumentos del enfoque de la clase creativa, adoptado por un gran número de ciudades como marco de referencia de dichas estrategias. A continuación se describe las fuentes de información y metodología seguida para aplicar el modelo de la clase creativa según Florida (2002) al contexto español. La cuarta parte recoge los resultados del tamaño y distribución de los efectivos creativos en las grandes áreas urbanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao, para el año 2001. Finalmente, se elaboran unas conclusiones y se apuntan una serie de aspectos a indagar en futuras investigaciones alrededor de estas cuestiones.

3 La presencia de la clase creativa en un determinado lugar estimula el desarrollo económico, pues este tipo de trabajadores suele conducir al crecimiento y mejora de la competitividad de las áreas metropolitanas.

2. Reestructuración productiva, competitividad y regeneración urbana

2.1. Reestructuración productiva urbana

Desde los años ochenta del siglo XX, las áreas urbanas europeas y españolas se han visto afectadas por cambios socioeconómicos y políticos de gran alcance, provenientes en parte de los procesos de reestructuración y globalización económica, que han modificado drásticamente el contexto para el desarrollo urbano. La mayoría de las regiones ha sufrido un amplio proceso de desindustrialización, que se manifiesta en la pérdida de empleo industrial y un descenso del valor añadido generado por la industria.

La estructura industrial tradicional de muchas ciudades experimenta un cambio rápido y el desempleo se convierten en el principal objetivo de actuación. Las ciudades tienen que adaptarse a sus nuevos papeles como centros de consumo y de acogida de empleo en las actividades de servicios. Pero, este proceso de reestructuración socioeconómica urbana produce también una intensificación de la exclusión social y la polarización, tanto en áreas urbanas en declive como en las más dinámicas. No hay que olvidar, que la reestructuración de la economía es un prerrequisito necesario para el cambio físico de la estructura urbana.

Las oportunidades de crecimiento económico se han desplazado de la manufactura hacia los sectores de alta tecnología y la globalización de la economía y la sociedad ha incrementado la movilidad del capital e intensificado la competitividad entre las ciudades y los territorios. Sin embargo, esta fase de la llamada "nueva industrialización" (Parejo, 2001), apenas ha introducido en España una relocalización del mapa manufacturero. De hecho, a principios del siglo XXI, Madrid y Cataluña concentraban casi la mitad de todas las industrias de tecnología avanzada.

Las nuevas actividades presentan con frecuencia formas de organización de la producción tipo clúster y fuertes vínculos con organizaciones dedicadas a la generación de conocimiento. Requieren de determinados y singulares factores de localización, como la presencia de relevantes centros de investigación públicos, la existencia de lazos entre la comunidad científica y las asociaciones profesionales e inte-

racciones entre las empresas y las universidades, además de la posibilidad de acceder a un mercado de trabajo cualificado, por lo que las características de localización son esenciales (Percy, 2003).

La calidad del entorno local deviene cada vez más un importante factor para atraer inversiones, en particular en las áreas centrales de las ciudades; de ahí que los aspectos físicos de la estructura urbana hayan influenciado la naturaleza del proceso de revitalización. Los edificios y los lugares, previamente destinados a las actividades industriales tradicionales (fábricas, zonas portuarias, …) se han recuperado para actividades de servicios, incluyendo comercio, cultura, ocio y turismo. En muchos casos estas zonas se han convertido en ubicaciones populares para hoteles con encanto, museos, restaurantes, centros comerciales, bares y sedes centrales de empresas, lo que ha impactado en gran medida en la imagen de la ciudad y potencial estímulo relevante para atraer inversiones adicionales en la región metropolitana.

En muchas ciudades, la cultura, las artes y el ocio son con más frecuencia elemento central de la estrategia de regeneración. Se fomenta el turismo cultural y la asistencia a espectáculos y exposiciones para generar efectos positivos sobre la economía, aunque hay cierta inquietud sobre la posible eficacia de la cultura a la hora de estimular el crecimiento económico.

La reestructuración productiva del ámbito urbano ha supuesto un cambio en las políticas urbanas (Rodríguez y Martínez, 2001; Rodríguez et al., 2001; Couch et al., 2003). Se adopta un enfoque proactivo y empresarial para actuar en el campo del crecimiento y la mejora de la competitividad, que implica un rediseño de los instrumentos y la aparición de un nuevo modelo de gobernanza. Ya no basta con gestionar el crecimiento y controlar las externalidades negativas provocadas por la expansión urbana, sino que hay que compensar los efectos de la crisis, apoyar el desarrollo de nuevas funcionalidades urbanas y reforzar la capacidad local para competir en la nueva economía global.

La política urbana pasa a ser un instrumento clave de gestión local de la economía global y la revitalización en uno de los ámbitos principales de actuación en las ciudades europeas y españolas. El creciente protagonismo de los gobiernos locales y urbanos se observa en su mayor implicación en la promoción económica, donde el sector público local apoya activamente la participación del sector privado.

Como señalan Rodríguez et al. (2001), la intervención en la ciudad se hace cada vez más compleja por la reorientación empresarial de la política urbana y la fragmentación de las decisiones entre un abanico de agencias públicas, semipúblicas y privadas. Ahora en el gobierno de la ciudad ya no sólo están presentes las instituciones formales, sino que a él se incorpora todo un conjunto de instituciones informales, que configuran el espectro de actores que compiten a menudo por el control de la agenda urbana y el acceso a los recursos. Ello introduce la exigencia de coordinación y la construcción de consensos entre los agentes claves de la ciudad, a fin de superar la dinámica de conflicto tradicional que envuelve a los procesos de negociación local.

2.2. Ciudad y competitividad

En el actual contexto global ya no sólo compiten las empresas, sino lo hacen también las ciudades. La competitividad de una ciudad hace referencia a la capacidad de su economía local y sociedad para incrementar los estándares de vida de sus habitantes. Una ciudad es más competitiva cuando muestra una habilidad para atraer inversiones y talento, es decir, para mantener su atractivo a los factores capital y trabajo (Malecki, 2002).

Los factores de producción, las infraestructuras, la calidad de vida, la diversidad de la estructura económica e instalaciones urbanas, la eficacia gubernamental, la estrategia urbana, la cooperación público-privada y la flexibilidad institucional constituyen los determinantes de la competitividad urbana. En particular, contribuyen de forma significativa a ella los centros de investigación, las universidades, la cualificación de la mano de obra, los logros educativos de la población residente, así como las actividades e instalaciones culturales (op. cit.; OCDE, 2006).

Las ciudades compiten directamente entre ellas para atraer o retener principalmente la mano de obra y el capital, y lo hacen suministrando la combinación óptima o la mayor cantidad de factores de localización, tales como zonas verdes, apoyos a las empresas, calidad de la educación, vivienda asequible o la presencia de sedes centrales de empresas multiplanta. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y en concreto Internet han sugerido nuevos

tipos de inversión por los que las ciudades compiten. Pero, sólo los entornos urbanos más dinámicos son los que están más capacitados para obtener las ventajas que de su uso se desprenden. Además, disfuncionalidades en el mercado de trabajo, pueden mermar su capacidad de competir.

Si se analizan los datos del *Urban Audit* para las ciudades europeas se constata que las áreas metropolitanas presentan una alta concentración de empleo en sectores punteros, pero también se aglutinan en ellas un gran número de residentes en situación de desempleo. En estos espacios conviven elevadas proporciones de residentes con niveles de educación superior y ciudadanos sin estudios secundarios.

Las ciudades son importantes territorios generadores de riqueza y con frecuencia constituyen el motor de las economías nacionales. En particular, las áreas metropolitanas presentan altos niveles de productividad y crecientes flujos de personas, bienes, capital, servicios e incluso ideas. Son espacios que producen un elevado porcentaje de la producción nacional, medida en términos de PIB, si se compara con el peso que representa su población. Su PIB per cápita se sitúa por encima de la media nacional (OCDE, 2006). Entre 1985-2001, todas las grandes ciudades españolas mejoraron significativamente en términos de renta per cápita y productividad del trabajo y han sido más competitivas. La búsqueda de nuevas oportunidades comerciales y su adaptación a los requisitos más exigentes de la demanda internacional, les ha permitido ganar nuevas cuotas de mercado y un mayor crecimiento de su PIB per cápita (Mella y Chasco, 2005).

Las áreas metropolitanas muestran tendencias demográficas más positivas que la media nacional. Aunque en general, el porcentaje de población mayor de 65 años ha venido creciendo en las últimas décadas, así como la tasa de dependencia, estos valores son inferiores a los nacionales (OCDE, 2006). Si bien ello tiene implicaciones sobre el volumen de activos, en las aglomeraciones urbanas se aminora por la capacidad de atracción que estos centros ejercen sobre la población, en especial sobre los más jóvenes, presentando un crecimiento más rápido de la fuerza de trabajo.

Pero, las grandes aglomeraciones de población y actividad económica no sólo generan externalidades positivas (economías de aglomeración, ventajas de especialización y diversidad, concentración de activida-

des de I+D+I y generación de innovación, mercado de trabajo cualificado, importante stock de capital físico), sino que también están asociadas a ciertos efectos externos negativos (congestión, contaminación atmosférica y acústica, segregación social o elevadas tasas de criminalidad).

Ciertas características de la dinámica urbana post-industrial generan desigualdades socioeconómicas que contribuyen a incrementar la segregación y el descontento. La exclusión social ha aumentado en todas las áreas metropolitanas, aunque su forma e intensidad varía en cada ciudad. Lejos de solucionarse, viene empeorando desde la década de los años ochenta del siglo XX en todas las ciudades y es constatable que la inmensa mayoría de las grandes ciudades, incluso las más ricas, presentan amplias bolsas de pobreza y problemas sociales.

La capacidad de crecimiento de las aglomeraciones urbanas no siempre es sinónimo de éxito. Un cierto número de ellas muestran signos de declive, con una escasa capacidad para innovar, elevadas tasas de desempleo, un deterioro de la calidad de sus infraestructuras y desigualdad social; con valores en sus indicadores económicos y sociales por debajo de la media nacional. Son aquéllas afectadas por procesos de reestructuración industrial.

El estimulo de la competitividad de las ciudades requiere de un enfoque más estratégico (OCDE, 2006), por otro lado no exento de riesgo. Las economías de las áreas urbanas deben reinventarse permanentemente mediante ajustes microeconómicos y estructurales, y las respuestas tienen que ser rápidas y efectivas a los problemas del aumento de la movilidad del capital, de la cualificación de la mano de obra y de la generación de conocimiento e innovación tecnológica. Podría decirse, que un entorno atractivo, si bien puede contribuir al éxito económico, no es la única alternativa. Aumentar la calidad de vida de la ciudad y atraer inversiones pasa por aplicar enfoques espaciales más sostenibles y a ello en parte contribuyen las estrategias de regeneración urbana (Percy, 2003).

2.3. Estrategias de regeneración y revitalización urbana

La mejora de la competitividad de ciudades y regiones en Europa y España ha supuesto poner en marcha procesos de reestructuración productiva vía estrategias de regeneración y revitalización ur-

bana. Si bien existe una amplia variedad de ellas, todas contienen un elemento recurrente: los grandes proyectos urbanísticos[4] de carácter emblemático, no exentos de polémica, en lo relativo a su contribución al logro de metas más amplias de política urbana.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de revitalización urbana muestra cambios en la orientación de las iniciativas. Si bien en un primer momento –mediados de los años 70's a mediados de los 80's- la regeneración urbana sólo presenta una dimensión económicas, mediante actuaciones centradas exclusivamente en los ámbitos físicos y económicos urbanos; en la década de los noventa, la dimensión económica incorpora el componente social (Couch y Fraser, 2003). A las acciones tradicionales se unen ahora actuaciones para atajar la exclusión social y mantener y mejorar las áreas urbanas, pues se reconoce ampliamente que ello genera unos beneficios medioambientales a largo plazo.

Los aspectos de pobreza y desigualdad no son elementos nuevos en la política urbana. Lo nuevo es la referencia a un concepto más amplio de exclusión social en las actuales estrategias de regeneración urbana y la definición explícita de programas de inclusión social, dirigidos al desempleo, las personas sin hogar, la drogadicción, los bajos niveles educativos y la exclusión de servicios y redes sociales (Percy, 2003). Muchos de los programas de regeneración urbana reconocen la creciente importancia de la sostenibilidad medioambiental como una nueva vía para resolver algunos de los problemas. En esta línea, se observa que las ciudades han intensificado las acciones medioambientales y han aplicado principios ecológicos de planificación a todos sus proyectos tanto de infraestructuras[5], de construcción de viviendas como de creación de parques tecnológicos y empresariales. En algunas ocasiones, se han desarrollado enfoques integrados y proactivos para un desarrollo sostenible.

La reorganización estructural del espacio físico y económico urbano pasa por la reconversión de amplias zonas degradas, resultado de la deslocalización e incluso cese de actividades y funciones previas.

4 Los desarrollos urbanos de prestigio son proyectos a gran escala, capaces de atraer inversiones y promover una nueva imagen de la ciudad.

5 Ampliaciones de líneas de metro, nuevas líneas de tranvía, carril bici y zonas peatonales.

Su transformación, en muchos casos espacios industriales, en áreas de usos mixtos (oficinas, residencial, comercial, cultural y de ocio) se vincula a la creación de nuevas zonas de producción y de consumo, adaptadas a las exigencias de la nueva realidad local y global. Al mismo tiempo, estas grandes operaciones emblemáticas persiguen además, el cambio de la imagen urbana mediante la combinación de proyectos denominados "buques insignia"[6], arquitectura de firma, parques temáticos, exposiciones internacionales, festivales de arte y cultura, y otros eventos, incluso deportivos, que tienen una función publicitaria importante en la nueva orientación y trayectoria para la futura ciudad (Rodríguez et al. 2001).

Es cierto que los grandes proyectos urbanísticos no son algo nuevo. Las actuales intervenciones a gran escala se diferencian de aquellas de los años sesenta y épocas anteriores, en que el objetivo de transformación y reconversión de espacios degradados en áreas de nueva centralidad adaptadas a los nuevos requerimientos de producción y consumo, se hace ahora creando las condiciones físicas a partir de nuevas funcionalidades. Además, se adoptan técnicas de marketing urbano y nuevas fórmulas de gestión empresarial, guiadas por criterios de eficiencia y rentabilidad. Estas técnicas se han convertido en partes importantes de la estrategia de regeneración. No obstante, la repetición en serie de los mismos instrumentos y diseños de la arquitectura, hasta los eslogan y campañas publicitarias reintroducen la tendencia hacia la homogeneización y escasa diferenciación entre los distintos proyectos emblemáticos que proyectan y ejecutan las diferentes ciudades.

Los grandes proyectos urbanos, con muy pocas excepciones, se promueven, lideran y con frecuencia se financian por el sector público[7]. La UE, aunque no tiene competencias específicas en materia de regeneración urbana, sí tiene un efecto sobre muchos de los ámbitos en los que se lleva a cabo la misma y un input directo sobre ciertas áreas claves, como la financiera. Destaca sobre todo, su contribución

6 Son proyectos a pequeña escala para estimular el crecimiento dentro de una zona urbana y transformar la percepción local de la misma.

7 Los riesgos de los grandes proyectos se asumen por la Administración y en ocasiones se comparten con el sector privado. Pero, dado el carácter especulativo e inmobiliario de los proyectos, es bastante probable, como señalan Rodríguez et al. (2001) que se produzcan déficits, que a menudo derivan de la socialización de los costes y la privatización de los beneficio.

vía fondos estructurales e iniciativas comunitarias como URBAN o INTERREG. Una gran parte de las ciudades españolas se han beneficiado de las ayudas para poner en marcha estrategias de desarrollo económico y por ende de regeneración, donde por lo general la inversión privada es limitada.

De lo que no hay duda es de la necesidad de aplicar enfoques de regeneración holísticos e integrados para abordar los problemas de las áreas urbanas; de ahí que la cooperación y el trabajo conjunto se haya incrementado entre los agentes implicados (Percy, 2003). Una regeneración urbana efectiva precisa del conocimiento, las habilidades y los recursos de los sectores público y privado, y de la comunidad local. Igualmente, de cambios en la forma de hacer y ejecutar la política urbana, lo que implica pasar a formas de organización en red abiertas de socios, ampliar la implicación de los denominados *stakeholders* y generar confianza.

3. Innovación y áreas urbanas. ¿hacia la ciudad creativa?

3.1. Sociedad del conocimiento y ciudad

La generación de conocimiento y la difusión de innovaciones en sus diversas formas contribuyen de manera eficaz a la mejora de la competitividad de las empresas y al bienestar de los habitantes de un territorio. Sin embargo, no todos los núcleos urbanos muestran la misma capacidad para generar las ventajas competitivas que se derivan de la innovación y el conocimiento. De ahí, que uno de los objetivos prioritarios de una gran parte de las políticas urbanas sea desarrollar mecanismos de aprendizaje, individual y colectivo, capaces de difundir conocimiento a lo largo del tejido productivo, social e institucional (Méndez et al., 2008).

Las grandes áreas urbanas se han convertido en los centros preferentes de innovación, como ocurre con Madrid y Barcelona. Estos espacios compiten a nivel global y concentran las empresas líderes, las inversiones, la mano de obra cualificada, los centros de investigación y las universidades. Sus ventajas en términos de innovación y productividad superan sus costes más elevados de residir y hacer negocios en ellas (Florida, 2009), por lo que atraen y concentran a personas con ni-

veles educativos más elevados. Este colectivo juega un papel relevante en la generación de conocimiento.

Los resultados de las investigaciones sobre la economía del conocimiento y la ciudad indican que se están produciendo cambios radicales en la producción de bienes y servicios en el interior de las ciudades. Las actividades de mayor intensidad de conocimiento tienden a ubicarse en los núcleos y barrios centrales metropolitanos, por lo que presentan una distribución desigual a lo largo del territorio metropolitano.

En el caso del sistema urbano español, Méndez et al., (2009) apuntan que la denominada sociedad del conocimiento es cosa de unas pocas ciudades, pues una parte considerable de los núcleos urbanos no dispone de la suficiente capacidad para producir, atraer y retener a la denominada "clase creativas" en términos de Florida (2002). Se observan diferencias interurbanas en el grado de inserción a la economía del conocimiento y las trayectorias seguidas son diversidad.

3.2. La ciudad creativa

La noción de ciudad creativa aparece en los años noventa del último siglo y representa el traslado del debate sobre innovación territorial al ámbito urbano (Rodríguez y Vicario, 2005). Sugiere que las industrias culturales son una herramienta importante para el desarrollo económico local (Paquette, 2008), donde la cultura es el motor y soporte de la imagen de la ciudad. Este concepto hace referencia a centros urbanos innovadores, donde se da una alta concentración de capital humano, un intenso flujo de nuevas ideas, que configura una comunidad cultural imaginativa y diversa. Disponen de un sistema local de innovación, que intensifica la generación y difusión del conocimiento y en él participan un número elevado de organizaciones públicas y privadas (Méndez et al., 2008).

En el mundo actual, las ciudades creativas suelen coincidir con las grandes aglomeraciones urbanas[8], pues su condición de nodos claves en la economía global y su dimensión hacen que en ellas se den

8 Esta observación parece excluir a priori a una buena parte del sistema urbano en lo referente al conocimiento y la creatividad. Sin embargo, las ciudades medias españolas e incluso los núcleos urbanos de rango inferior ganan protagonismo en aquellos indicadores relacionados con la capacidad de innovación, aunque es un hecho constatado que las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona aglutinaban la

las condiciones favorables para una elevada capacidad de innovación. Según Florida (2009), la ciudad se vuelve más rica y creativa cuanto mayor es. Su crecimiento y prosperidad están vinculados a su poder de atracción y retención del denominado talento, por lo que su mayor reto será lograr y mantener una adecuada tasa de innovación y de no hacerlo podría llegar a una situación de declive.

Las ciudades del conocimiento están organizadas alrededor de sistemas de producción caracterizados por redes interempresariales cambiantes y mercados de trabajo flexibles (Stoper, 2006). Estas estructuras facilitan los contactos y unos elevados niveles de información e intercambio sobre productos y procesos industriales y de servicios, que constituyen un factor crítico para la generación de nuevas ideas, sensibilidades y percepciones, contribuyendo a mantener su grado de competitividad.

Estos centros creativos concentran una población que desempeña su actividad en los ámbitos de ciencia y tecnología, arte y diseño, entretenimiento y medios de comunicación, derecho, finanzas, administración de empresas, atención sanitaria y educación. Esta denominada "clase creativa" (Florida, 2002) viene experimentando un crecimiento extraordinario desde la segunda mitad del siglo XX. Por ello, son ciudades habitadas por residentes abiertos a la experiencia, uno de los factores decisivos para la innovación y el crecimiento económico y clave para atraer y capitalizar la diversidad. Asimismo, lugares de una gran turbulencia social e intelectual, por lo que no suelen ser confortables (Hall, 2000). De ahí que según Florida (2009), en sociedades muy conservadoras y estables, y en aquellas sin un orden determinado, en un sentido amplio, no podrán albergarse los entornos urbanos creativos.

En las ciudades creativas puede observarse un equilibrio emergente entre el sistema productivo y el entorno cultural (Stoper, 2006), algo que comienza a ser reconocido por los responsables políticos. Prueba de ello son sus esfuerzos en combinar sus programas de desarrollo económico local con la promoción cultural, por lo general mediante estrategias de renovación del entorno urbano. Han buscado nuevas imágenes, que han sido utilizadas como reclamo para atraer

cuarta parte del empleo en servicios intensivos en conocimiento y sectores creativos (véase Méndez et al., 2008).

turistas, generar nuevas inversiones e incrementar las expectativas de la economía local. Una gran parte de las áreas metropolitanas han diseñado una fórmula de desarrollo centrada en la nueva economía y en inversiones en recursos culturales. Un Ejemplo de ello son los casos del Museo Guggenheim de Bilbao o la ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia. Pero, como apuntan Rodríguez y Vicario (2005), muchas de estas intervenciones realizadas adolecen, en cierto modo de aquello que buscan: la creatividad.

De acuerdo con Stoper (2006) la creatividad necesita movilizarse y canalizarse para que confluya en formas de aprendizaje e innovación. Cualquier programa de desarrollo viable centrado en una ciudad creativa debería tratar de asentar un sistema productivo, fomentar o atraer una fuerza de trabajo cualificada y una adecuada programación del espacio urbano. Todo ello bien definido e interrelacionado. La mera presencia de una clase creativa no es suficiente para fomentar la creatividad urbana a lo largo del tiempo. Intensificar las inversiones para crear un entorno urbano de alta calidad, rico en instalaciones culturales y propicio a la diversidad de la vida social local, por otro lado elementos recurrentes de las ciudades creativas contemporáneas, no son suficientes. Se requiere además considerar las complejas interrelaciones diacrónicas y sincrónicas que deben existir antes de que surja probablemente un entorno creativo y dinámico.

3.3. Clase creativa, regeneración y desarrollo urbano

A principios de la primera década del siglo XXI, los planteamientos de la *clase creativa*, formulados por Florida (2002), sugieren que el éxito económico de una ciudad está determinado por la presencia de dicha clase o en su caso si cuenta con suficiente potencial para atraerla. Por tanto, bajo este enfoque, las ciudades deberían adaptarse para atraer a esta nueva clase de trabajadores a fin de ser competitivas o mantener sus ventajas de competitividad. Según Florida, esta clase creativa está configurada por el *núcleo creativo* (investigadores, ingenieros y físicos), que aplica fundamentalmente creatividad tecnológica; los *bohemios* (artistas, diseñadores y escritores), dedicados a las formas artísticas de la creatividad; y los *profesionales creativos* (gestores y directores de empresas, financieros, abogados), que emplean la creatividad en un sentido genérico y de gestión. Éstos últimos son el

subgrupo más numeroso y los bohemios el más pequeño, aunque son los consumidores más críticos de los servicios urbanos. Por su parte, el núcleo creativo posee los mayores niveles de cualificación y genera gran parte del valor económico de la clase creativa.

La población creativa exige unos elevados niveles de calidad y un estilo de vida burgués-bohemio[9]. Por ello, desde el punto de vista de la intervención, ésta no debería subestimarse en las estrategias de desarrollo económico urbano. Así, la estrategia de la ciudad creativa se instrumentaliza vía políticas culturales en su vertiente de producción y promoción del mencionado estilo de vida (Paquette, 2008). Según Pratt (2008), se trata de un ejercicio de marketing urbano, donde el imán ahora es un centro urbano de Bo-Bo[10], cuyo primer objetivo es atraer mano de obra cualificada, que a su vez atraerá a las industrias de alta tecnología y todo ello conducirá a procesos de crecimiento y desarrollo económico. Por tanto, la tradicional lógica industrial de la teoría neoclásica de que el factor trabajo sigue al factor capital se reinvierte. Como indican Stam et al., (2008), la creatividad y en particular las actividades culturales no generan el crecimiento económico, sino que lo siguen.

Para Florida, las ciudades o regiones que disponen de talento, tolerancia y tecnología, sus famosas tres "T", atraerán y retendrán a la clase creativa, uno de los prerrequisitos para lograr un crecimiento económico sostenible. Pero, hasta el momento, como sostienen Donegan et al., (2008), no se ha demostrado que atraer a la clase creativa conduzca de forma más efectiva a un crecimiento del ingreso y el empleo, que la mejora de los indicadores de capital humano y los resultados de la estructura productiva de un área urbana. De ello se deduce, que las estrategias tradicionales de desarrollo económico mantienen todavía su validez y que programas de cualificación de RR.HH., de apoyo a la creación de empresas y a la diversificación de la estructura productiva pueden ser también herramientas eficaces para promover el bienestar socioeconómico; sin olvidar que invertir en el desarrollo y

9 Markusen (2006) y Comunian (2010) llaman la atención sobre los enfoques diversos de vida y culturales de los profesionales que integran la clase creativa.

10 Término acuñado por Brooks, D. (2001): *Bobos in Paradise: The new upper class and how they got there.* New York, Simon and Schuster. Lo utiliza para designar el estilo de vida "**Bo**urgeois-**Bo**hemian"

consolidación del talento local no tiene por qué implicar peores resultados que invertir para atraer talento externo (Comunian, 2010).

Las ciudades han invertido de forma significativa en sus infraestructuras cultural y economía creativa durante las dos últimas décadas. La cultura se ha utilizado como un medio para llevar a cabo la regeneración urbana, el desarrollo económico y la inclusión social. El foco de las estrategias económicas y las políticas se ha dirigido a qué debería tener una ciudad para ser creativa; políticas que se han replicado en muchos entornos urbanos, sin considera los aspectos específicos ni las circunstancias, llevando a formulas estandarizadas para el desarrollo de la ciudad creativa.

Asheim y Hansen (2009) rompen con su trabajo el supuesto de que toda la clase creativa comparte las mismas preferencias de localización, es decir, dónde vivir y trabajar. Además, complementan la tesis de la *clase creativa* introduciendo en el discurso el *knowledge-base approach.*, lo que les permite analizar la dependencia entre los diferentes tipos de conocimiento (sintético, analítico y simbólico)[11], las distintas clases de talento y las fases de los procesos de innovación. Las actividades de innovación de las empresas difieren sustancialmente según los sectores y las industrias en las que operen y exigen tipos de conocimiento específicos.

El conocimiento analítico (investigación básica) y el simbólico (aplicado en la creación de atributos estéticos de productos, diseños, imágenes y símbolos, entre otros) son más atractivos para la diversidad y menos dependientes de la trayectoria histórica de un determinado lugar y más sensibles al nuevo desarrollo. Por su parte, el conocimiento sintético (investigación aplicada) se vincula a instituciones y organizaciones que configuran la estructura económica de una región o ciudad, por lo que aquellos territorios que dependen más de este tipo de conocimiento, manifiestan pautas más dependientes de desarrollo regional.

Las actividades de alta tecnología y las industrias creativas, a las que hace referencia la teoría de la clase creativa, están más vinculadas a las tipologías de conocimiento analítico y simbólico respectivamente, mientras que las industrias más tradicionales lo están con el cono-

11 Las tres tipos de conocimiento pueden identificarse a través de las categorías profesionales de ocupación.

cimiento sintético. Éstas últimas emplean también talento proveniente de la clase creativa, pero en ellas –industrias e individuos creativos- no se ven atraídos a un determinado lugar por su clima social como manifiesta Florida (op. cit.,), sino que optan más por las características empresariales del mismo -clima empresarial-. Sin embargo, aquéllos que trabajan en profesiones ligadas a un conocimiento analítico y simbólico, el clima social es más importante, sobre todo, algunas características de este clima social son importantísimas para los ocupados creativos que aplican conocimiento simbólico.

Finalmente, no han faltado las críticas a la teoría de la clase creativa, que se han ejercido tanto desde el punto de vista económico, social, político como cultural y que han estado dirigidas tanto a cuestiones relacionadas con la evidencia empírica como aquellas otras centradas en las bases teóricas. Escasas diferencias entre los conceptos de *clase creativa* y capital humano, la no consideración del papel que juega el pasado en el ecosistema económico actual y que el clima social no puede observarse como un componente desconectado de de las estructuras institucionales y económicas de un cierto territorio, son algunos de los puntos (Asheim, 2009; Asheim y Hasen, 2009). Confusiones del término tolerancia por parte de muchos decisores de la política urbana con la simple presencia de diversidad cultural, así como realzar los fuertes lazos entre el desarrollo de la ciudad creativa y el aumento de las desigualdades, que en la teoría de la clase creativa está aún sin resolver, son críticas versadas desde el punto de vista social (Comunian, 2010). El enfoque *top-down* de las ventajas para desarrollar la atracción y el crecimiento, que refuerza la idea de que una ciudad creativa requiere unas ventajas locales específicas (diversidad cultural, la cultura de los cafés y las instalaciones culturales, una dotación para actividades de alta tecnología); y el desconocimiento de cómo la clase creativa interactúa con este conjunto de aspectos, son algunas de las valoraciones críticas desde la perspectiva cultural.

4. Metodología y fuentes de información

El aspecto central del análisis es la cuantificación de la clase creativa en las cinco principales á grandes áreas urbanas españolas en el año 2001. Sin embargo, una de las limitaciones ha sido la falta de datos

primarios, que permitan cuantificar, aquellos individuos que trabajan tanto en la creación de conocimiento como en la aplicación del mismo a nuevas áreas productivas. Una aproximación podría ser la utilización de la población ocupada según categorías profesionales. Asimismo, investigaciones previas indican lo inapropiado de aplicar los argumentos de la tesis de Florida (2002) a las áreas metropolitanas de menor tamaño, así como a las ciudades medianas y pequeñas del sistema urbano (Donegan et al., 2008).

Por tanto, el análisis que en las próximas páginas se presenta sobre la clase creativa y sus subgrupos se basa en las informaciones suministradas sobre ocupados según categorías profesionales del Censo de Población y Vivienda del año 2001. Ofrece, a nivel municipal una desagregación hasta tres dígitos CNO-88 que facilita una cierta aproximación cuantitativa del tamaño de esos subgrupos a nivel municipal. El resto de datos referentes a la dinámica demográfica y estructura productiva del ámbito espacial de análisis proceden de las diferentes ediciones del Atlas Estadístico de las áreas urbanas en España, publicado por el antiguo Ministerio de Vivienda.

Las cinco primeras áreas urbanas de la jerarquía del sistema urbano español, Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao constituyen la unidad de análisis espacial. Son áreas urbanas plurimunicipales de geometría variable, en cuanto al número de municipios que las integran[12], y cuya composición ha sido realizada por la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas del actual Ministerio de Fomento. Pertenecen a la categoría de grandes áreas urbanas[13], que como norma general cuentan con un municipio de más de 50.000 habitantes y el resto de los municipios a incluir tendrán como mínimo 1.000 habitantes. En el caso de las áreas seleccionadas reflejan la región funcional económica.

Para contrastar algunos aspectos de la tesis de la clase creativa se han calculado para cada una de las grandes áreas urbanas y a nivel nacional los índices de ***oportunidad cultural***, de ***bohemios*** y de ***ocu-***

12 El área urbana de Madrid abarca 52 municipios, la de Barcelona un total de 165, el área urbana de Valencia 45, la de Sevilla 24 y el área urbana de Bilbao 35.

13 En 2009 se delimitaron un total de 86, con más de 500.000 habitantes, que agrupaban unos 747 municipios (9,2% de los municipios españoles) y en las que vivían más de treinta millones de personas (68% del total de la población española) (Véase http://siu.vivienda.es).

pación en actividades de alta tecnología. El primero de ellos, según Florida, constituye un elemento esencial de la capacidad para atraer a la clase creativa. Se define como el número de ocupados en las actividades productivas de restauración; de establecimientos de bebida; cinematográficas y vídeo; radio y televisión; otras actividades artísticas y de espectáculos; bibliotecas, archivos, museos y otras instituciones culturales; y deportivas. Para su cálculo se ha utilizado los datos de ocupados según la actividad de la empresa, con una desagregación de tres dígitos de la CNAE-93, a nivel municipal, recogidos en el mencionado Censo.

Por su parte, el denominado ***bohemian index*** es un cociente de localización del empleo en las actividades artísticas y las ocupaciones creativas. Permite comparar el peso de los bohemios en un área urbana sobre el total nacional de bohemios con la contribución de la población del área urbana a la población nacional. Finalmente, el ***índice de ocupación en actividades de alta tecnología***, la proporción de ocupados en actividades de alta tecnología de cada una de las áreas urbanas, que refleja las preferencias por puestos de trabajo más especializados.

5. La clase creativa en las áreas urbanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao

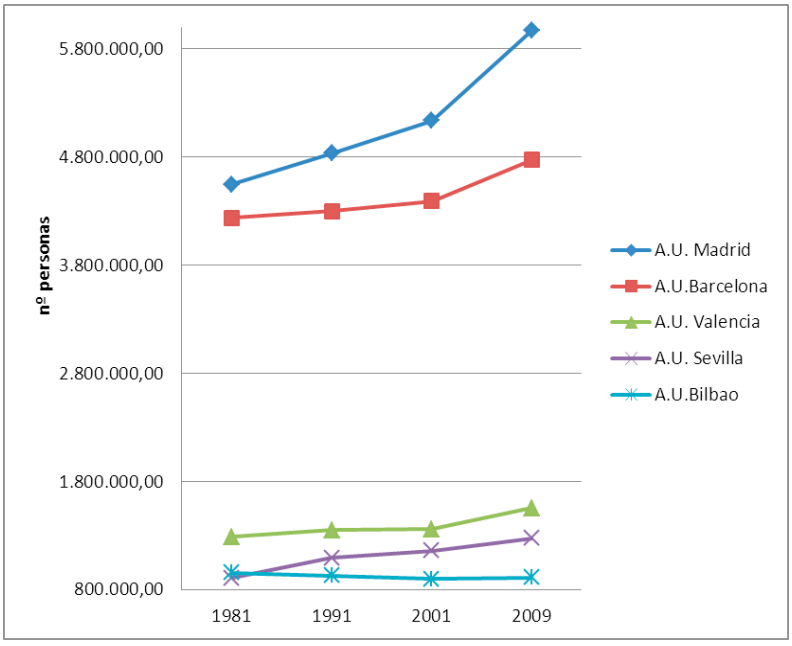
Las cinco áreas urbanas seleccionadas para identificar y cartografiar la clase creativa son importantes polos de atracción económica y cultural, y relevantes nodos de comunicación, innovación y generación de conocimiento del sistema urbano español. Representan alrededor del 31% de la población nacional desde hace tres décadas y son los territorios más poblados de sus respectivas regiones.

Su evolución demográfica ha sido positiva entre 1981 a 2009, salvo en el caso del área urbana de Bilbao, donde se ha producido una pérdida de efectivos entre 1981 a 2001, para experimentar durante la primera década del siglo XXI un pequeño crecimiento (Figura 1). El resto de las áreas presenta incrementos de sus habitantes, en particular las áreas urbanas de Sevilla, Madrid y Valencias. No obstante, las mayores ganancias de población se producirán durante el período intercensal 1981 a 1991 en el caso de Sevilla, mientras que en las otras aglomeraciones se experimentan en el último decenio. Este crecimiento

demográfico ha estado acompañado, hasta la aparición de la actual crisis económica, de un aumento general de la actividad económica, y sobre todo, de aquéllas ligadas a la nueva economía y la construcción.

Desde el inicio de la etapa autonómica, todos estos territorios vienen acometiendo un proceso de reestructuración productiva, dirigido a intensificar sus actividades de servicios, frente a los sectores primario e industrial (Tabla 1). Prueba de ello es el progresivo trasvase de los ocupados hacia estas actividades terciarias. Si bien en 1981, sólo las áreas urbanas de Madrid y

Figura 1. Evolución de la población en las grandes áreas urbanas (1981-2009)



Fuente: Elaboración propia. INE.

Sevilla concentraban más del 60% de su empleo en estas actividades; en el año 2001, todas ellas superaban dicho porcentajes, manifestando una intensa terciarización de sus mercados laborales. En los casos de Barcelona, Valencia y Bilbao todavía se observa un peso importante de las actividades industriales, resultado de su mayor tradición industrial, a pesar de haber estado afectadas por intensos procesos de desindustrialización como el área urbana de Bilbao.

Tabla 1. Distribución de la población ocupada por sectores económicos. Grandes áreas urbanas (1981-2001)

G. Áreas Urbanas	Años											
	1981(*)				*1991*				*2001*			
	S.I %	*S.II* %	*S.III* %	*S.IV* %	*S.I* %	*S.II* %	*S.III* %	*S.IV* %	*S.I* %	*S.II* %	*S.III* %	*S.IV* %
A.U. Madrid	0,6	26,3	65,7	7,4	1	23,9	66,2	8,9	0,7	13,38	76,6	9,3
A.U. Barcelona	1,7	44,5	47,8	6	1,3	38,4	51,4	8,9	0,8	25,7	64,5	9,1
A.U. Valencia	4,3	36,2	52,6	6,9	3	32,3	56,2	8,5	2,5	21,3	66,4	9,9
A.U. Sevilla	5,5	25,9	60,4	8,2	5,8	20,3	61,2	12,7	3,4	12,5	74,2	10
A.U. Bilbao	0,6	44,8	47,8	6,8	0,8	31,6	57,3	10,2	0,7	19,6	69,1	10,7
Total nacional	15,7	27,7	46,2	8,6	10,1	24,9	54	11	6,3	18,4	63,6	11,7

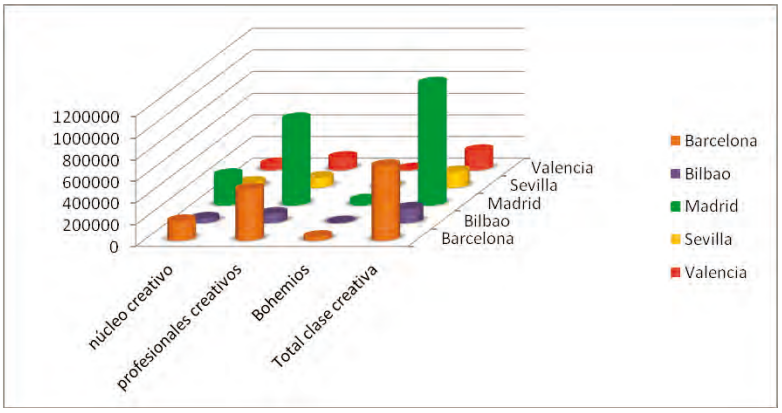
(*) Los porcentajes del total nacional no suman cien por los ocupados sin especificar alguno de los cuatro grandes sectores.
Fuente: Elaboración propia. INE

Durante las últimas décadas, todas estas aglomeraciones urbanas han sufrido cambios políticos y socioeconómicos de un gran alcance y en todas ellas se han puesto en marcha políticas urbanas dirigidas a mejorar su competitividad. El modo de intervención ha estado centrado en acciones de operaciones de renovación urbana, muy localizadas y desiguales en los núcleos centrales, bajo la fórmula de mega-proyectos emblemáticos y esquemas de marketing territorial, que autores como Rodríguez (1998), en referencia al caso de Bilbao, las caracteriza como una visión fragmentada de procesos de revitalización. El objetivo siempre es intentar atraer inversiones a estos nuevos espacios creados de consumo y producción.

Estos procesos de regeneración urbana, en su mayoría orientados en los esquemas de la clase creativa, basados en enfoques de desarrollo económico local, cuyo centro es el arte y la cultura, han sido y siguen siendo bastantes atractivos para los planificadores urbanos y los responsables políticos de las diferentes administraciones.

En el año 2001, el 30,8% de los ocupados pertenecía a la clase creativa española[14], residiendo el 45,2% de los mismos en las cinco principales grandes áreas urbanas, lo que representaba cerca del 14% de la ocupación nacional. Madrid (22,4%) y Barcelona (13,7%) presentaban las mayores concentraciones de efectivos creativos (Figura 2), mientras que en Valencia, Sevilla y Bilbao apenas constituían un 4% de la ocupación del área urbana. Por subgrupos creativos, estas grandes áreas en su conjunto aglutinaban el 43,6% del núcleo, el 45,65 de los profesionales y la mitad de los bohemios de España. Su distribución[15] en cada una de las áreas muestra unos mayores porcentajes en el grupo de profesionales, que oscila entre el 71% de Madrid y el 63% de Sevilla, seguido del núcleo creativo (el 33% de Sevilla y el 25% de Madrid) y los bohemios (el 5% de Barcelona y el 3,6% de Bilbao).

Figura 2. Ocupados creativos según subgrupos en las grandes áreas urbanas, 2001



Fuente: Elaboración propia, Censo de población y vivienda, 2001, INE.

Como era de esperar, los mayores contingentes de la clase creativa se ubican en aquellos centros urbanos de influencia nacional y

14 En los países de la OCDE, el tamaño de la clase creativa varían entre el 30% y 40% de la ocupación y en el caso de las ciudades norteamericanas estudiadas por Florida ascendía a un 30%. En el estudio realizado por Clifton (2008) para localidades del Reino Unido, el grupo creativo varía desde 52% (*Inner London West)* hasta el 24%.

15 En el año 2001, esta distribución de la clase creativa española era la siguiente: núcleo creativo (27,7%), profesionales creativos (68,3%) y bohemios (4%).

regional, donde se localizan las sedes principales de las grandes empresas, las actividades de servicios avanzados y las empresas de alta tecnología. Las áreas urbanas industriales, los centros de distribución, las áreas turísticas, así como las menos pobladas suelen presentar proporciones inferiores de residentes creativos. Parece existir una relación entre la presencia de la clase creativa y el tamaño demográfico del área urbana, por lo que a priori no puede descartarse que se dé también para el caso español, como ya se ha demostrado en otros análisis de regiones urbanas europeas (Lorenze y Andersen, 2009), que la distribución de la clase creativa conforma una jerarquía urbana que sigue pautas de rango-tamaño.

Si se observa la distribución espacial de la clase creativa en cada una de las grandes áreas urbanas seleccionadas, a primera vista puede concluirse que es desigual y compleja. Los núcleos urbanos de mayor dimensión son los que concentran porcentajes más elevados de individuos pertenecientes a la clase creativa, seguidos de las zonas centrales de sus respectivas áreas metropolitanas, mientras que los centros más periféricos a ambas muestran una menor presencia (Figuras 3a, 4a, 5a, 6a, 7a). Por tanto, se dan diferencias en la distribución entre las zonas centrales y las periféricas de estas aglomeraciones urbanas, y existen variaciones sobre su presencia en cualquier lugar dado. Como apunta Clifton (2008:72) sería bueno realizar análisis a diferentes niveles espaciales, en particular a nivel de barrio, para observar efectos que los actuales datos no permiten. Igualmente, investigaciones adicionales sobre la calidad de los factores territoriales podrían contribuir a comprender las pautas de la distribución de la clase creativa. Además, la falta de series temporales de datos de ocupación no permite obtener conclusiones sobre los posibles cambios en el tamaño de la población creativa[16].

El examen de la distribución, en cada una de las áreas, de los grupos que integran la clase creativa - núcleo, profesionales y bohemios-, nuevamente permite constatar esa desigualdad y complejidad en la distribución, a la que se acaba de aludir (Figuras 3b, 4b, 5b, 6b, y 7b). En general, los mayores efectivos de los tres subgrupos se ubican en los municipios centrales de cada una de estas áreas urbanas. Todos ellos presentan grandes oportunidades de autorrealización y una amplia

16 Clifton (2008), en su estudio sobre las ciudades del Reino Unido, sugiere que en el periodo intercensal 1991 a 2001 los contingentes del grupo creativo del núcleo han crecido.

oferta laboral y cultural. Son espacios donde se localizan industrias basadas en el conocimiento simbólico y también algunas versadas en el conocimiento analítico, universidades e institutos de investigación de referencia como mínimo regional y nacional. Tanto el clima empresarial como el social constituyen factores decisivos que en mayor o menor medida, según subgrupos, influyen en la elección de estos espacios.

Los municipios próximos a esos centros principales concentran también volúmenes de cada uno de esos subgrupos creativo, pero apenas superan el 4% en las áreas urbanas de Valencia, Barcelona y Madrid. En el caso de Bilbao, se observa la presencia de un nivel intermedio, entre la ciudad y este último tipo de municipios, de núcleos como Getxo, Barakaldo y Portugalete, donde residen efectivos de esos tres grupos creativos con pesos superiores al 4%. La mayor o menor presencia de uno u otro grupo creativo está relacionada con las funciones urbanas de esos centros.

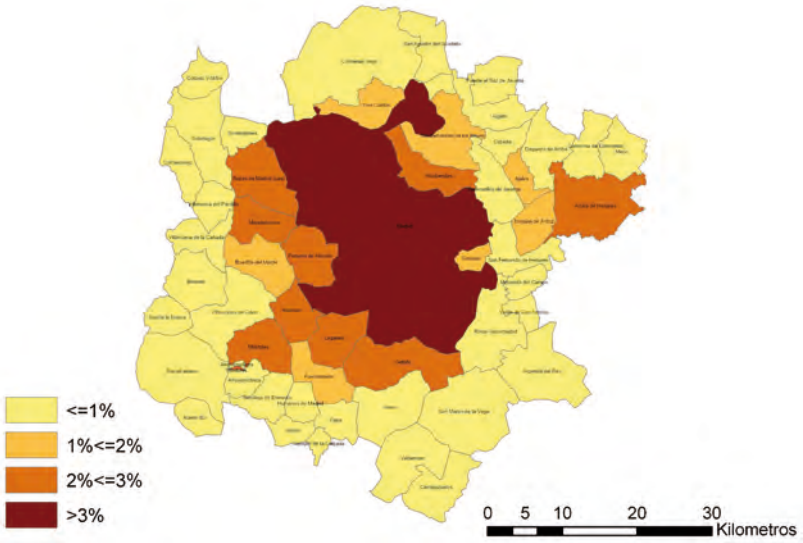
Así, en los municipios industriales y de servicios predominaran las profesiones creativas, mientras que en los residenciales de alto nivel suelen también concentrar bohemios y en ciertos casos individuos del núcleo creativo. Estos últimos se observan igualmente en municipios donde se localiza universidades o sedes de las mismas, y centros de investigación y desarrollo.

A medida que no alejamos de estos últimos municipios, los volúmenes de población de los diferentes subgrupos creativos descienden a menos del 2% para aquéllos que se sitúan próximos a los ejes o zonas de expansión de las áreas urbanas e inferior al 1% si se ubican alejados de las mismas.

Los resultados del índice de oportunidad cultural indican una posible relación entre la presencia de clase creativa en un determinado lugar y la localización de la oferta cultural y creativa[17]. Las cinco grandes áreas urbanas concentran alrededor del 36% de los ocupados nacionales en aquellas actividades directamente vinculadas a la oferta cultural y recreativa (Figura 8).

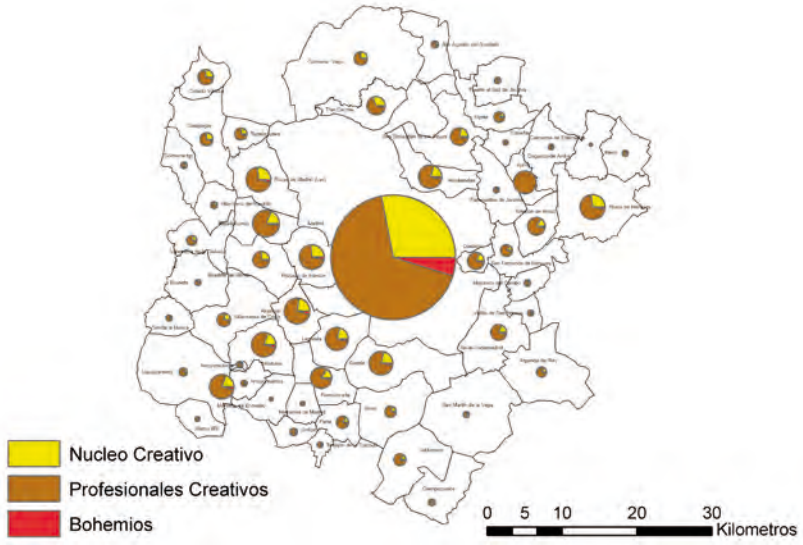
17 Resultados compatibles con investigaciones realizadas en el Reino Unido por Clifton y en Norteamérica por Florida y Gertler, M.S., Florida, R., Gates, G. & Vinodrai, T. (2002): *Competing on creativity: placing Ontario's cities in North American context.* A report prepared for the Ontario Ministery of Enterprise, Opportunity and Innovation and the Institute for Competitiveness and Prosperity, Munk Center for International Studies, University of Toronto, Toronto, ON.

Figura 3a: Distribución geográfica de la clase creativa en la gran área urbana de Madrid



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 3b: Distribución geográfica de los grupos creativos en la gran área urbana de Madrid



Fuente: Elaboración Propia.

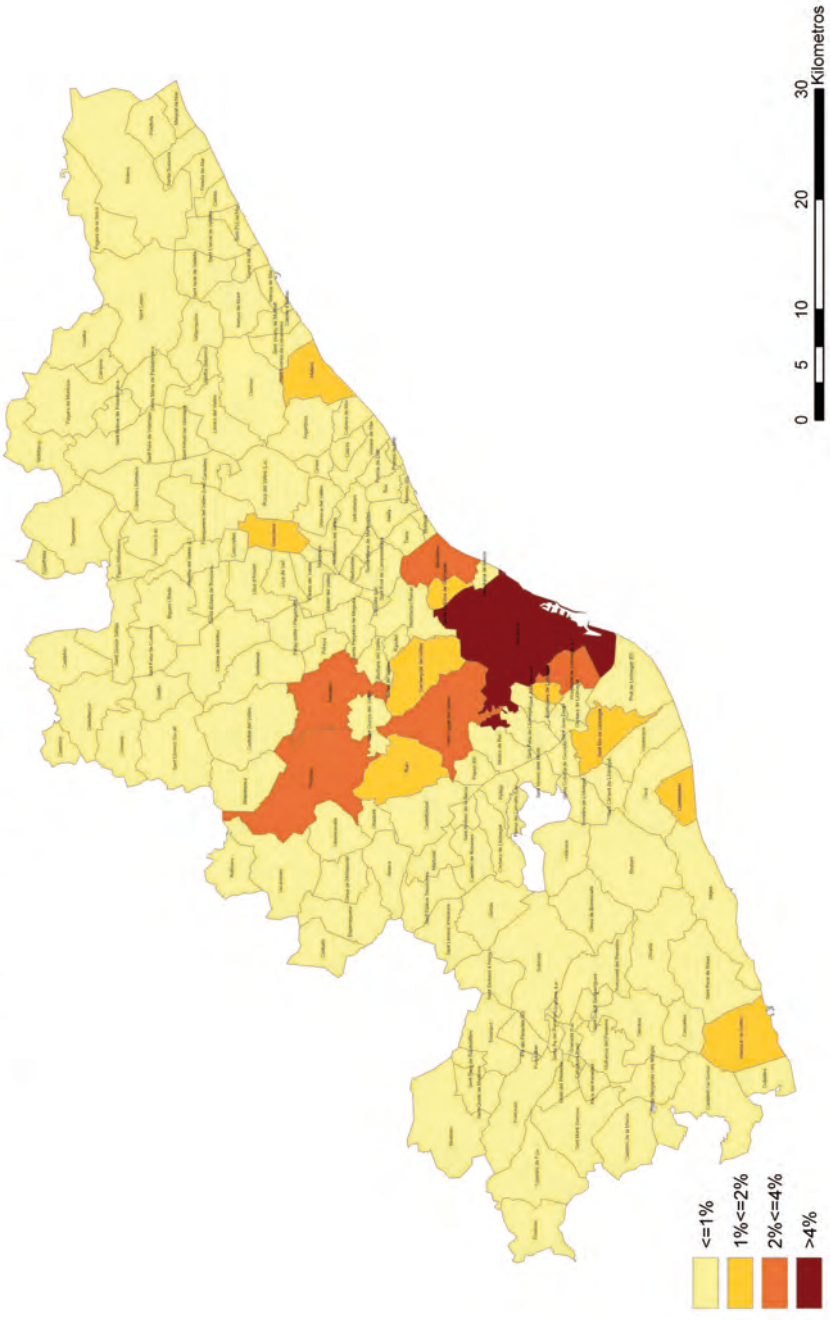


Figura 4a: Distribución geográfica de la clase creativa en la gran área urbana de Barcelona

Fuente Elaboración Propia.

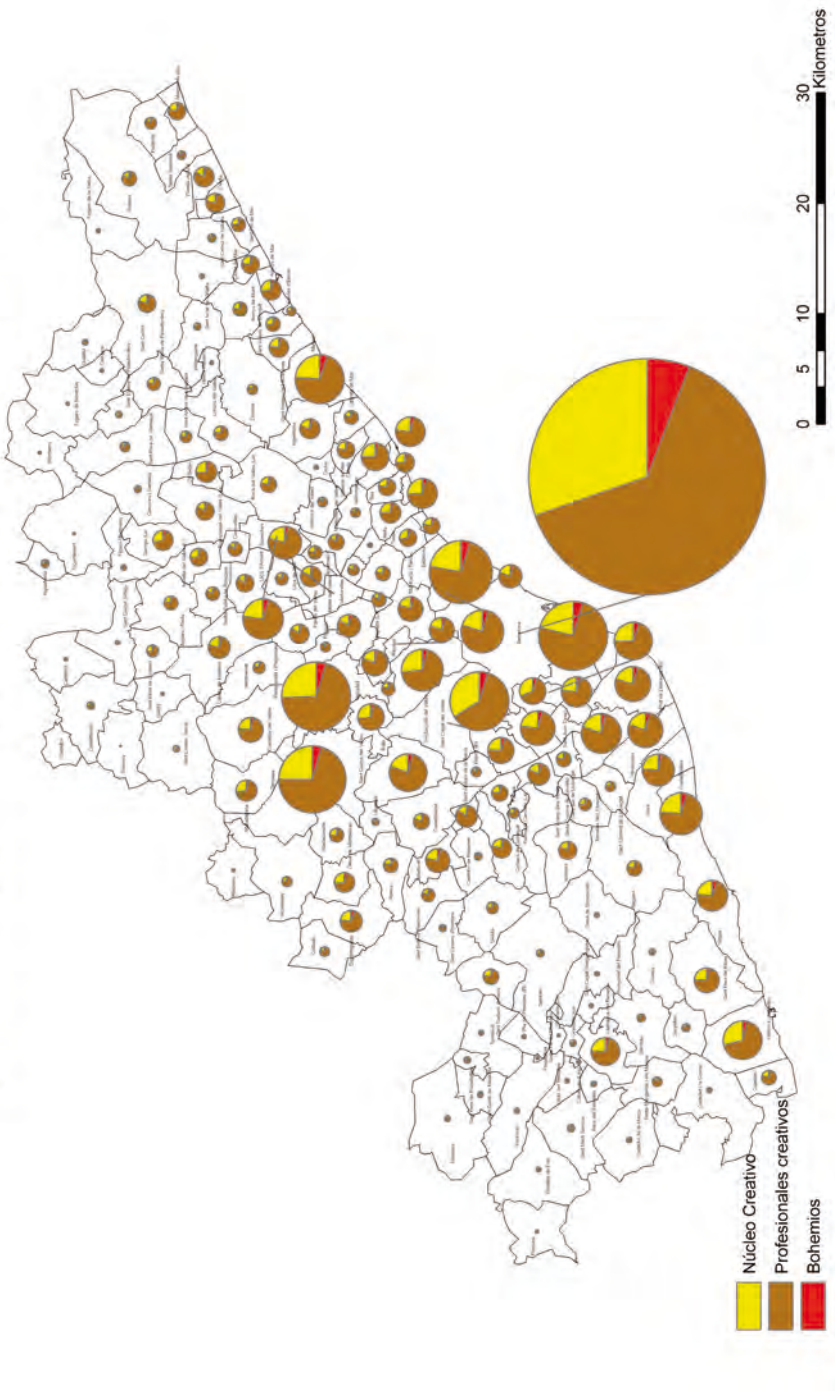
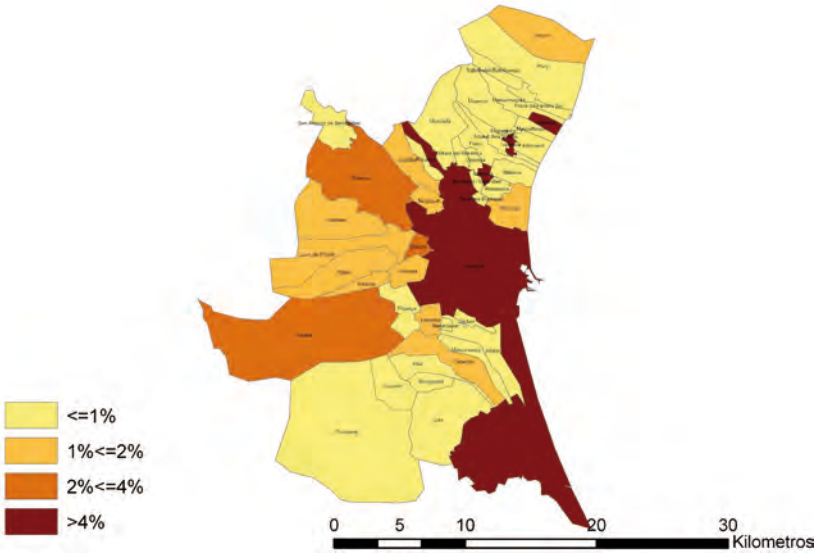


Figura4b: Distribución geográfica de los grupos creativos en la gran área urbana de Barcelona

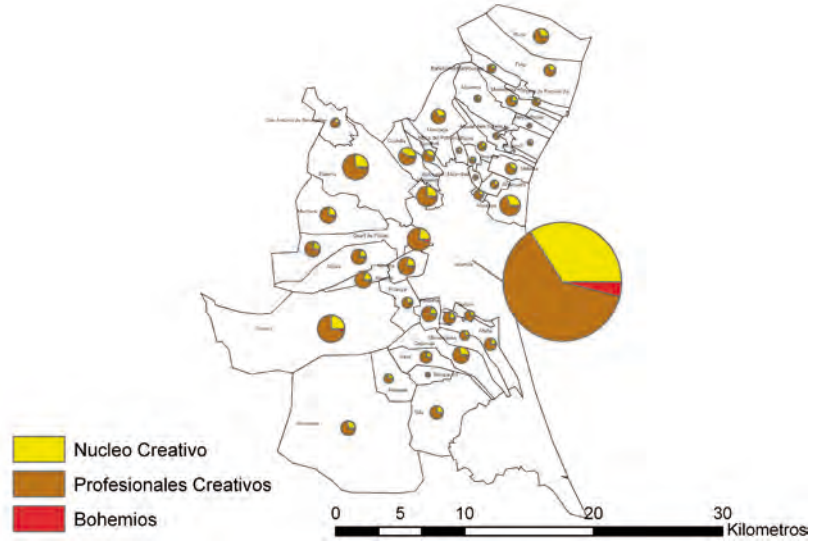
Fuente: Elaboración Propia.

Figura 5a: Distribución geográfica de la clase creativa en la gran área urbana de Valencia



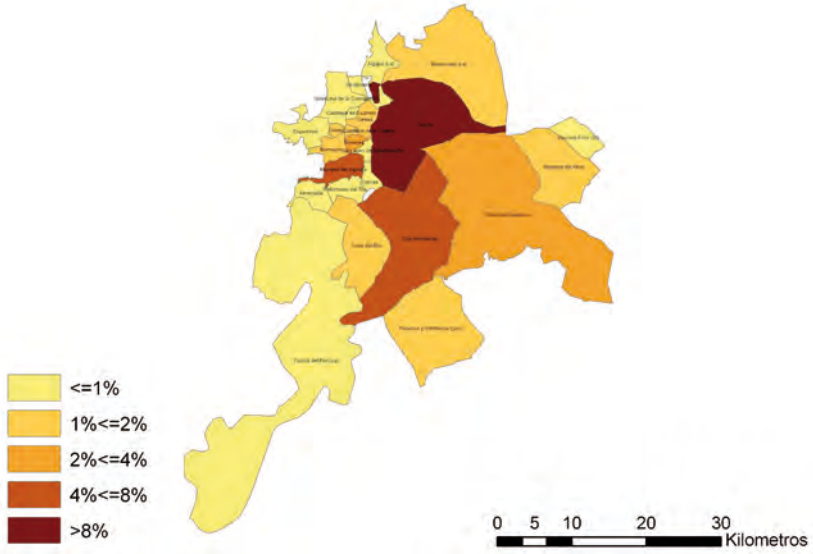
Fuente: Elaboración Propia.

Figura 5b: Distribución geográfica de los grupos creativos en la gran área urbana de Valencia



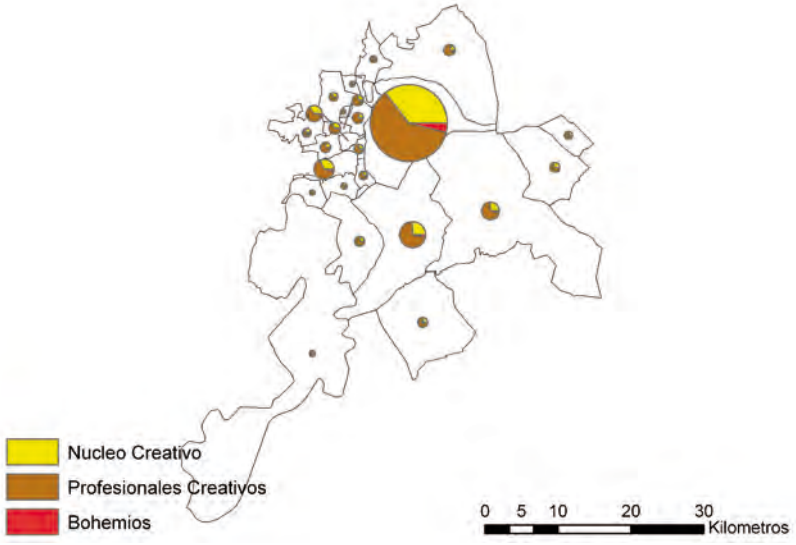
Fuente: Elaboración Propia.

Figura 6a: Distribución geográfica de la clase creativa en la gran área urbana de Sevilla



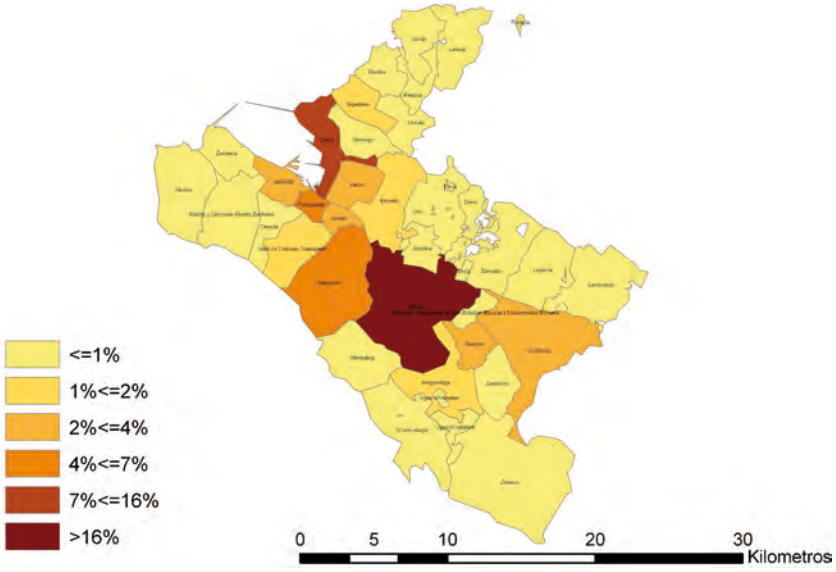
Fuente: Elaboración Propia.

Figura 6b: Distribución geográfica de los grupos creativos en la gran área urbana de Sevilla



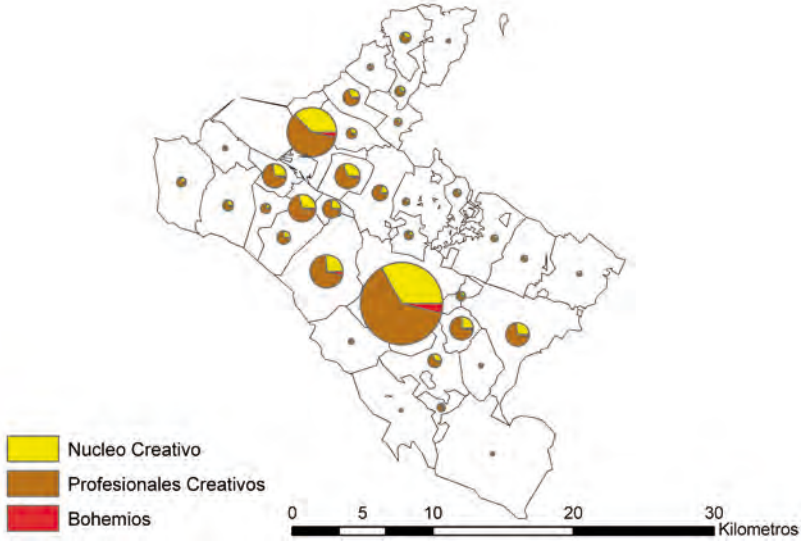
Fuente: Elaboración Propia.

Figura 7a: Distribución geográfica de la clase creativa en la gran área urbana de Bilbao



Fuente: Elaboración Propia.

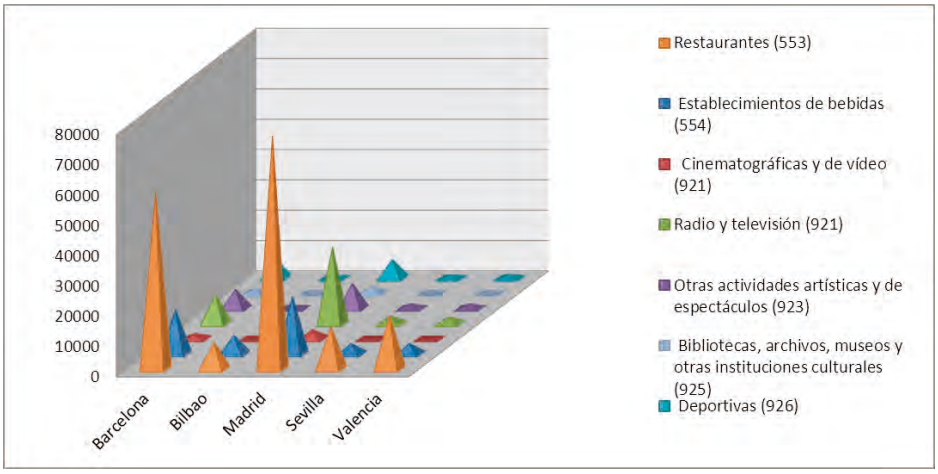
Figura 7b: Distribución geográfica de los grupos creativos en la gran área urbana de Bilbao



Fuente: Elaboración Propia.

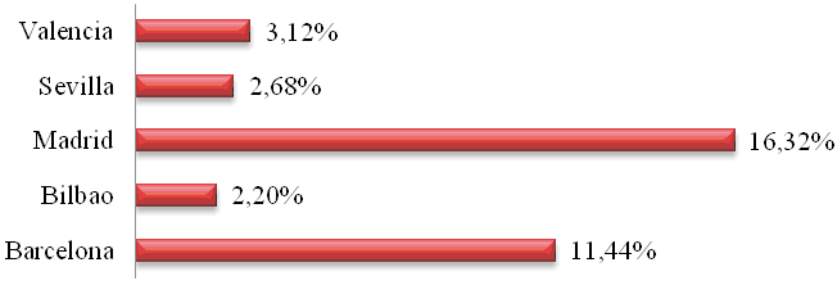
En concreto, las áreas urbanas de Madrid y Barcelona aglutinan el 27,8% de estos trabajadores (Figura 9), lo que refleja una concentración espacial de las industrias culturales y de ocio en las ciudades metropolitanas, donde por otro lado se encuentran los mayores volúmenes de población creativa. No hay que olvidar, que el grupo creativo manifiesta unas preferencias de consumo especializado, posible en este tipo de centros urbanos, que por otro lado se sitúan en los primeros puestos de la jerarquía urbana.

Figura 8. Ocupados en las actividades culturales y recreativas, 2001



Fuente: Elaboración propia, INE.

Figura 9. Índice de oportunidad cultural

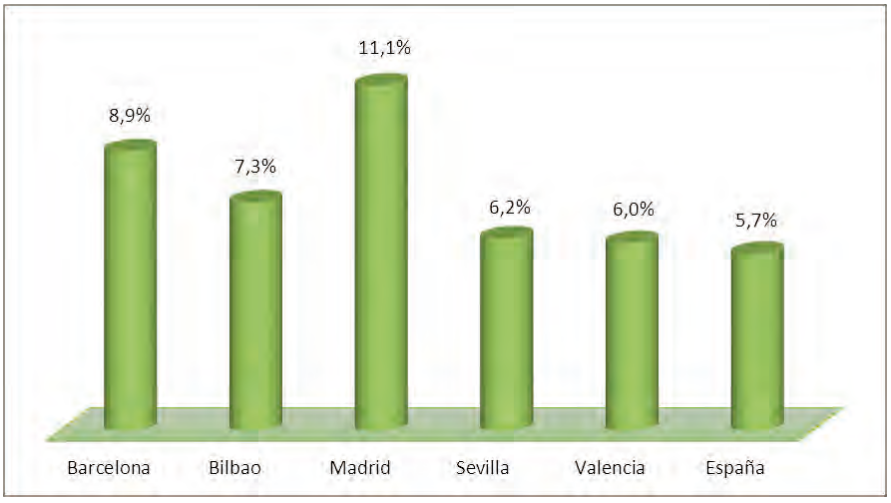


Fuente: Elaboración propia, Censo población y vivienda 2001, INE.

Las preferencias ocupacionales, medidas a través de la proporción de ocupados en sectores de alta tecnología, sugieren asimismo la existencia de una relación entre este tipo de ocupaciones y la distribución de la clase creativa. Nuevamente, Madrid y Barcelona tienen los niveles más elevados de empleo en sectores de alta tecnología y de residentes creativos, seguidas de Bilbao y Sevilla (Figura 10), áreas que presentaban los menores volúmenes de clase creativa y de población.

Si bien las investigaciones realizadas en el contexto norteamericano apuntan que la presencia de la clase creativa se asocia con el crecimiento del empleo en las actividades de alta tecnología, no está tan claro en la investigación realizada por Clifton (2008) sobre el Reino Unido, donde no se observa ninguna asociación. Parece que el caso aquí analizado está más en consonancia con los resultados obtenidos en el ámbito inglés que en el contexto norteamericano. Por ello, si bien Madrid y Barcelona podrían ser evidencias de que la clase creativa genera prosperidad con su presencia, como apunta la tesis de Florida, no está tan clara esa relación causal en las áreas urbanas de Bilbao, Sevilla y Valencia, como también se observa en otras ciudades europeas[18].

Figura 10. Ocupados en sectores de alta tecnología en áreas urbanas, 2001
(% sobre el total de ocupados)



Fuente: Elaboración propia, INE.

18 En el estudio de las ciudades británicas de Clifton (2008) y de los Países Bajos de Stam et al., (2008), a excepción del área metropolitana de Amsterdam.

En principio, parece lógico que las ciudades con mayor población y clase creativa atraigan también a más gente creativa, dado que en estos núcleos urbanos se producen más relaciones en red, suelen ser nodos con mayores vínculos externos y oportunidades empresariales y de trabajo. Pero también en estas áreas se ubican y en su caso atraen a importantes contingentes de población (casi un 60%), que no pertenecen a la clase creativa, trabajan en actividades menos innovadoras e intensivas en conocimiento y contribuyen al desarrollo económico de ese territorio, cuyo papel no está claro en la tesis de la clase creativa.

Finalmente, los resultados del cálculo del índice de bohemios para el conjunto de las cinco áreas urbanas y para cada una de ellas indican una concentración de este colectivo, los bohemios, en particular en las de Madrid (1,90), Barcelona (1,61) y Bilbao (1,10), ya que sus valores son superiores a la unidad. Estas aglomeraciones han creado un entorno capaz de atraer a otras personas con elevada cualificación y talento, superior a la media nacional. Son lugares con un mayor grado de tolerancia y apertura, en donde la acogida e integración de nuevos residentes parecen estar más presentes y donde se han venido ejecutando políticas de mejora del entorno urbano y de la oferta cultural. Se constata en parte, el hallazgo de Boschma y Fritsch (2009), en cuanto al efecto positivo que ejerce un entorno tolerante y abierto sobre la proporción de individuos creativos en un territorio, para los casos de Madrid y Barcelona y no tanto para Bilbao. El resto de las grandes áreas, Valencia (1.08) y Sevilla (1,04), presentan valores por encima de la unidad, si bien en ellas también se produce una concentración de este colectivo, tienen un grado de especialización muy similar al que presenta el ámbito nacional.

6. Conclusiones y futuras líneas de investigación

El enfoque normativo de los últimos 40 años, basado en las reformas constitucionales e institucionales para cambiar el mecanismo de gobernanza de las áreas urbanas, resulta hoy por hoy insuficiente ante las nuevas necesidades de las grandes ciudades. En estos complejos sistemas territoriales llevar a cabo una estrategia efectiva de desarrollo territorial implica mayores niveles de integración entre las diferentes administraciones y las políticas sectoriales. La falta de instrumentos institucionales para la cooperación entre administraciones ha impedi-

do alcanzar dicho nivel de integración y podría minar sus potencialidades de desarrollo.

Muchas ciudades a nivel mundial han puesto en marcha políticas dirigidas a promover la actividad cultural y creativa, que se han convertido en una prioridad estratégica para generar oportunidades de empleo y riqueza, y mejorar el atractivo de esas ciudades. Sin embargo, la ejecución de estrategias económicas creativas tiene planteada importantes desafíos tales como la participación de la ciudadanía, la polarización de los ingresos y la exclusión social (Evans et al., 2006).

El enfoque de la *clase creativa* ofrece algunas claves sobre la dinámica del desarrollo económico urbano en una economía del conocimiento, como la presencia de ciertos tipos de ocupaciones creativas en diferentes ciudades, nuevos socios en la gobernanza cultural local (Paquette, 2008). Sin embargo, aporta poco sobre la interacción de los agentes de la economía creativa con el entorno urbano, y considera la dinámica de la industria creativa de forma parcial, al no contemplar los vínculos con el resto de las actividades productivas urbanas, aspecto significativo para los responsables de la toma de decisiones.

Si se pretende que la teoría de la *clase creativa* sea la base para el diseño de instrumentos de política de desarrollo urbano, es necesario contextualizar y adaptar parte de sus argumentos, así como incorporar otras perspectivas, apuntadas por el enfoque de los diferentes tipos de conocimiento o la teoría de la complejidad. Estimular el crecimiento de las industrias y atraer a la clase creativa requieren en ciertos casos acciones específicas para cada uno de esos grupos (Comunian, 2010), sin olvidar que la complejidad e inestabilidad del sistema urbano exige una visión a largo plazo que integre "el atraer" con el apoyo al talento local, en particular mediante la participación e inclusión social.

La estrategia de la ciudad creativa, que aúna la economía, la cultura y el arte, ha contribuido a transformar la gobernanza cultural y el diseño de las políticas culturales urbanas, más orientadas al consumo (cafeterías, restaurantes, librerías y centros urbanos agradables estéticamente), que al desarrollo del arte y la cultura.

En términos generales, la clase creativa se asocia a las grandes áreas urbanas y su distribución espacial es desigual, como se ha constatado en el análisis de las áreas urbanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao. Sin embargo, permanecen todavía cuestiones que

invitan a seguir trabajando, entre ellas en qué medida influye la centralidad sobre la jerarquía urbana española de la creatividad. Es decir, si la distribución de la clase creativa en las áreas urbanas sigue pautas similares a la de la población, en términos de rango-tamaño. Asimismo, es de interés el análisis del peso que tienen los entornos natural y transformado sobre el atractivo final de la ciudad; por no olvidar las evaluaciones sistemáticas de los impactos y éxitos de los programas de atracción de la creatividad ejecutados en las áreas urbanas. Pero quizás uno de los temas prioritarios es estudiar el papel y destino de los efectivos no creativos que trabajan y residen en las aglomeraciones urbanas, que suponen más del 60% de la mano de obra y de los cuales nada dice la teoría de la clase creativa.

7. Bibliografía

ASHEIM, B. (2009): "Guest Editorial: Introduction to the creative class in European city regions". *Economic Geography*, 85(4), 355-362.

ASHEIM, B. y HASEN, H.K. (2009): "Knowledge bases, talents, and contexts: on the usefulness of the creative class approach in Sweden". *Economic Geography,* 85(4), 425-442.

BOSCHMA, R.A. y FRITSCH, M. (2009): "Creative class and regional growth: Empirical evidence from seven European countries". *Economic Geography,* 85(4), 391-423.

CLIFTON, N. (2008): "The "creative class" in the UK: An initial analysis". *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography,*90 (1), 63-82.

COMUNIAN, R. (2010): "Rethinking the creative city: The role of complexity, networks and interactions in the urban creative economy". *Urban Studies,* vol. 48. Disponible en http://usj.sagepub.com/content/early/2010/08/31/0042098010370626.

COUCH, Ch.y FRASER, Ch. (2003): "Introduction: the European context and theoretical framework" en COUCH, CH., FRASER, CH. y PERCY, S. (eds.), *Urban regeneration in Europe*. Oxford, Blackwell Publishing, 1-16.

DONEGAN,M., DRUCKER, J., GOLDSTEIN, H., LOWE, N. y MALIZIA,E. (2008): "Wich indicators explain metropolitan economic performance best?". *Journal of the American Planning Association*, 74 (2), 180-195.

EVANS, G. (2003): "Hard-branding the cultural city: from Prado to Prada", *International of Urban and Regional Research*, 27 (2), 417-440.

EVANS, G., FOOD, J., GERTLER, M.S., TESOLIN, L. y WEINSTOCK, S. (2006): *Strategies for creative spaces and cities: Lessons learned.* Disponible en http://scholar.google.es/scholar?cluster=21696362551897 18603&hl=es&as_sdt=0,5.

FLORIDA, R. (2002): *The rise of the creative class.* New York. Basic Books.

FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas*. Barcelona. Paidós.

HALL, P. (2000): "Creative cities and economic development". *Urban Studies*, vol. 37, nº 4, 639-649.

LORENZEN, M. y ANDERSEN, V. K. (2009): "Centrality and creativity: Does Richard Florida's creative class offer new insight into urban hierarchy?". *Economic Geography,* 85 (4), 363-390.

MALECKI, E.J. (2002): "Hard and soft networks for urban competitiveness". *Urban Studies*, vol. 39, nº 5-6, 929-945.

MARKUSEN, A. (2006): "Urban development and the politics of a creative class: evidence from a study of artists". *Environment and Planning A,* 38(1), 1921-1940.

MELLA MAQUEZ, J.M. y CHASCO YRIGOYEN, C. (2005): *Crecimiento urbano y dinámica territorial en España (1985-2001): un análisis de econometría espacial.* 55 p. Disponible en www.ief.es/Investigación/ Recursos/Seminarios/Estadística/2005 20Enero.pdf.

MÉNDEZ GUTIÉREZ DEL VALLE, R., SÁNCHEZ MORAL, S., ABAD, L. y GARCÍA BALESTENA, I. (2008): "Dinámicas industriales, innovación y sistema urbano en España: trayectorias de las ciudades intermedias". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 46, 227-260.

MENDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R., SANCHEZ MORAL, S., ABAD, L. y GARCÍA BALESTENA, I (2009): "Sistema urbano y sociedad del conocimiento: hacia una tipología de las ciudades españolas". *Investigaciones Regionales*, nº 16, 117-142.

OCDE (2006): *Competitive Cities in the global economy*. Paris. OCDE Territorial Reviews, OCDE Publication.

OCDE (2007): *OCDE Territorial Reviews: Madrid, Spain*. París. OCDE Publication.

PAQUETTE, J. (2008): "Engineering the Northen Bohemian: Local cultural policies and governance in the creative city era". *Space and Polity*, 12 (3), 297-310.

PAREJO, A. (2001): "Industrialización, desindustrialización y nueva industrialización de las regiones españolas". *Revista de Historia Industrial*, nº 19-20, 15-75.

PERCY, S. (2003): "New Agendas" en COUCH,CH., FRASER, CH Y PERCY, S. (eds.), *Urban regeneration in Europe.* Oxford, Blackwell Publishing, 200-209.

PRATT, A.C. (2008): "Creative cities: The cultural industries and the creative class". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90(2), 107-117.

RODRIGUEZ, A. (1998): "Continuidad y cambios en la revitalización del Bilbao metropolitano". *Ekonomiaz*, nº41, 148-167.

RODRIGUEZ, A. y MARTINEZ, E. (2001): "El declive a la revitalización: Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXIII, nº 129, 441-459.

RODRIGUEZ, A. MOULAERT, F. y SWYNGEDOUW, E. (2001): "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXIII, nº 129, 409-424.

RODRIGUEZ , A. y VICARIO, L. (2005): "Innovación, competitividad y regeneración urbana: los espacios retóricos de la "ciudad creativa" en el nuevo Bilbao". *Ekonomiaz*, nº 5, 262-295.

SERRANO, MARTÍNEZ, J.M. (2006): "Aglomeración y áreas urbanas en España, dimensión y tendencias: breves precisiones". *Lurralde, investigación y espacio*, nº 29, 115-142. Disponible en http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur29/29Serra.htm.

STAM, E., de JONG, J.P.J. y MARLET, G. (2008): "Creative industries in the Netherlands: Structure, development, innovativeness and effects on urban growth". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90 (2), 119-132.

STOPER, A.J. (2006): "Creative cities: Conceptual issues and policy questions". *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, nº 1, 1-17.

TRULLEN, J. (2006): "Producción y espacio urbano: algunos problemas económicos" en TARROJA, A. y CAMAGNI, R. (coord.), *Una nueva cultura del territorio*. Barcelona, CUIMPB, nº4, 665-682.

Recursos Web:

Portal del Suelo y Vivienda. Ministerio de Fomento. Secretaría de Estado de vivienda y actuaciones urbanas: http://siu.vivienda.es (13 de abril de 2011).

Instituto Nacional de Estadística: http://www.ine.es (13 de abril de 2011).

Regional Policy. Inforegio. Urban Audit http://www.urbanaudit.org (24 de febrero de 2011).

5.

Las competencias autonómicas, impulsoras de los procesos y dinámicas sectoriales en la ciudad y el territorio

DINÁMICAS DE CRECIMIENTO URBANO-TURÍSTICO Y POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE ORDENACIÓN EN LOS ARCHIPIÉLAGOS ESPAÑOLES*

Juan Manuel Parreño Castellano
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
jparreno@dgeo.ulpgc.es

Palabras clave: Crecimiento urbano, crecimiento turístico, turismo residencial, comunidades autónomas, ordenación territorial, Islas Canarias, Islas Baleares.

Las Islas Baleares y las Islas Canarias experimentaron un extraordinario desarrollo urbano desde los cincuenta a los setenta auspiciado, entre otras razones, por la consolidación de un nuevo modelo económico turístico. Como resultado, la población de hecho de Canarias se incrementó en un 82,1% en el periodo intercensal 1950-1981, hasta alcanzar 1.444.626 habitantes, con un crecimiento interanual promedio del 2,6%, mientras que la población de las Islas Baleares alcanzó en 1981 los 685.088 habitantes, tras haberse incrementado en un 62,3% con un promedio interanual de 2%. Sirva de referencia para valorar lo acelerado del crecimiento demográfico de ambas regiones la consideración de que el aumento de la población en el mismo periodo en todo el estado español fue del 34,2%, a un ritmo anual del 1,1%.

Como clara manifestación del paralelismo entre crecimiento demográfico y desarrollo turístico, basta tener presente que en 1980 la

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

oferta alojativa de las Islas Baleares, considerando tan sólo las plazas hoteleras y las situadas en apartamentos turísticos, ascendía a 250.183 camas, un 24,1% del total de plazas en España, y que en Canarias se concentraba el 13,8% de las plazas, lo que suponía 143.298 camas. Es decir, en menos de tres décadas se había construido en ambos archipiélagos un número de plazas proporcional al 38% de la oferta turística española, cifra que manifiesta sin paliativos el espectacular desarrollo turístico de ambos espacios insulares.

Este acelerado crecimiento turístico se frenó a partir de mediados de los setenta con la aparición de las crisis económicas de 1973 y 1978 que supusieron una disminución en el número de visitantes y una reducción del gasto turístico, además de otros factores de carácter político y económico como el boicot escandinavo por las políticas internas del régimen franquista, algo que impactó sobre todo en Canarias dada la importancia de este mercado en las islas, o el cambio de estrategia en la política de internacionalización de capitales que se había desarrollado en Alemania desde el segundo lustro de los sesenta. Como consecuencia, hasta mediados de los ochenta se desarrolló un proceso de reajuste de la oferta turística que implicó una disminución significativa en el crecimiento del capital (entre el 1 y el 1,9% en ambos archipiélagos) (Capó Parrilla et al, 2007), una mejora en la productividad y un proceso de concentración empresarial, a la par que la edificación de nueva oferta alojativa se concentraba en el segmento extrahotelero debido a su menor riesgo inversor.

La aparición e incipiente desarrollo del Estado de las Autonomías se produjo en este contexto de crisis económica general y del turismo en particular, contexto que motivó que desde que las comunidades autónomas de las Islas Baleares y las Islas Canarias asumieran competencias en urbanismo, vivienda y turismo, se replantearan reconducir el modelo turístico-urbanístico que se había desarrollado en las décadas pasadas hacia posiciones más sostenibles y menos vulnerables a los vaivenes del mercado, lo que suponía un mayor control del crecimiento y una recualificación de la oferta.

A pesar de estas primeras intenciones, estos planteamientos fueron postergados muy pronto. La mejora de la situación económica general en la segunda mitad de los años ochenta y en particular la española con la llegada de los fondos comunitarios tras la firma del

Acta Única en 1986[1], así como la dificultad para contar con herramientas de planificación adecuadas implicó que no se pusieran en marcha políticas drásticas y que solamente a principios de este siglo, cuando se apreciaban claros síntomas de agotamiento y estancamiento en los modelos turísticos de ambos archipiélagos, se intentara una intervención pública más decidida.

Como consecuencia, los resultados obtenidos han sido escasos en estos últimos veinticinco años de gobierno autonómico ya que el crecimiento urbano y de la oferta turística se ha mantenido, hasta el punto que se puede afirmar que la política autonómica de ordenación del territorio, en la que se inserta la política sectorial turística en la última década, no ha sido elemento clave en la explicación del proceso urbano-turístico de ambos archipiélagos. Al contrario, éste se ha desarrollado al dictado de las tendencias de mercado, cada vez más globales, y de las políticas de suelo de carácter municipal.

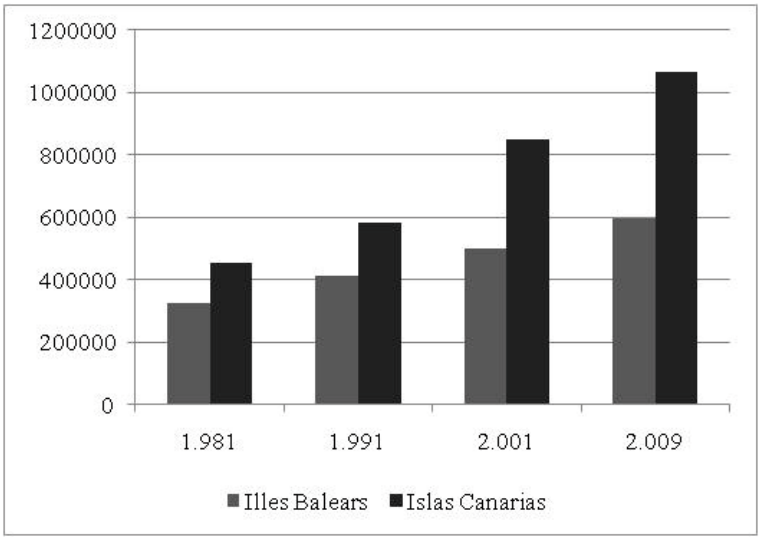
En el texto que sigue se describe de un modo más preciso la dimensión y las características de este crecimiento, se analiza la acción desarrollada desde los gobiernos autonómicos en pos de la racionalización económica y el control urbano-turístico en los espacios insulares y se concluye con una interpretación de la incidencia real de la acción desarrollada por las autonomías.

1. Crecimiento urbano y turistico en la etapa autonómica

En el trascurso de las tres últimas décadas, las Islas Baleares y las Islas Canarias han experimentado un espectacular crecimiento urbano. Basta observar la evolución de las viviendas familiares para darse cuenta de ello. Entre el Censo de 1981 y las cifras de viviendas estimadas por el Ministerio de Fomento en 2009, el número de unidades se ha incrementado un 82,3% en las Islas Baleares y un 135,2% en Canarias, cuando el porcentaje para el conjunto de España fue del 73,6%. Actualmente en Canarias se supera el millón de viviendas y en Baleares, las 600.000 (Fig. 1).

1 Debemos recordar que Canarias no se incorporó plenamente a las Comunidades Europeas hasta 1991. En la segunda mitad de los ochenta mantuvo un régimen de incorporación basado en el Protocolo 2 que supuso que buena parte de las ayudas europeas no llegaran a suelo insular.

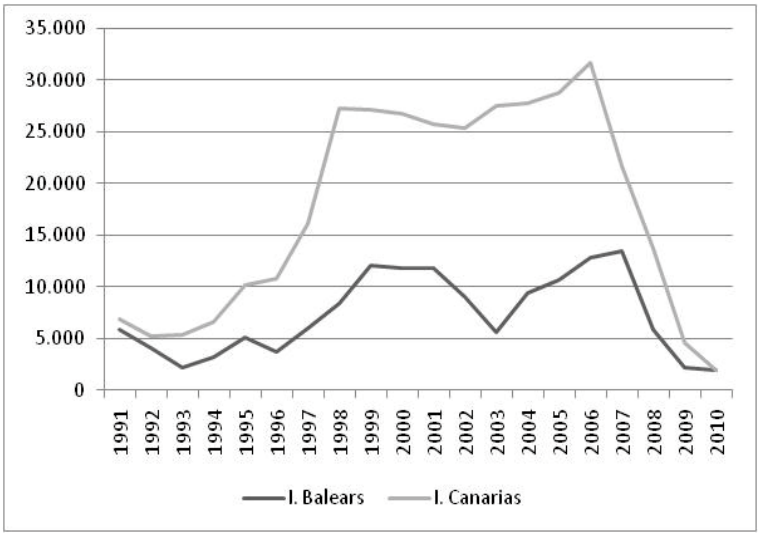
Fig. 1. Número de viviendas en Baleares y Canarias



Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda, varios años. Ministerio de Fomento, Estimación del parque de viviendas, 2009. Elaboración propia.

En el caso de Canarias, el crecimiento intercensal ha sido siempre superior al registrado en el conjunto del estado español. En Baleares, aunque siempre se ha mantenido valores igualmente elevados, las magnitudes no superaron los promedios nacionales, salvo durante los ochenta. La mayor parte de este crecimiento se ha basado en la construcción de viviendas en régimen libre (en torno a un 92-93% de las terminadas entre 1991 y 2010, frente a un 85% en el conjunto del Estado). Por tanto, dado que la promoción privada y sin ayuda pública ha determinado el crecimiento del parque residencial, han sido las coyunturas productivas del mercado de la vivienda, en el contexto de la evolución de la económica española, las que ha condicionado su evolución. En este sentido, el análisis de las viviendas iniciadas desde 1991 manifiesta como a partir de 1996 se inició un ciclo de fuerte crecimiento que se mantuvo con algunos vaivenes hasta 2006-07, años en que se alcanzaron cifras máximas en lo que respecta al inicio de proyectos (Fig. 2). Desde entonces se ha producido una caída brusca, lo que nos ha llevado a datos similares a los que se dieron en 1993.

Fig. 2. Número de viviendas libres iniciadas en Baleares y Canarias



Fuente: Ministerio de Fomento, Estadísticas de viviendas libres iniciadas. Elaboración propia.

No sólo asistimos a un espectacular crecimiento urbano, sino que a la par se han producido tres fenómenos de gran importancia: el primero, es la extensión del proceso de urbanización a nuevas áreas insulares, dentro de un proceso de cierta redistribución territorial del crecimiento. Los casos de Menorca o de los municipios pequeños y medianos en Mallorca (Artigues y Rullan, 2007), o el crecimiento del sur de Tenerife, sur y sureste de Gran Canaria (Parreño Castellano y Domínguez Mujica, 2009) o los núcleos de Arrecife y Puerto del Rosario en Lanzarote y Fuerteventura, respectivamente, son algunos ejemplos de este proceso caracterizado por un cierto debilitamiento de las ciudades capitalinas en favor de nuevas áreas relacionadas con los principales destinos turísticos de masas. El segundo fenómeno es la culminación de la metropolización de las grandes áreas urbanas de Palma, Santa Cruz de Tenerife-La Laguna y Las Palmas de Gran Canaria. El caso de esta última es representativo en la medida en que se ha trasladado su crecimiento a los municipios limítrofes (Telde, Arucas, Santa Brígida), al mismo tiempo que dentro del ámbito municipal la ciudad se ha desparramado con la proliferación de nuevos barrios de viviendas plurifamiliares de menor densidad edificatoria y de otros

de viviendas unifamiliares. La metropolización ha supuesto además la aparición de grandes infraestructuras estructurantes en la periferia urbana. El caso de la circunvalación en Las Palmas de Gran Canaria, a principios de la primera década de este siglo, o del tranvía entre Santa Cruz de Tenerife y La Laguna, son ejemplos de ello. La tercera característica a destacar es la mayor importancia, en relación con las décadas anteriores, que ha alcanzado la vivienda unifamiliar, lo que se relaciona con estrategias más extensivas de ocupación del territorio. El 78,6 y el 76% de los edificios de obra nueva visados entre el año 2000 y 2010 eran unifamiliares en Baleares y Canarias, respectivamente, un porcentaje algo inferior al conjunto de España (84,7%). Esto representó que el 19,5 y 21% de las viviendas nuevas según las licencias municipales concedidas entre 2000 y 2009fueran edificios unifamiliares. De manera más específica, en Baleares se registra una tendencia por la vivienda aislada (63,9% de los edificios unifamiliares visados) mientras en Canarias predomina la vivienda adosada (66%).

El crecimiento urbano que hemos descrito se relaciona con varios factores más allá de las coyunturas de los sectores de la construcción y el turismo, factores que, en última instancia, apuntan al dinamismo económico y a la terciarización posmoderna de ambos archipiélagos en los últimos veinticinco años. El primero es el propio crecimiento demográfico. Entre el Censo de 1981 y el Padrón de 2010 la población de derecho se ha incrementado en un 68,6% en Baleares y en un 54,9% en Canarias, una tendencia que no desmerece la registrada en las tres décadas anteriores, en las que los porcentajes de crecimiento, entre los Censos de 1950 y 1981, fueron del 55,4 y 72,4% respectivamente (Tabla 1).

La tendencia al crecimiento demográfico desde principios de los ochenta ha sido el de una progresiva aceleración intercensal. Con el comienzo del periodo autonómico se produjo una importante disminución en el crecimiento en relación con los valores registrados en las dos décadas anteriores, como se puede apreciar en los porcentajes que se registran entre 1981 y 1991. La larga crisis económica de la década de los setenta y primera mitad de los ochenta terminó afectando las tendencias demográficas de ambos archipiélagos, que aún así registraron un crecimiento importante. Sin embargo, muy pronto, en el siguiente periodo, las tasas de variación intercensal se dispararon por encima del 5,1% registrado para el conjunto del Estado, situándose

ambos archipiélagos a la cabeza del crecimiento demográfico español. Finalmente en la primera década de este siglo se ha registrado un dinamismo demográfico solo comparable al del periodo económico desarrollista de los sesenta y setenta.

Tabla 1. Población en Baleares y Canarias (1950-2010).

	Población (cifras absolutas)	Tasa de Variación Intercensal (en %)		
Año	**I. Baleares**	**I. Canarias**	**I. Baleares**	**I. Canarias**
1950	422.089	793.328		
1960	443.327	944.448	5,0	19,0
1970	558.287	1.170.224	25,9	23,9
1981	655.945	1.367.669	17,5	16,9
1991	709.138	1.493.784	8,1	9,2
2001	841.669	1.694.477	18,7	13,4
2010	1.106.049	2.118.519	31,4	25,0

Fuente: INE, Censos y Padrón de 2010. Hasta 1970 las cifras absolutas se refieren a población de hecho y luego a población de derecho. El porcentaje de crecimiento en el periodo 1970-81 sería algo mayor si se hubiera considerado la población de hecho en 1981 (22,7 en las I. Baleares y 23,4 en las I. Canarias). Elaboración propia.

Este incremento demográfico responde a diferentes razones. Por un lado, la existencia de una transición demográfica tardía en ambas comunidades, con valores todavía destacados en los ochenta y noventa en el crecimiento vegetativo (Domínguez Mujica, 2006).Por otro, la presencia de saldos migratorios positivos desde la década de los sesenta, cuando aún predominaba el signo negativo en el conjunto del Estado español. Estos saldos positivos están alimentados por población española y, fundamentalmente desde los años noventa, por población foránea. En el Censo de 1991, los residentes extranjeros en viviendas familiares sin doble nacionalidad suponían el 2,4% y el 2,1% del total de residentes en Baleares y Canarias, respectivamente, cuando en la Comunidad Valenciana sólo era del 1,4%, en Madrid, del 1,2% y en Cataluña, del 1%. Una década después, en el Censo de Población y Vivienda de 2001, el porcentaje se elevaba al 8,2% en Balea-

res y al 5,8% en Canarias, en un contexto en el que ya se había iniciado el proceso de llegada masiva de extranjeros de cualquier procedencia y condición a España. En la última década, los residentes extranjeros se han incrementando aún más en términos absolutos y proporcionales, de tal modo que suponen el 21,9% de los empadronados en 2010 en Baleares y el 14,5% en Canarias.

El movimiento inmigratorio en los archipiélagos es claramente dual. Por un lado, la especialización turística desde el segundo lustro de los cincuenta ha estimulado la contratación de mano de obra cualificada procedente sobre todo de Alemania y Gran Bretaña. Por otro lado, la necesidad de ofrecer productos turísticos a un precio ajustado ha implicado el mantenimiento de bajos niveles salariales, en especial entre los trabajadores menos cualificados. Esta mano de obra de baja cualificación fue esencialmente española hasta la década de los ochenta, pero en la medida en que se ha producido una globalización de los mercados de trabajo y que un mayor porcentaje de los jóvenes españoles se han cualificado, estos puestos de trabajos de baja retribución, necesarios para mantener el modelo turístico de ambos archipiélagos, han sido copados parcialmente a través de la contratación y subcontratación de mano de obra extranjera procedente del Norte de África, Latino América y Europa del Este (Domínguez Mujica et al, 2011). Asimismo, el auge de las actividades constructivas, en especial en el largo ciclo expansivo desarrollado entre 1997 y el año 2007, mostró la insuficiencia de la mano de obra local e impulsó también la contratación de trabajadores extranjeros.

Por tanto, el crecimiento vegetativo de la población y el saldo migratorio explican el desarrollo urbano desde mediados de los ochenta. Pero, además, hay que considerar otros factores de peso, como son la costumbre de comprar vivienda como una estrategia inversora, aunque el inmueble permanezca durante cierto tiempo en desuso; la adquisición de vivienda nueva como mecanismo de ahorro fiscal (Reserva canaria de inversiones) en el reciente ciclo de expansión económica o el aumento de la capacidad adquisitiva de la población y la tendencia a la multirresidencia entre la población local. En relación con esto último, en 2001, el 19,4 y el 14,1% de las viviendas familiares en Baleares y Canarias respectivamente eran secundarias, datos que no reflejan bien la dimensión del fenómeno dado que muchas unidades

alojativas extrahoteleras se usaban realmente como vivienda secundaria. Por ejemplo, en el caso de Canarias, una parte importante de la oferta extrahotelera se explota a través de comunidades de propietarios que en pocas ocasiones respetan el principio de unidad de explotación, reservándose muchas unidades para uso de sus propietarios o explotándose de un modo alegal.

Tal como el crecimiento urbano es incuestionable en este periodo, también lo es el desarrollo de las ciudades turísticas en ambos archipiélagos. Prueba de ello es que la oferta alojativa reglada no ha parado de aumentar. En Canarias se registraban 425.585 plazas a principios de 2008 mientras en Baleares la cifra era de 423.054, cuando en 1983 los valores eran de 184.600 y 273.837 respectivamente, lo que nos permite calcular incrementos en estos 25 años del 131,5 y 54,5% en cada caso. Obviamente el crecimiento es aún mayor porque muchas plazas han dejado de ser explotadas turísticamente a lo largo de este periodo.

Esto por sí solo ya supone un crecimiento espectacular del suelo urbano de uso turístico. Ahora bien, si tenemos en cuenta que la sucesión de las diferentes normativas sobre estándares turísticos han aumentado paulatinamente la superficie de solar que se requiere por plaza alojativa y que las nuevas tendencias post-fordistas en el mercado turístico en este periodo han impulsado per se formas más extensivas de ocupación y un incremento sustancial de los equipamientos complementarios (Bardolet y Sheldon, 2008; Parreño Castellano, 2008), podemos hacernos una idea más cabal sobre la dimensión espacial que han alcanzado las ciudades turísticas, con crecimientos territoriales proporcionalmente mayores que en el pasado en relación con el número de camas creadas. Además, el desarrollo de actividades complementarias (campos de golf, por ejemplo) ha alejado las intervenciones turísticas de la costa, en un progresivo proceso de funcionalización turística de los espacios insulares interiores.

A pesar del predominio del modelo hotelero dentro de la oferta reglada desde el inicio de la etapa autonómica, no podemos olvidar que cuando se vertebra el Estado de las Autonomías, el incremento de costes y el descenso en la capacidad adquisitiva de los turistas determinó que el hotel fuera menos rentable. En este contexto, el alojamiento turístico extrahotelero se adaptó mejor, ante el menor riesgo inver-

sor que implicaba. Por todo ello, en el periodo 1975-1990, las nuevas plazas extrahoteleras crecieron de un modo más significativo en ambos archipiélagos, especialmente en el segundo lustro de los ochenta, determinando lo que en el caso de Baleares se ha denominado como segundo boom turístico (Rullan Salamanca, 1999). Pues bien, esto supuso un consumo aún mayor de suelo.

En síntesis, desde el primer lustro de los ochenta se inició una fase en la actividad turística caracterizada por un mayor consumo de suelo y por la apropiación progresiva de ámbitos cada vez más alejados de la costa, o en otros términos, una fase en la que la ciudad turística parece extenderse y aplanarse como resultado de las necesidades productivas. Dado que ambos Archipiélagos han demostrado tener una gran capacidad de adaptación al nuevo mercado turístico (en 2009 se contabilizaron en torno a nueve millones de turistas extranjeros en Baleares y 8,2 en Canarias, según FRONTUR, lo que suponía el 33,1% del turismo internacional en España), los nuevos crecimientos turísticos representan una parte significativa de las nuevas expansiones edificatorias.

Para terminar hay que reseñar que la dinámica urbana-turística se explica a su vez por el desarrollo del mercado internacional de segunda residencia. La crisis económica de los setenta y primer lustro de los ochenta conllevó muchos cambios en las estructuras productivas en el sector turístico (Ioannides y Debbage, 1997). El modelo de consumo post-fordista y el abaratamiento de las comunicaciones aéreas, en especial la proliferación de compañías de bajo coste explican que se haya desarrollado un proceso turístico-residencial centrado en el crecimiento de la segunda residencia de propiedad extranjera y en la proliferación de inmuebles explotados mediante *time sharing*. Aunque la segunda residencia había hecho su aparición con anterioridad en ambos archipiélagos, será a partir de los ochenta cuando el parque de segundas residencias crezca sustancialmente, como expresión de una tendencia internacional de consumo (Vera Rebollo, 2005), de tal modo que se ha producido un incremento gradual en el número de extranjeros que adquieren o alquilan viviendas secundarias en ambas comunidades autónomas (Casado-Díaz, 2004; Parreño Castellano, 2007; Salvà, 2002; Williams et al., 2004). Basta comparar el stock de viviendas secundarias en el Censo de 2001 con las familias españolas que declara-

ban contar con alguna vivienda en los archipiélagos para estimar el número de viviendas que podría ser propiedad extranjera (65,9% en Canarias y 68,5% en Baleares). De igual modo, el notable incremento de los vuelos regulares internacionales respecto a los chárteres procedentes del extranjero, especialmente en Baleares, es otro indicador del desarrollo del mercado internacional de segunda residencia.

Lo cierto es que los agentes constructores e inmobiliarios, respaldados por las políticas urbanísticas de muchas corporaciones, han conseguido aprovechar las posibilidades de las Islas en el mercado internacional de la vivienda secundaria. Desde mediados de los noventa, la coyuntura económica alcista, la necesidad de blanquear dinero ante la inminente puesta en marcha de la moneda única, las buenas perspectivas de revalorización del capital invertido en vivienda frente a otros sectores como la Bolsa aquejados de quiebras significativas en este periodo, el incremento de la población jubilada en Europa, el desarrollo de la multirresidencia como tendencia de consumo, el aumento de los vuelos de bajo coste[2], entre otros factores, impulsaron el mercado trasnacional de la vivienda secundaria. Y este mercado, que en última instancia es una manifestación más del modelo de consumo post-fordista, ha posibilitado la edificación de una gran cantidad de inmuebles o la apropiación de otros tantos en las costas o en el interior de las islas (Rullan Salamanca, 2010). Este proceso que creemos es especialmente significativo en Baleares, como en otras zonas del Mediterráneo español, ha potenciado un crecimiento aún más difuso de la ciudad turística, la edificación residencial como alternativa a la turística (Picornell et al., 2006) y el desarrollo de la explotación inmobiliaria (y alegal) de muchas unidades alojativas extrahoteleras.

El conjunto de factores reseñados (dinamismo demográfico, cambios productivos en el sector turístico, desarrollo del turismo residencial, consolidación del mercado de la vivienda como mercado de inversiones, etc.) explican las características del crecimiento urbano-turístico acontecido desde mediados de los ochenta y el fuerte crecimiento de las superficies artificiales registrado en ambos archipiélagos (Greenpeace, 2011; Murray et al., 2005; Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2006; Pons, 2003)

2 En 2007 el 49% de los pasajeros procedentes del extranjero que visitó Baleares lo hizo en este tipo de vuelo. En Canarias se redujo al 23%.

2. La ordenación urbano-turística en la etapa autonómica

2.1. Los primeros pasos en la ordenación urbano-turística en la etapa autonómica

Los estatutos de autonomía de ambas comunidades, aprobados entre 1982 y 1983, establecieron que los gobiernos autonómicos tuviesen competencias exclusivas tanto en ordenación territorial, incluyendo litoral, urbanismo y vivienda, como en la promoción y ordenación del turismo. Desde que esas competencias fueron asumidas, se inició un proceso efervescente de regulación normativa en el que se incluyeron orientaciones sectoriales e integrales.

Las crisis y la reconversión productiva en el sector turístico durante la década de los setenta y primer lustro de los ochenta, motivó que las primeras iniciativas desde la política turística se centraran en encauzar el crecimiento turístico dentro de patrones de mayor calidad y de menor densidad. En ambos archipiélagos se aprobaron tres documentos normativos con este fin[3].

Además de esta línea política sectorial, se desarrollaron, aunque de manera más tímida, otras dos estrategias para la regulación de la oferta alojativa ilegal y la rehabilitación y renovación del tejido productivo. En ambos casos, la iniciativa balear fue más consistente. La ley 2/1984 de 12 de abril, sobre alojamientos extrahoteleros, supuso el primer intento de regulación de los establecimientos clandestinos, dándose un paso notable en la labor de control y ordenación (Blasco Esteve, 2002). En lo que respecta a la renovación, se crearon instrumentos tanto para la oferta hotelera y la extrahotelera como para la rehabilitación del espacio público de los destinos turísticos[4].

3 En Baleares se aprobaron el Decreto 30/1984 de 10 de mayo de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, el Decreto 103/1987 de 22 de octubre, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, que elevó la ratio turística a 60m^2 por plaza y supuso incrementar sustancialmente los estándares y la Ley 7/1988 de 1 de junio, como resultado del anterior decreto. En Canarias, se sucedieron el Decreto 149/1986, de 9 de octubre, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros; el Decreto 165/1989, de 17 de julio, sobre requisitos mínimos de infraestructura en alojamientos turísticos y el Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre Ordenación de Apartamentos Turísticos.

4 La citada Ley 7/1988 estableció los primeros mecanismos de reconversión de hoteles obsoletos, permitiendo su sustitución por otros de mayor categoría. Unos años

En materia de ordenación del territorio, en ambas comunidades autónomas fraguaron en 1987 normativas de ordenación territorial que intentaron racionalizar el crecimiento urbano y turístico en el marco de la intervención insular. La ley 8/1987 de 1 de abril de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, más compleja, reconocía explícitamente la necesaria adaptación de las políticas sectoriales a la ordenación territorial y establecía cuatro instrumentos de intervención: unas Directrices de Ordenación Territorial de ámbito autonómico; los Planes Territoriales Parciales o Comarcales, que se concebían como el principal instrumento de ordenación territorial a escala insular; los Planes Directores Sectoriales, tanto autonómicos como insulares, entre los que cabe mencionar los que se orientarían a la ordenación de la oferta turística, y los Planes de Ordenación del Medio Natural, cuya finalidad era la regulación de los espacios con importantes valores naturales o culturales. Las tres fórmulas de planificación debían adaptarse a la Directrices y a su vez prevalecían sobre la ordenación urbanística que emanaba de la Ley del Suelo[5].

Por su parte, la Ley 1/1987 de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación de Canarias, aprobaba también un instrumento de ordenación que coordinaría en el ámbito insular las políticas sectoriales y el planeamiento municipal y establecía que sus objetivos deberían enmarcarse en las Directrices Generales de Ordenación Territorial del Archipiélago, debiendo procurar la satisfacción de las necesidades a que respondían sobre la base del equilibrio regional y la complementariedad de los diferentes Planes Insulares.

después, esta línea de acción se consolida con la Ley 3/1990 de 30 de mayo del Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos, que define mecanismos aún imprecisos para la renovación y eliminación de plazas anticuadas en establecimientos hoteleros y extrahoteleros. También en Baleares se impulsó en este periodo la rehabilitación de las zonas turísticas mediante la Ley 7/1990 de 19 de junio del Plan Extraordinario de Inversiones y Mejoras de Infraestructuras de las Zonas Turísticas, que tuvo una incidencia importante en la recuperación del espacio público en muchos destinos insulares.

5 Previamente, y desde una visión normativa temprana que integraba ordenación del territorio con política turística sectorial, se había aprobado por parte de la Consejería de Presidencia el Acuerdo de 28 de septiembre de 1981 de Declaración de Zonas con Recursos Turísticos Utilizados Intensivamente, que supuso introducir medidas de contención en el crecimiento turístico de la zona costera con recursos turísticos intensivamente usados, una apuesta por el desarrollo de la oferta complementaria y una política de diversificación de la oferta hacia nuevos productos.

El modelo de ordenación formulado en ambos archipiélagos, si bien no abrazaba los principios del desarrollo sostenible como en posteriores iniciativas, hubiera sido una herramienta eficaz en la racionalización del crecimiento urbano y turístico de las islas si se hubieran desarrollado sus instrumentos. Hasta 1999 no se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación de Baleares y en el caso de Canarias, este documento no vio la luz hasta 2003. Esta falta de concreción cabe también señalarla para los Planes Insulares de Ordenación y Planes Territoriales Parciales. La ley de suelo de 1976 y sus instrumentos urbanísticos de carácter municipal siguieron siendo el marco de regulación del crecimiento urbano y turístico en ambos archipiélagos.

Pero además, no sólo no se produjo un desarrollo efectivo de las políticas de ordenación territorial sino que también se impulsaron otras iniciativas de carácter turístico de gran repercusión espacial que alejaban aún más a las islas de cualquier intento de ordenación insular. Así podemos interpretar la aprobación de la Ley 12/1988 de 17 de noviembre, modificada mediante la Ley 6/1990 de 6 de junio, que supuso propiciar la construcción de campos de golf con hoteles de cuatro estrellas con un máximo de 450 plazas en suelo no urbanizable o urbanizable no programado en Baleares, tras la correspondiente declaración de interés social del campo. La Ley, vigente hasta 2003, ha tenido un efectivo desarrollo en Mallorca, permitiendo que existan en la actualidad una veintena de campos de golf[6].

Al mismo tiempo en Canarias, dada la gran importancia territorial que había adquirido el crecimiento residencial al margen de la legalidad vigente, se aprobaron desde muy temprano por parte del Gobierno Autónomo diferentes normas dirigidas fundamentalmente a la protección del suelo rústico, en especial aquel con valor natural, y a la reconducción del crecimiento inmobiliario fuera de ordenamiento que se había desarrollado en las islas en las anteriores décadas. De este modo, se suceden hasta cinco hitos normativos, tres de ellos centrados en la protección y ordenación del suelo rústico[7] y otros dos orientados

6 En Ibiza y Formentera se suspendió en el año 2000 (Ley 4/2000 de 22 de marzo de Moratoria de Construcción y Ampliación de Campos de Golf en las Islas Pitiusas).

7 La Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, pretendió poner coto a las agresiones ambientales de la edificación ilegal en áreas que contenían valiosos ecosistemas y recursos; la Ley 5/1987 de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico, que trató de equilibrar lo

a la reconducción de la edificación residencial dentro los márgenes de la ley[8] (Parejo Alfonso, 2007).

En definitiva, en estos primeros siete años de gestión autonómica, y con paralelismos evidentes entre ambas comunidades, la iniciativa turística se centró en la mejora de los estándares, la lucha contra la oferta ilegal y, en menor medida, la rehabilitación y renovación de la oferta turística. Al mismo tiempo, en ambos archipiélagos aparecieron normativas que intentaron encauzar procesos de ordenación territorial a escala insular, normativas que tardarán en dar frutos reales. La gestión urbanística siguió, por tanto, en manos de los ayuntamientos, que contaban con los instrumentos previstos en la normativa de suelo de 1976.

2.2. La ordenación urbano-turística desde una perspectiva sectorial en los años noventa

El segundo lustro de los ochenta fue un periodo de expansión económica sostenido por el incremento constante en el número de turistas internacionales y por el desarrollo inmobiliario en las zonas urbanas y especialmente en los principales destinos turísticos de las islas. En este contexto, la preocupación sobre la reorientación del modelo productivo y por ende, del proceso de ordenación urbano-turístico que lo sostenía, disminuyó. A esto se sumó no pocos conflictos competenciales entre los órganos de gobierno insulares y las corporaciones municipales. Como resultado tan sólo las islas de Lanzarote, en 1991, y Gran Canaria, en 1995, consiguieron contar con un plan insular de ordenación durante la década de los noventa, aprobados al amparo de la normativa vigente desde 1987. En líneas generales, ambos documentos tuvieron problemas serios de ejecución en la medida en que las leyes de espacios naturales y general turística de Canarias,

urbano y lo rústico con una ordenación en positivo de este último y la Ley 12/1987 de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, que intentó regular y limitar la expansión del suelo urbanizable sobre estos espacios a la par que regular medidas de protección y gestión.

8 La Ley 6/1987 de Sistemas de Actuación de Urbanización Diferida, pretendió ofrecer una vía regular para la vivienda de autoconstrucción que, desde la década de los sesenta, era una modalidad muy extendida en las Islas Canarias y la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial.

aprobadas a lo largo de la década de los noventa, afectó a sus contenidos, lo que obligó a su pronta revisión (Lanzarote en el 2000, Gran Canaria en el 2003).

Lanzarote ha sido la primera isla en ordenar su territorio de un modo global. Sin entrar en una valoración de este documento, lo más destacable es que supuso el inicio de una tendencia de gobierno territorial sensible con los riesgos que conllevaba la sobre urbanización de un territorio tan frágil y valioso como el de esta isla. Dos años después de la aprobación del Plan Insular, el 7 de octubre de 1993 la isla fue declarada por la UNESCO Reserva de la Biosfera, declaración novedosa ya que por primera vez, y conjuntamente con Menorca, se da a un espacio insular en su totalidad. Como consecuencia, en 1998 se aprobó el documento 'Lanzarote en la Biosfera: Una Estrategia hacia el Desarrollo Sostenible de la Isla' que intentaba reorientar el modelo urbano-turístico hacia un desarrollo sostenible. La agenda que proponía incluía la disminución en el crecimiento del número de camas a tan sólo un 1,5% anual entre 1997 y el año 2007, el mantenimiento y restauración de los recursos naturales; la gestión de los servicios básicos en clave ambiental (agua, energía eléctrica, residuos y transporte), el impulso de una estrategia turística que moderara el crecimiento demográfico y favoreciera la integración y cohesión social; el incremento del bienestar social de la población y la reconstrucción de una identidad cultural en la isla, que permitiera la conservación y la integración cultural de sus habitantes y la recuperación urbanística, económica y social de la capital insular, Arrecife.

Salvo las excepciones de Lanzarote y Gran Canaria, las comunidades autónomas o no intervienen en la ordenación del territorio, trasladado esta función a la ordenación urbanística municipal que se desarrolla en el nuevo marco de la ley estatal de suelo aprobada en 1990; o, cuando intervienen, ya en el segundo lustro de los noventa, tras la dura crisis de la primera mitad de esta década, lo hacen a través del desarrollo de la normativa y planificación turística o de la política de protección de espacios naturales.

En Canarias, la aprobación de la ley 7/1995 de 6 de abril de Ordenación del Turismo, supuso una apuesta por la ordenación territorial desde el desarrollo normativo sectorial (Bouazza Ariño, 2006). La normativa canaria se caracterizó por tener una orientación ambiental

clara, en la medida en que ligó el desarrollo turístico a la preservación de los recursos territoriales supeditando lo ambiental a lo turístico. Además introdujo la categoría del suelo urbano y urbanizable turístico, lo que se puede interpretar por una apuesta por la segregación del uso turístico en el territorio; y por supeditar los planes insulares de ordenación y los planes generales a la planificación turística que se hiciera a nivel regional e insular. Por todo ello se verifica que en todo momento el interés turístico prevaleció sobre el interés general con la aprobación de esta nueva ley. "Se trata de una auténtica norma de prohibición del uso del suelo a fines diferentes de los turísticos promoviendo, por consiguiente, la división y sectarización de la actividad turística en el seno de la sociedad canaria, frente a las tendencias más sostenibles propugnadas a nivel internacional, que incentivan el uso mixto del suelo así como la integración de la sociedad receptora y visitante de los destinos turísticos" (Bouazza Ariño, 2007, pp. 60).

La Ley 2/1999 de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares, se limitó en cambio a sintetizar buena parte de la normativa turística vigente y a regular distintos aspectos de la actividad. Por tanto, normativamente no llegó a aprobarse un nuevo modelo de intervención guiado desde la política sectorial. No obstante, en la práctica la ordenación territorial se hizo, y sin perjuicio de las competencias municipales en urbanismo, desde los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), un tipo de Plan Director Sectorial establecido en la ley 8/1987. De esta manera, se aprobaron sendos POOT para Mallorca e Ibiza y Formentera en 1995 y 1997 respectivamente, lo que si bien supuso introducir una visión insular en la planificación turística, también implicó la falta de una orientación más general en el gobierno del territorio de las islas.

Los POOT debían guiarse en su contenido por unos criterios generales aprobados en 1989 por el gobierno balear que sustituían transitoriamente a las Directrices de Ordenación Territorial hasta que estas fueran aprobadas. Estos criterios pretendían impedir una excesiva urbanización en las zonas litorales, obligaban a limitar el crecimiento turístico en función de las infraestructuras reales, incitaban a la promoción de nuevas formas turísticas y a la delimitación de zonas de reconversión turística y abogaban por una coordinación del planeamiento urbanístico con el turístico.

Se establecieron dos regímenes normativos diferenciados: el de la Zonas Turísticas (que fueron delimitadas) y el del resto del territorio insular. Para las primeras se regularon los parámetros urbanísticos (densidad, ratio turística, superficie de parcela mínima, altura máxima, edificabilidad…) que el planeamiento municipal debía respetar con el fin de limitar las densidades permitidas. Además, se delimitó el crecimiento espacial, estableciéndose superficies máximas a urbanizar por el planeamiento municipal y fijándose Zonas Limítrofes de Protección Costera y Áreas de Protección Posterior (franjas de 500 metros situadas de manera contigua hacia el interior de las islas), donde no se podía construir[9]. El resultado fue la limitación del suelo urbanizable en torno a los núcleos turísticos en función de lo que ya había sido calificado con anterioridad, salvo algunas excepciones, por lo que se puede interpretar que los POOT introdujeron una moratoria en el crecimiento del suelo urbanizable, ante la disponibilidad de suficiente suelo urbano y urbanizable para encauzar el crecimiento turístico.

Para concluir este epígrafe, es necesario reseñar que durante este periodo también se ordenó el territorio en ambas comunidades a partir del desarrollo normativo sobre espacios naturales protegidos mediante la aprobación de las leyes 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares y 12/1994 de 19 de diciembre de Espacios Naturales de Canarias. Ambas leyes deben interpretarse como desarrollos autonómicos de la legislación estatal al respecto[10].

La gran novedad que introdujeron es la creación de una red de espacios protegidos que debían ser ordenados por instrumentos específicos en el caso de Canarias (Planes de Ordenación de Recursos Naturales, PORN) y por herramientas ya contempladas en la legislación balear y estatal (Plan Territorial Parcial, Plan de Ordenación del Medio Natural y Plan Especial, de acuerdo con lo que preveía la Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial de las Islas Baleares y la Ley 2/1975, de 5 de mayo, sobre régimen del suelo y ordenación urbana). En el caso de Canarias, los PORN prevalecían sobre los planes insula-

9 En realidad, gran parte de estas zonas estaban ya excluidas al estar protegidas mediante la ley balear de espacios naturales.

10 Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que estuvo vigentes hasta finales de 2007.

res, territoriales y generales. En Baleares, los instrumentos previstos lo hacían sobre la ordenación urbanística pero no sobre la insular. En cualquier caso, implicaron preservar una parte considerable del territorio insular del desarrollo urbanístico y turístico de masas, en la medida en que el suelo de las áreas protegidas se clasificó como no urbanizable en términos generales.

En resumen, la década de los noventa puso de manifiesto las dificultades que entrañaba la ordenación insular de los núcleos urbanos y turísticos desde las herramientas previstas en las respectivas legislaciones autonómicas de ordenación territorial. Las dificultades de gestión de los planes insulares de Gran Canaria y Lanzarote son la mejor prueba. Como resultado la ordenación se hizo desde los instrumentos municipales previstos en la planificación urbana, desde el desarrollo de las competencias en ordenación y gestión de espacios naturales protegidos y desde la política turística, especialmente en el caso de Baleares, donde por primera vez se puso en marcha una "moratoria" que afectaba al suelo turístico.

2.3. La ordenación urbano-turística a principios del siglo: una visión integrada preocupada por el control del crecimiento

Desde la segunda mitad de los noventa, posiblemente impulsado por la crisis económica del primer lustro de la década, ambas comunidades iniciaron un proceso de control del crecimiento turístico y residencial, proceso que culminó con dos hitos normativos de máxima importancia. En primer lugar, la promulgación en el año 2000 de una nueva normativa de ordenación del territorio en ambos archipiélagos, documentos que a su vez culminaron y racionalizaron en parte el proceso iniciado en el segundo lustro de los ochenta.

En el caso de Baleares se aprobó la Ley 14/2000 de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, que asumió y reforzó el modelo normativo vigente desde la aprobación de la anterior normativa de 1987. En el de Canarias, el desarrollo normativo vino dado por la promulgación de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. Desde un principio esta ley estaba condenada a una vida intencionadamente corta toda vez que en su Disposición Final Primera se autorizaba al Gobierno para proceder, en el plazo de un año,

a la elaboración de un Texto Refundido de sus disposiciones con las leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior. De esta forma nació el nuevo Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.

Ambos desarrollos normativos intentaron, por un lado, integrar y coordinar las políticas de actuación sectoriales en la ordenación territorial, considerando como tales las acciones planificadoras en los espacios protegidos, la actuación urbanística municipal, las políticas de equipamientos e infraestructuras y las que se realizaran en las diversas actividades socioeconómicas; y por otro lado, establecer una estructura de planificación jerarquizada en la que las políticas sectoriales debían adaptarse a la política territorial en muchos casos (Padrón Díaz, 2010). Junto a esto se clarificó de manera definitiva las estructuras competenciales. Las funciones generales de ordenación territorial recayeron en las comunidades autónomas pero la planificación territorial directa se trasladó al ámbito insular, al marco de los Cabildos y Consells insulares, a través de la formulación de Planes Insulares de Ordenación, en Canarias y Planes Territoriales Insulares, en Baleares. Como se señala en el artículo 17 de la ley canaria "Los Planes Insulares son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible". A él se debían supeditar los instrumentos de ordenación de los espacios naturales, los de ordenación de ámbito inferior al insular y los del planeamiento municipal. Asimismo, ambas leyes preveían la posibilidad de aprobar planes sectoriales de ordenación. En el caso de Baleares estaba ya previsto en la anterior normativa.

El segundo hito de racionalización del crecimiento urbano-turístico lo constituyó la aprobación de directrices de ordenación. En Baleares se aprobaron de manera temprana en 1999, al mismo tiempo que se revisaba la normativa de ordenación territorial, mediante la ley 9/99 de 3 abril de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias. En Canarias como un mandato de la nueva ley de ordenación del territorio, mediante la Ley 19/2003 de 14 de abril de Directrices de Ordenación General y Ordenación del Tu-

rismo de Canarias (García Márquez, 2007). Ambas directrices supusieron poner los cimientos para un modelo urbano-turístico sostenible, coherente con un modelo de desarrollo igualmente sostenible.

En este nuevo marco regulador, la racionalización del crecimiento urbano-turístico se inició en este periodo con una política de desclasificación de suelo urbanizable. Ambos archipiélagos habían heredado enormes bolsas de suelo urbanizable como resultado del planeamiento desarrollista aprobado en las décadas anteriores. Con anterioridad, algunas corporaciones había ya tomado la iniciativa de desclasificar parte del suelo urbanizable existente. El Plan Insular de Lanzarote fue pionero al permitir anular entre 1991 y 2006 veinte sectores urbanizables y más de 250.000 plazas. La revisión del Plan General de Calviá (1999) supuso pasar a rústico 1.600 Has previstas para uso residencial y turístico. El Consell Insular de Mallorca hizo lo propio con 76 suelos urbanizables en 15 municipios en 1998, lo que suponía impedir la edificación de 103.000 plazas (esta desclasificación fue anulada en por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en 2001).

Posteriormente, y ya en el marco de la elaboración de las directrices de ordenación, los gobiernos autónomos recurrieron a las desclasificaciones y suspensiones de trámite como estrategia urbano-turística. La Ley 6/1998 de 23 de octubre de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares supuso la suspensión de la tramitación de planes parciales y proyectos de urbanización de crecimiento turístico y residencial en terrenos urbanizables con más de cuatro años de vigencia que no hubiesen iniciado la tramitación del planeamiento parcial o hubieran incumplido plazos durante el trámite. De igual modo, en Canarias, y después de dos intentos previos, se suspendió la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico en los instrumentos de planeamiento y, con ellas, el otorgamiento de licencias urbanísticas y autorizaciones previas[11]. Al mismo tiempo se declararon extinguidos los planes parciales

11 Con la excepción de los establecimientos alojativos de turismo rural, los establecimientos objeto de rehabilitación o sustitución sin aumento de su capacidad alojativa, los emplazados en edificios catalogados o declarados como histórico artísticos, los hoteles de ciudad, los establecimientos hoteleros con categoría igual o superior a cuatro estrellas vinculados a determinados equipamientos de ocio, salud o deporte, y los hoteles de cinco estrellas con condiciones especiales (Ley 6/2001 de 23 de julio de medidas urgentes).

anteriores a la Ley 7/1995 que no se hubieran ejecutado y las licencias de construcción o ampliación de alojamientos turísticos que hubieran incurrido en caducidad o que no pudieran acreditar el inicio de las obras (Ley 6/2001 de 23 de julio)[12]

La estrategia desclasificatoria se prolongó con la aprobación de las directrices de ordenación. Las de Baleares, aprobadas en 1999, implicaron desclasificar en torno a 1.500 Has para supuestos similares a los ya mencionados[13]. En el caso de Canarias, con las Directrices de 2003 se clasificaron como suelo rústico de protección territorial los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar, no sólo con destino turístico, sino también residencial, que se encontraran aislados, totalmente rodeados de suelo rústico y que no contasen con Plan Parcial aprobado definitivamente o contando con él, sus promotores hubieran incumplido los deberes urbanísticos.

A partir de la aprobación de las Directrices se puso en marcha, al menos de un modo generalizado, una segunda estrategia centrada en el control del ritmo de crecimiento turístico y de la extensión y ubicación del suelo urbanizable para uso residencial. En este sentido, las Directrices en Baleares establecían que los Planes Territoriales Parciales limitasen las nuevas plazas turísticas o residenciales a construir sobre urbanizable. Fijaban como tope máximo a construir el 10% de las existentes en Mallorca, Ibiza y Formentera y el 12% en Menorca, para un periodo de 10 años. Esto implicaba limitar el crecimiento turístico-residencial a unas 2.775 Has y 269.059 nuevas plazas. Hasta que se aprobasen los planes, se estableció un régimen transitorio más estricto aún que suponía que el suelo urbano y urbanizable sólo podía aumentar hasta un 3% del suelo urbano del municipio o hasta un 2% de la suma del urbano con el urbanizable, tomándose siempre la cifra más restrictiva.

12 En el caso de las islas con un escaso desarrollo turístico (La Palma, La Gomera y El Hierro) se estableció un régimen propio (Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma).

13 Terrenos urbanizables sin proyecto de urbanización y que formaran núcleo aislado o estuvieran a menos de 500 m de las ribera del mar (se recoge el concepto de Área de Protección Posterior de los POOT, ahora llamadas Áreas de Protección Territorial); suelos urbanizables programados que no hubieran tramitado planeamiento parcial incumpliendo plazos y suelos aptos para urbanizar que no hubieran desarrollado plan parcial durante al menos cuatro años.

En el proceso de elaboración de los respectivos planes territoriales insulares, los diferentes consells aprobaron suspensiones cautelares de los derechos edificatorios tanto para usos turísticos como residenciales en parte de los suelos urbanos y urbanizables de las zonas delimitadas como turísticas. Esta moratoria, que se mantuvo entre tres a cinco años a partir del 2000, debía permitir planificar el crecimiento futuro de un modo más sosegado y evitar la avalancha de solicitudes de edificación ante el temor a las posibles restricciones que introdujeran los planes insulares.

Salvo en el caso de Ibiza y Formentera, en el que el Plan Territorial Insular aprobado en 2005 mantuvo las previsiones de la Directrices (442 nuevas Has y 44.200 plazas), en los Planes Territoriales de Menorca (2003) y Mallorca (2004) se rebajaron considerablemente los topes máximos autorizados. En el primer caso a una cifra entre 102 y 179 Has, para 10.749 nuevas plazas; y en el segundo a 1.491 Has para 70.403 nuevas plazas. Como resultado, los Planes Territoriales han previsto para el conjunto del archipiélago unas 125.000 nuevas plazas y una superficie a urbanizar que puede oscilar entre 2.035 y 2.214 Has (Rullan Salamanca, 2007).

En Canarias la situación no admite una cuantificación tan clara, si bien también se postularon medidas similares. Como en Baleares, la ley 1/2000 estableció entre sus disposiciones transitorias la suspensión del otorgamiento de autorizaciones turísticas previas y de licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico y uso residencial en suelo predominantemente turístico, hasta que entrasen en vigor los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística de carácter insular o hasta la adaptación del planeamiento general. Además, en el caso de los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones previas y licencias urbanísticas en trámite para establecimientos de alojamiento turístico, a la suspensión se unió la caducidad[14]. Por tanto, lo único que siguió su marcha normal fueron los procesos de

14 También se suspendieron cautelarmente todos los procesos de aprobación y alteración de las determinaciones de planeamiento general relativas al uso alojativo turístico y al uso residencial en suelo predominantemente turístico hasta que entrasen en vigor los planes territoriales especiales e igualmente se suspendió la tramitación de planes parciales y especiales de ámbitos de uso turístico hasta que los planes generales se adaptasen a las Directrices.

edificación y urbanización con licencia y autorización previa ya concedida[15].

Como en Baleares, las Directrices también establecieron ritmos de crecimiento, pero en este caso solamente para alojamientos turísticos. Por este motivo las disposiciones relativas a este aspecto aparecieron de modo más claro en las Directrices de Ordenación Turística, también aprobadas en 2003, figura prevista en la legislación canaria como un tipo de directriz sectorial que desarrolla las normas establecidas por las Directrices Generales de Ordenación. En las Directrices de Ordenación Turística se apostó por impedir la calificación de nuevo suelo urbanizable turístico con carácter general. El argumento que se usó fue de peso. En Canarias había suficiente suelo, a pesar de las desclasificaciones, como para construir 850.000 plazas adicionales. Así que el crecimiento turístico se tenía que realizar a partir del suelo urbano y urbanizable de uso turístico ya aprobado[16]. Además, se clasificó el suelo urbanizable turístico como no sectorizado. Este hecho es de gran relevancia porque supone que su sectorización obliga a una modificación del Plan General de Ordenación, por lo que las corporaciones serían más independientes ante posibles presiones de los propietarios y a su vez, más dependiente de la Comunidad Autónoma que debía autorizarlo (Parreño Castellano y Díaz Hernández, 2010).

Además de esto, las Directrices apostaron por establecer ritmos y límites de crecimiento de los destinos turístico en función de la capacidad de carga de cada sistema insular. Con el fin de concretar, a

15 Junto a este régimen transitorio y a las descalificaciones de suelo que se especificaban en las Directrices, se extinguieron las autorizaciones previas de establecimientos alojativos cuando no hubieran conseguido licencia urbanística antes de la aprobación de las Directrices, a excepción de los hoteles urbanos y los proyectos de rehabilitación sin incremento de capacidad alojativa. Igualmente se extinguieron las licencias de urbanización y edificación de alojamientos turísticos, en suelo total o parcialmente turístico, que no encontrándose en ejecución, se encontrasen en situación de caducidad por causa imputable al promotor. De esta manera se pretendía impedir que en el futuro se alegasen derechos adquiridos.

16 La reciente Ley 6/2009 de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo, ha establecido que en el quinquenio 2008-2012, en las islas de Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote, sólo se podrá clasificar nuevo suelo urbanizable sectorizado en los casos de descalificación de suelo urbanizable sectorizado ya existente y por requerirse para los procesos de renovación edificatoria.

partir de las previsiones del planeamiento insular, el Gobierno Autónomo aprobaría cada tres año una ley en la que se fijaría el número de plazas a autorizar en cada isla para el trienio, sin computar las que procedieran de renovación edificatoria ni los hoteles urbanos. Los Cabildos elaborarían entonces los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística en los que establecerían la ordenación de las nuevas autorizaciones, computando si lo veían oportuno las plazas de turismo rural dentro del cupo establecido. Asimismo, el planeamiento insular delimitaría las zonas con capacidad de carga agotada y las zonas saturadas y podría establecer cupos al crecimiento residencial (Fajardo Spínola, 2004).

Para el periodo 2004-2006, los cupos fueron establecidos a través de una Disposición Transitoria de la Ley 19/2003, con el fin de no paralizar la dinámica económica del sector turístico-constructor. En las islas con un régimen de ordenación diferenciado dada la escasa presencia de camas se establecieron límites más elevados (El Hierro, 600 plazas; La Gomera, 3.300 y La Palma, 5.250). Para el resto no se estableció ningún límite insular y tan sólo un cupo de 10.800 plazas a repartir entre las cuatro islas (Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote y Tenerife) a través de proyectos declarados por el Parlamento de Canarias como excepcionales al contar con equipamientos de ocio, deportivo o salud de especial calidad.

Además del control de proceso de crecimiento y expansión territorial de la oferta turística, las respectivas leyes de ordenación territorial intentaron también condicionar el crecimiento de los espacios urbanos a través de una definición más estricta del régimen jurídico del suelo urbanizable y de una política restrictiva de clasificación. La normativa estatal de 1998 había definido las clases de suelo con una clara intención de facilitar al máximo la oferta de suelo para los procesos urbanos, de tal modo que todo lo que no fuera urbano o no urbanizable, era considerado por defecto como urbanizable. En lo que respecta al suelo urbanizable, la legislación canaria, por ejemplo, tuvo una orientación más restrictiva ya que consideró que el planeamiento debería establecer una superficie urbanizable adecuada y contigua a los núcleos urbanos para atender los crecimientos previsibles de la demanda de carácter residencial, industrial, terciario y turístico (González Sanfiel, 2010).

En síntesis, en la primera década de este siglo se puso en marcha, al menos en un sentido teórico, una política de ordenación territorial que intentaba plantear mecanismo de control de las clasificaciones de suelo, del crecimiento urbano y de la oferta turística. Esto implicaba que la planificación sectorial se supeditase a la ordenación territorial y que se establecieran mecanismos que jerarquizaban la acción municipal al marco insular y autonómico. Las desclasificaciones de suelo, el establecimiento de cupos de crecimiento turístico y residencial, la planificación territorial a escala insular de estos cupos y la limitación del suelo urbanizable son algunas de las estrategias reseñadas.

3. Inoperancia de los modelos propuestos para frenar el crecimiento urbano-turístico

El desarrollo normativo y las políticas autonómicas de los últimos años han tenido una incidencia limitada en el control del crecimiento urbano y turístico de ambos archipiélagos. Medidas como la limitación del suelo urbanizable, la desclasificación de suelo o el establecimiento de cupos y ritmos de crecimiento han influido parcialmente en la dinámica urbano-turística de tal modo que sus efectos son más perceptibles en la forma y repercusión territorial del crecimiento que en su dimensión cuantitativa.

A parte de algunos intentos por controlar la edificación ilegal, en especial en Canarias, el establecimiento de espacios naturales protegidos o la aprobación de estándares urbanísticos y alojativos, instrumentos orientados sobre todo al control de los modos de crecimiento, la principal medida que intentó controlar la dimensión cuantitativa de las dinámicas urbano-turísticas durante los noventa fue la introducción de límites a la calificación de suelo urbanizable de uso turístico. Esta política de control de la oferta a partir de la limitación del suelo, que está presente en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Baleares y, en menor medida, en los Planes Insulares de Gran Canaria y Lanzarote, tuvo una escasa repercusión a nivel práctico. Las razones estribaron en la dimensión de superficie urbanizable calificada, lo suficientemente grande como para que el ritmo de construcción no tuviera ninguna cortapisa, en la posibilidad de edificar hoteles en suelo rústico en torno a campos de golf en Baleares y en la disponibilidad de mucho suelo urbano sin edificabilidad agotada. En otras palabras, la capacidad de carga

urbanística del territorio fue muy elevada, como así lo demuestra en el caso de Baleares las estimaciones realizadas sobre crecimiento potencial que lo cifran en un 134,5% respecto al parque construido.

Como apuntábamos en el epígrafe anterior, desde finales de los noventa se inició una nueva política orientada a la desclasificación de suelo urbanizable. En su conjunto, las desclasificaciones supusieron un avance, pero, como en el caso anterior, tuvieron una operatividad escasa debido a que en la práctica la suma de las reservas de suelo urbanizable con derechos adquiridos y el suelo urbano vacante seguían siendo más que suficiente como para permitir alto niveles de crecimiento. En Baleares, donde han proliferado estudios de capacidad de carga urbanística, se estimaba un crecimiento potencial de hasta el 103,4% respecto a las plazas turísticas y residenciales construidas en 2001 (SITIBSA, 2002). En Lanzarote, en 2006 se calculaba suelo urbanizable para 77.000 plazas en los destinos turísticos, lo que supondría incrementar la oferta en un 135,9%. Estos datos sitúan el problema en su vertiente real que no era otra que las dificultades de los gobiernos autonómicos para hacer frente a las indemnizaciones por menoscabo de los derechos urbanísticos adquiridos (Socias Camacho, 1998; Villar Rojas, 2003).

En la primera década de este siglo y tras la aprobación de las Directrices de Ordenación de ambas comunidades, la principal estrategia ha sido el control del ritmo de crecimiento edificatorio. Los primeros precedentes fueron de carácter local. Hay que mencionar a este respecto la iniciativa llevada a cabo de nuevo en la isla de Lanzarote en los noventa en donde se había limitado anualmente las nuevas autorizaciones turísticas al 1,5% de la oferta (Hernández Luís et al, 2006). Esta medida, que en principio parecía acertada y que se adaptaba al marco competencial insular, resultó ineficaz ya que no fue acompañada de un control de las licencias de obra y en la práctica implicó que se construyeran complejos alojativos sin autorización previa de explotación turística y que progresivamente, ante la política de los hechos consumados, se fueran incorporando al negocio turístico. Incluso hoy en día existe una bolsa de 11.000 plazas en situación alegal, lo que condiciona cualquier intento de planificación turística en la isla. La falta de competencias por parte del Cabildo sobre el control urbanístico, que estaba en manos de los ayuntamientos, y la inexistencia de coordinación con las corporaciones municipales han llevado a esta situación.

Otros precedentes de carácter local fueron los ayuntamientos de Calviá e Ibiza. En el primer caso se actuó desde la legitimidad que concedía el Plan General de Ordenación Urbana sobre las licencias de edificación residencial y turística. Se pretendía que el número de plazas concedidas anualmente no superara en más de un 1% la oferta de 1999. La medida se aplicó durante unos dos años hasta que en 2001 la Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca la derogó (Rullan Salamanca, 2005). Es decir, de nuevo la falta de coordinación y sintonía entre administración insular y municipal llevó al traste una acción de control del crecimiento.

Ya en el ámbito autonómico, los procedimientos de control fueron diferentes en cada archipiélago. En Baleares, los Planes Territoriales previeron unas 125.000 nuevas plazas residenciales y turísticas a construir en un periodo de diez años variable según la isla (entre 2003 y 2015). Esto supone un crecimiento del 6,7% respecto a las plazas residenciales y turísticas estimadas en 2001. Por tanto, estamos ante el intento más riguroso de control del crecimiento urbano y turístico aprobado hasta la fecha. No obstante, existen voces críticas que denuncian la magnitud de la oferta urbanística por sobre estimación de las plazas construidas (Rullan Salamanca, 2007).

En Canarias, el establecimiento de cupos y ritmos ha sido una medida completamente ineficiente. Los cupos sólo se limitaron a la oferta turística dejando la posibilidad de establecer cupos residenciales por parte de los Planes Insulares de Ordenación. Pues bien, sólo los conocemos a ciencia cierta para el periodo 2004-2006, para el que se previeron 19.950 nuevas plazas turísticas desde una disposición adicional de las Directrices de Ordenación Turística, porque luego debía aparecer una ley trienal que estableciera cupos insulares y Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística que los materializase. Pero ni una cosa ni la otra. El proceso de elaboración y aprobación de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística ha sido tortuoso y no ha estado exento de numerosas dificultades y desencuentros[17]. Los planes se han aprobado en líneas generales con mucho retraso e incluso Gran Canaria y Lanzarote singuen sin él.

17 Los Planes se han aprobado de manera definitiva en 2003 en La Gomera; 2005 en Tenerife; 2006 en El Hierro, 2007 en La Palma y 2009 en Fuerteventura. El Plan de Gran Canaria ha sido aprobado provisionalmente en 2010. En Lanzarote, tras un intento fallido a mediados de esta década, ha salido a concurso público su elaboración en 2001.

En líneas generales la principal crítica que se le puede hacer al sistema de ordenación territorial de Canarias iniciado con la aprobación del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias es la incapacidad para acometer el nuevo sistema dentro de unos plazos realistas. Dos islas, La Palma y La Gomera, siguen sin Plan Insular de Ordenación, casi veinticinco años después de la aprobación de la primera ley que creó este instrumento en Canarias. Lanzarote no ha conseguido adaptar su Plan de 1991 al DL 1/2000 y ninguna de las restantes islas, ha culminado la adaptación de sus planes a las Directrices de Ordenación del año 2003. A nivel municipal, el panorama es también desolador (Santana Rodríguez, 2010). En 2010, sólo 16 municipios habían adaptado su planeamiento general a las directrices y 22 al DL 1/2000, ni la mitad de los 88 municipios existentes. Entre ellos no estaba ninguno de los grandes municipios turísticos, salvo Adeje, al sur de Tenerife y Tías en Lanzarote, ni los municipios capitalinos (Las Palmas de Gran Canaria y S/C de Tenerife).

Si tenemos presente que la normativa canaria en el año 2000 suspendía la posibilidad de conceder licencias de obras y autorizaciones de explotación turística hasta que se aprobaran los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística o en su caso se adaptasen los Planes Generales de Ordenación Urbana y que al mismo tiempo entre 2001 y 2007 no se ha dejando de construir (por ejemplo, las camas hoteleras han crecido en un 44,3% según datos de la Viceconsejería de Turismo), no es difícil deducir que el desarrollo de los instrumentos de ordenación responde ante todo a la falta de necesidad. En otros términos, la razón que invalida el sistema de cupos en Canarias al crecimiento turístico es el gran número de licencias y autorizaciones concedidas previamente. Hubiera sido necesaria una suspensión transitoria en la edificación de las licencias turísticas ya concedidas y un esfuerzo por encaminarlas en el sistema de cupos para que se hubiera apreciado una contención real en el crecimiento.

4. Conclusiones

La dinámica urbano-turística en las Islas Baleares e Islas Canarias se ha caracterizado por un crecimiento continuo y cada vez más extensivo en las últimas tres décadas. A pesar de la limitación territorial asociada a la

insularidad y de la declaración de amplias áreas como espacios naturales protegidos, la urbanización ha ocupado una superficie considerable, tanto en los ámbitos costeros como en los interiores insulares.

Al mismo tiempo, desde la creación de las comunidades autónomas se ha producido una notable acción normativa y política de ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales, a tenor del número de documentos legislativos y de directrices y planes aprobados; acción que por otro lado muestra paralelismos evidentes y orientaciones parecidas. En su conjunto, la acción institucional ha pretendido controlar el proceso urbanizador y turístico del territorio introduciendo una visión regional de conjunto e impulsando la isla como unidad de planificación. En otros términos, el desarrollo de las autonomías en ambos casos se ha hecho intentando coordinar la actuación municipal y en no pocos casos, contraponiéndola.

Los resultados han sido variables pero en líneas generales en Canarias se aprecia mayores dificultades para consolidar una acción autonómica coherente, una mayor incapacidad para desarrollar los modelos de ordenación territorial a escala insular y un desencuentro más claro con las corporaciones municipales. En cualquier caso, aunque en lo que respecta al desarrollo de la política autonómica hay discrepancias en los resultados obtenidos, lo que está claro es que en ninguno de los dos archipiélagos la acción desde los gobiernos autonómicos ha conseguido frenar el crecimiento urbano-turístico y como mucho ha conseguido reorientarlo desde el punto de vista territorial. En última instancia, los procesos turísticos y residenciales se han impuesto sobre la acción autonómica, de tal modo que lo que ha ocurrido en ambos archipiélagos es el resultado del legado dejado en forma de derechos urbanísticos adquiridos por propietarios, constructores y agentes turísticos y del desarrollo de un nuevo mercado residencial de ámbito europeo que está atribuyendo a estos dos espacios insulares, todavía con niveles diferenciados, el rol de espacio residencial de ocio. De ello se deduce que la dinámica urbana-turística de Baleares y Canarias ha sido dependiente de la dinámica turística y residencial europea.

No parece que en el futuro se vayan a producir rupturas bruscas en las tendencias. Factores como el auge de las compañías aéreas de bajo coste parecen impulsar aún más la segunda residencia europea. Lo mismo cabe decir respecto al crecimiento de la oferta turística y

a su extensión territorial, cada vez más ligada a la renovación de los destinos turísticos. El ejemplo de Canarias es sintomático. La reciente Ley 6/2009 6 de mayo de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo ha frenado la posibilidad de edificación de nuevas plazas alojativas en los destinos turísticos costeros a no ser que se vinculen con procesos de renovación. Esta medida, que de entrada parece una nueva moratoria, va a permitir, sin embargo, que las ciudades del ocio del archipiélago crezcan, en primer lugar, en el territorio, al aplicarse los nuevos estándares turísticos en los procesos de renovación y, en segundo lugar, en el número de unidades alojativas, al intentar estimularse los procesos de renovación con compensaciones en el número de plazas. En este sentido, la capacidad alojativa que se permitirá en el caso de la oferta a renovar en las áreas a descongestionar llegará hasta cuatro plazas nuevas por cada renovada y para la oferta que acometa rehabilitación integral, los incrementos pueden ser del 100%. Por ello, la nueva política de renovación se puede interpretar como una manera encubierta de sortear los límites al crecimiento de la oferta turística.

5. Bibliografía

ARTIGUES, A. y RULLAN, O. (2007): "Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006)". *Scripta Nova*, vol. XI, nº 245(10). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24510.htm.

BARDOLET, E. y SHELDON, P. J. (2008). "Tourism in archipelagos: Hawaii and the Balearics". *Annals of Tourism Research*, 35(4), 900–923.

BLASCO ESTEVE, A. (2002): "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares" en BLANQUER CRIADO, D. (dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Tirant lo Blanch, 215-284.

BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): "La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario)". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 28, 453–510.

BOUAZZA ARIÑO, O. (2007): *Planificación turística autonómica*. Madrid. Reus.

CÁMARA DE COMERCIO DE MALLORCA (2006): *Estudio sobre la situación del turismo residencial en las Illes Balears*. Servicios de Estudios y Publicaciones.

CAPÓ PARRILLA, J., RIERA FONT, A. y ROSELLÓ NADAL, J. (2007): "Tourism and long-term growth: A Spanish perspective". *Annals of Tourism Research*, 34(3), 709–726.

CASADO-DÍAZ, M. A. (2004): "Second Homes in Spain" en HALL, C.M. Y MÜLLER, D.K. (eds.), *Tourism, mobility and second homes: Between elite landscape and commonground*. Clevedon, Channel View Publications, 215-239.

DOMÍNGUEZ MUJICA, J. (2006): "La inmigración extranjera en Canarias en el cambio de siglo". *Estudios Geográficos*, vol. LXVII, nº 261, 471-494.

DOMÍNGUEZ MUJICA, J.; GONZÁLEZ PÉREZ, J. y PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2011): "Tourism and human mobility in Spanish Archipelagos". *Annals of Tourism Research*, 38(2), 586-606.

FAJARDO SPÍNOLA, L. (2004): "Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 212, 53-94.

GARCÍA MÁRQUEZ, F. (2007): "La nueva generación de directrices territoriales y turísticas y la sostenibilidad: la experiencia canaria". *Estudios Turísticos*, nº 172-173, 89-96.

GREENPEACE (2010): *Destrucción a toda costa 2010. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral español.*

GONZÁLEZ SANFIEL, A. (2010): "La ordenación del suelo urbanizable: hacia un modelo de ciudad compacta" en *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*. Valencia, Tirant Lo Blanc, 287-319.

HERNÁNDEZ LUIS, J.A., SOBRAL GARCÍA, S. y GONZÁLEZ MORALES, A. (2006): "Planeamiento territorial, desarrollo urbano-turístico y sostenibilidad en Lanzarote". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 148, 295-330.

IOANNIDES, D. y DEBBAGE, K. (1997): "Post-fordism and flexibility. The travel industry polyglot". *Tourism Management*, 18(4), 229–241.

MURRAY, I.; RULLAN, O y BLÁZQUEZ, M. (2005): "Las huellas territoriales de deterioro ecológico. El trasfondo oculto de la explosión turística en Baleares". *Scripta Nova*, vol. IX, nº 1999. Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn.199.htm

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid.

PADRÓN DÍAZ, C. (2010): "El hecho diferencial del urbanismo de Canarias" en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (coord.), *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias.* Valencia, Tirant Lo Blanc, 75-136.

PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) (2007): *Veinte años de derecho urbanístico canario*. Madrid. Montecorvo.

PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2007): "Turismo residencial de europeos y consecuencias inmobiliarias en Canarias" en ARTIGUES, A. et al (eds.), *Los procesos urbanos post-fordista.* Palma, Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles, 383-398.

PARREÑO CASTELLANO, J.M. (2008): "Turismo sostenible y diversificación de la oferta en las Islas Canarias (España)". Études *Caribéenes*, nº 9-10, 291-320.

PARREÑO CASTELLANO, J.M. y DOMÍNGUEZ MUJICA, J. (2009): "Inmigración y desarrollo urbano en un territorio frontera: el sureste de Gran Canaria" en CARAVACA BARROSO, I et al. (dir.), *Ciudades, culturas y fronteras en un mundo en cambio*. Sevilla, Junta de Andalucía, 359-373.

PARREÑO CASTELLANO, J.M. y DÍAZ HERNÁNDEZ, R. (2010): "La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)**".** *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada,* vol. 47, nº 2, 429-451.

PICORNELL, M.; AMER, M. y ARROM, J.M. (2006) "Eliminación y limitación del crecimiento de plazas de alojamiento turístico a favor del crecimiento continuado de plazas turísticas residenciales en las Illes Balears" en LACOSTA, A.J. (coord.), T*urismo y cambio territorial: ¿eclosi*ón, aceleración, desbordamiento*?*. Zaragoza, Prensas universitarias de Zaragoza, 561-572.

PONS ESTEVA, A. (2003): "Evolució deis usos del sòl a les Illes Balears: 1956-2000". *Territoris*, nº 4, 129-145.

RULLAN SALAMANCA, O (1999): "Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1995-2000)". *Estudios Geográficos*, nº 236, 403-442.

RULLAN SALAMANCA, O. (2005): "Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria". *Scripta Nova*, vol. IX, nº 194 (32). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-32.htm.

RULLAN SALAMANCA, O. (2007): "El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España)". *Revista de Geografía Norte Grande*, nº 38, 62-77. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022007000200004&script=sci_arttext.

RULLAN SALAMANCA, O. (2010): "Los efectos territoriales de la dinámicas globales en unas islas turísticas mediterráneas: las Baleares". *El Periplo Sustentable*, nº 18, 119-160.

SALVÀ, P. (2002): "The complex human mobility flows in the Mediterranean region: the case of the Balearic Island as phenomenon type "New California"" en MONTANARI, A. (coord.), *Human Mobility in a borderless world?*. Roma, Società geografica italiana, 243-258.

SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (2010): "El proceso de adaptación del planeamiento general al nuevo ordenamiento urbanístico canario (1999-2009)" en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (coord.), *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*. Valencia, Tirant Lo Blanc, 183-256.

SITIBSA (2002): *Estudi de la capacitat d'allotjament del sol vacant a 31 de desembre del 2001*. Palma. Govern de les Illes Balears.

SOCIAS CAMACHO, J.M. (1998): "Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 13, 197-234.

VERA REBOLLO, J.F. (2005): "El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación". *Papers de Turisme*, nº 37-38, 95-114.

VILLAR ROJAS, F. J. (2003): "La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias". *Revista de Actualidad Administrativa*, nº 24, 579-616.

WILLIAMS, A. M., KING, R. y WARNES, T. (2004): "British second home in Southern Europe. Shifting nodes in the scapes and flows of migrant and tourism" en HALL, M. y MÜLLER, D.K. (eds.), *Tourism, mobility and second homes: Between elite landscape and common ground*. Clevedon, Channel View Publications, 97–112.

CULTURA Y PROMOCIÓN URBANA: EL IMPULSO AUTONÓMICO*

Diego A. Barrado Timón
Universidad Autónoma de Madrid
diego.barrado@uam.es

Palabras clave: Regeneración urbana, marketing urbano, cultura, museos, arte contemporáneo.

1. Presentación

El principal objetivo de este texto es analizar las estrategias de revitalización y regeneración urbana a partir de las políticas culturales llevadas a cabo en las ciudades españolas desde principios de la década de los ochenta del pasado siglo. Por tanto, se enmarca temporal, legal y administrativamente en la descentralización derivada de la Constitución de 1978 y, a partir de ella, en la nueva distribución competencial en materia de cultura entre las administraciones central, autonómica y local.

Durante este período las políticas culturales, tanto a escala local como autonómica, han ido dejando de ser vistas exclusivamente como una responsabilidad pública para con los ciudadanos, concretada básicamente en la provisión de dotaciones y servicios asociados, para pasar a convertirse también en uno de los ejes centrales de cualquier proyecto de recuperación o de promoción urbana. Esto no supone que la cultura no sea ahora concebida como un derecho ciudadano, sino que el acento ya no se pone exclusivamente en su vocación formativa,

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. Ref. CSO 2009-11261 (Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

educativa o auto-realizadora para situarse también en su capacidad de crear valor económico. Por lo tanto, esta reflexión sobre la cultura y las políticas culturales en relación con la ciudad y la economía urbana, más allá del caso español, obligará a plantearse uno de los temas más controvertidos de las últimas décadas para las ciencias sociales: el nuevo papel económico de la cultura en un período de profundas transformaciones tanto en lo tecno-económico como en lo social.

Dada la gran diversidad de aspectos susceptibles de intervención administrativa que pueden encuadrarse dentro del concepto de cultura y presentar una cierta repercusión urbana, la investigación se va a centrar de manera preferente en la planificación cultural y su evolución en las escalas local y autonómica, así como en la creación de museos y centros de arte contemporáneo. La elección de estas temáticas se ha realizado en el convencimiento de que la primera permitirá comprender la concepción que las diferentes administraciones tienen de la cultura, y sobre todo, su evolución en relación con el desarrollo y la ciudad; mientras que la segunda, los museos y el arte contemporáneo, ofrecen no solo uno de los mejores ejemplos prácticos de esta conexión, sino que además su generalización en el panorama español coincide en gran medida con la aparición de las comunidades autónomas y con la visión de la cultura como instrumento para el desarrollo y para la representación de una nueva instancia del poder.

2. De la cultura como derecho a la cultura como consumo

Por una serie de causas que se irán viendo más adelante el concepto de cultura se ha ido haciendo cada vez más complejo, banal y laxo. Por lo tanto, parece oportuno, aun cuando solo sea desde un punto de vista operativo, intentar definir el concepto y apuntar a sus posibles relaciones con la ciudad y con las políticas urbanas, con el fin de profundizar posteriormente en los diferentes modelos de intervención desarrollados en las ciudades españolas.

2.1. Cultura, ciudad y políticas culturales

De acuerdo con el ensayista R. Williams (1976) el concepto de cultura se encuentra entre los más complejos de las ciencias sociales,

sistematizando dicho autor tres acepciones principales. Una de ellas, la usualmente utilizada por la antropología y referida a la forma particular de vida de un grupo o período, aparece en el siglo XIX y parece consolidarse a mediados del XX a partir de la clasificación de las ciencias sociales auspiciada por el sociólogo norteamericano T. Parsons y el informe realizado por los antropólogos Kroeber y Kluckhohn[1]. Desde las últimas décadas del pasado siglo la antropología básicamente define la cultura como un "discurso simbólico colectivo" (Kuper, 2001: 34), ganando en la antropología postmoderna un carácter interpretativo y hermenéutico. Pero a pesar del elevado nivel de abstracción que ha alcanzado se trata de una acepción de enorme trascendencia para el análisis urbano actual, especialmente en una época de globalización y de migraciones internacionales que si bien han roto la conexión directa entre una cultura y el territorio en el que se desarrolla, propio de la antropología más tradicional, también han apuntalado "el fuerte sentido de lugar que existe en el pensamiento cultural", complementado ahora "con algunos de los flujos culturales que hay en el espacio, dispuestos en parte por las relaciones centro-periferia" (Hannerz, 1996: 206). Este planteamiento conllevaría el análisis de las ciudades como lugares de asentamiento, creación y recreación de identidades culturales, como espacios en donde se crean culturas y subculturas específicamente urbanas; pero, mucho más allá, las ciudades serían ahora los nodos de la globalización en donde se mezclan y redefinen las culturas y donde se crean otras nuevas.

La segunda de las acepciones que recoge R. Williams (1976) es la de cultura como proceso de desarrollo intelectual, espiritual y/o estético, la más antigua y la que más directamente asume el significado latino de tendencia y proceso hacia algo. En este sentido la cultura sería en la actualidad esencialmente "un derecho objetivo de los individuos y de las sociedades que conforman", por lo que su provisión pasa a considerarse una obligación por parte de la administración. Ambos aspectos, "tanto una exigencia ante los poderes públicos (...) como una respuesta individual y colectiva a las cambiantes concepciones que emergen con las distintas épocas, ideologías y sociedades" (Pose, 2006: 18), se vieron reforzados en España a partir de un proceso demo-

1 La obra referida es: *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, publicada en 1952.

cratizador en el que se percibía la cultura como una de las aspiraciones más elevadas de los ciudadanos, en gran medida como forma de marcar una ruptura con las políticas de la etapa dictatorial. Este derecho a la cultura se concretaría, desde el punto de vista urbano, en la provisión de una oferta de espacios (equipamientos) y servicios (conciertos, representaciones, exposiciones, educación, etc.) que generalmente han recaído sobre las administraciones locales, por su mayor cercanía a los ciudadanos y por su provisión en parte a través de un planeamiento urbanístico competencia municipal, lo que en cierto modo uniría este derecho a la cultura con el concepto de "derecho a la ciudad"

Finalmente, la tercera de las acepciones que ofrece R. Williams (1976), y posiblemente la más común, es aquella que considera la cultura como los trabajos, las prácticas intelectuales y la actividad artística, así como las obras a que dan resultado, tanto materiales como inmateriales. Históricamente las ciudades han sido los principales lugares de producción cultural, espacios en donde por sus propias características (interacción, mezcla, acumulación de capital, mecenas, instituciones culturales y de poder, etc.) se produce la emergencia de nuevos movimientos culturales (artísticos, literarios, sociales, etc.) y de nuevas ideas. Esto supone que hayan sido y sean los centros en donde se acumula la mayor parte del patrimonio y donde este tiene una mayor presencia social, pero también urbanística y arquitectónica en forma de museos, edificación, trazado urbano, formas específicas de uso social del espacio, etc. Como resultado, las políticas sobre el patrimonio (coleccionismo, exhibición, promoción, difusión, conservación, reutilización, etc.) son en gran medida por y para la ciudad, singularmente en el caso de aquéllas consideradas como ciudades históricas y con algún tipo de sistema de preservación.

La producción cultural se ha concentrado y se concentra en la ciudad por la presencia de una masa crítica de creadores y, en una relación de ida y vuelta, de consumidores de cultura; pero también de una estructura socioeconómica que favorece la producción, promoción, distribución, adquisición, valoración y crítica de esas ideas y de los objetos creados, lo que desde una perspectiva actual en los estudios urbanos implicaría analizar la ciudad como *mileu* que favorece la creación y la difusión de ideas y de símbolos, es decir, como lugar

de producción y de consumo cultural. En este sentido las ciudades, y sobre todo las capitales culturales más o menos coincidentes con las grandes ciudades globales, son los lugares donde se asientan las denominadas industrias culturales, entendidas como el sector productivo que pone en relación a los creadores individuales con el encadenamiento de producción, distribución, promoción y publicidad que acaban permitiendo los consumos culturales, por lo que de la cultura como producción intelectual y artística se acaba llegando a la consideración de la misma como un sector económico que crea espacios de producción, oportunidades, empleo y flujos de capital.

De este modo la cultura sería un elemento esencial para la reproducción de la ciudad, y muy especialmente una forma de acumular un capital simbólico a partir tanto de la producción como del consumo cultural. Este capital simbólico de las ciudades estaría fundamentalmente representado por aspectos como las instituciones artísticas punteras, la arquitectura de firma o los grandes eventos, pero también cada vez más por actividades de ocio de alto nivel como la gastronomía, las compras, el diseño, etc.; y se reafirmaría a través de signos que se transmiten vía marketing urbano movilizando los discursos culturales en las estrategias urbanas emprendedoras (Ribera-Fumaz, 2009).

Pero no debe olvidarse que estas nuevas estrategias e interpretación del desarrollo urbano pueden también valorarse a partir del concepto mucho más crítico y menos complaciente de "capital cultural" elaborado por P. Bourdieu (1988), entendido como una forma de adquirir estatus a través de la capacidad de apreciar y juzgar productos culturales, lo que se convierte a su vez en una marca de clase. Desde el punto de vista urbano los supuestos efectos beneficiosas de esa creación de capital cultural acabarían ofreciendo cobertura a operaciones de renovación que favorecerían procesos de sustitución sectorial (terciario, turismo y comercio avanzado frente a industria) y social (*gentrification*), y en general cambios económicos que se consideran positivos para la ciudad entendida como un organismo con objetivos únicos, pero que de manera real solo acaban beneficiando a ciertas elites y grupos sociales. A analizar la nueva relación entre lo cultural y lo económico que se deriva de estas últimas ideas se dirigen las siguientes páginas.

2.2. El giro cultural: el nuevo papel de la cultura en la economía

Como se ha señalado en páginas precedentes, quizá el proceso más destacado sobre la temática que se está tratando haya sido la conversión de la cultura en una de las grandes fuerzas económicas de finales del siglo XX y principios del XXI. Frente a los planteamientos de D. Bell (1976, 1977), que sostenía a partir de su exitosa etiqueta de postindustrial la emergencia de un nuevo orden económico causa y efecto de nuevos procesos tecnológicos, en el cual habría una discordancia entre los dominios tecno-económicos, políticos y culturales, otros autores sostienen que en realidad se estaría en una nueva fase del capitalismo, habitualmente calificado de tardío (E. Mandel) o avanzado (F. Jameson), caracterizada por el dominio de los capitales multinacionales; la fase más pura de cuantas habrían existido hasta ese momento, en palabras de F. Jameson, en la medida en que comportaba "una ampliación prodigiosa del capital hasta territorios antes no mercantilizados" (Jameson, 1991: 81). Entre esos nuevos territorios que se han ido incorporando definitivamente a las lógicas económicas del capital multinacional se encuentra una cultura "transformada totalmente en un continente económico en incesante expansión" (Lipovetsky y Serroy, 2010: 30), lo que implica su disolución como esfera autónoma de lo económico a cambio de su implosión "en el dominio de lo social, hasta el punto de que no resulta exagerado decir que, en nuestra vida social, ya todo (…) se ha convertido en cultura" (Jameson, 1991: 106-7).

Esto conlleva la asunción de la cultura a cuestión esencial en todos los debates contemporáneos, el habitualmente denominado "giro cultural" (*cultural turn*) que supone su reforzamiento como concepto fundamental y común a todas las ciencias sociales. Pero más allá de la reflexión científica, este "giro" implica una enorme expansión de todos aquellos aspectos que podrían incluirse bajo el epígrafe de cultura, y por supuesto, su inserción plena en la esfera de lo económico. Además, esta relación economía – cultura es claramente de ida y vuelta, y si por un lado implica la conversión de toda la cultura (desde la alta cultura a la cultura de masas o las denominadas industrias culturales y del ocio, pasando por un turismo que siempre mantuvo una completa relación con la esfera económica) en una de las principales actividades de las economías avanzadas, erosionando las tradicionales fronteras simbólicas que la parcelaban y jerarquizaban en la modernidad (Lipovetsky y Serroy, 2010), también conlleva que la producción de mercancías sea

algo cultural, en la medida en que el valor simbólico de los bienes o servicios más avanzados puede llegar a superar con mucho su valor de uso, y se acaban convirtiendo en un marcador de clase social.

Como resultado, prácticamente todas las políticas culturales desarrolladas por el sector público, sea cual sea su motivación declarada, pueden ser interpretadas como políticas económicas o con motivación económica. Y esto sería particularmente cierto, como señala F. Jameson (2001), para el caso particular de la arquitectura, al que se podría añadir el más general del urbanismo, dado que la fusión entre la producción estética y la de mercancías sería más rápida y profunda en aquellas artes o técnicas que como las citadas, dada su vocación necesariamente funcional además de estética, estarían desde su origen más ligadas a la economía[2]. De ahí la importancia conceptual de la arquitectura y el urbanismo para las teorías posmodernas (Jameson, 1991), y de ahí que ese giro cultural se incorporase de forma inequívoca, adquiriendo en la mayoría de las ocasiones un papel dominante, a todas las "políticas de renovación urbana y de revitalización de las ciudades post-industriales" (Miles, 2005: 889).

La particularidad del caso español es que la democratización y la recuperación de legitimidad por parte de las administraciones central y local, junto con la paralela descentralización administrativa hacia las comunidades autónomas, se produce en un momento clave para la reconsideración de la esfera de la cultura como objeto de intervención pública, pasando de una visión tradicional de protección del patrimonio y de servicio público, generalmente desatendido durante la dictadura, a convertirse en la "ortodoxia a través de la cual las ciudades tratan de mejorar su posición competitiva" (Miles y Paddison, 2005: 833). El resultado fue lo que podría calificarse de efervescencia de este tipo de intervenciones, con alguno de los ejemplos más exitosos a nivel mundial (Barcelona o Bilbao) pero también con una enorme cantidad de energía y dinero invertido en procesos de dudosa rentabilidad económica, social y urbana, generalmente de carácter repetitivo y acumulativo y con clara intencionalidad política.

2 Como se ha apuntado arriba esta conexión entre cultura y economía es también muy clara en una actividad que como el turismo siempre mantuvo y produjo relaciones económicas clásicas, y que si bien tenía problemas a la hora de ser considerada como una actividad cultural por más que en ocasiones se le adjetivase así de forma expresa – turismo cultural -, hoy es incluida sin duda entre las industrias culturales.

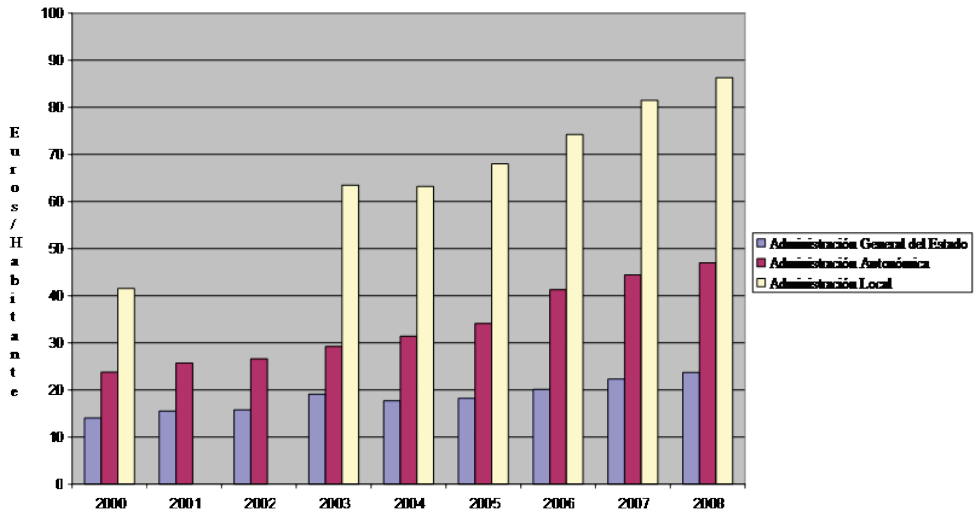
3. Competencias y políticas culturales en España

En el ordenamiento competencial derivado de la Constitución de 1978 la cultura se constituye como un ámbito en el que la mayoría de las interpretaciones consideran que predomina la concurrencia, es decir, en el que los niveles de la administración central y autonómica tienen atribuciones genéricas sin que predomine ninguno de ellos. En todo caso, y como señala J. Esteve (1986), este análisis es sólo pertinente si se considera la cultura como un supraconcepto con una notable carga de abstracción, lo que resulta de escasa utilidad para la discusión jurídica y competencial. Por el contrario, si se parte para este análisis de las diferentes materias concretas que pueden considerarse estrechamente relacionadas con la cultura o integradas en ella, sí es posible encontrar un régimen distributivo más preciso entre las diferentes administraciones.

Del análisis de los artículos 148 y 149 de la Constitución se deriva que el gobierno central retiene determinada normativa básica en materia de cultura que afecta a derechos fundamentales (libertad de expresión, creación, etc.) o a la igualdad económica en todo el estado (propiedad intelectual), junto con la protección del patrimonio frente a las exportaciones y, de forma más general, la conservación y promoción del mismo (art. 46 CE). Además, conserva la titularidad de algunos centros culturales emblemáticos, bien heredados de períodos anteriores (Museo del Prado, Biblioteca Nacional, etc.) o bien creados con posterioridad a la normalización del marco político (Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía), elementos de enorme valor como capital simbólico para algunas ciudades, especialmente Madrid. Por su parte, y de acuerdo con el artículo 148 de la Constitución las comunidades autónomas podrían asumir competencias en aspectos como la artesanía, los museos, bibliotecas y conservatorios, junto con el patrimonio cultural de interés para la propia comunidad. Así pues, las comunidades autónomas son competentes en la mayoría de los aspectos en los que en principio se podría establecer una relación directa entre las políticas culturales y la ciudad, concretados en la provisión de equipamientos y servicios culturales y educativos para sus ciudadanos y en la conservación del patrimonio inmueble, urbanístico y paisajístico.

En cuanto a los gobiernos locales, y de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, prácticamente no tendrían ninguna atribución en materia de cultura, señalándose en el art. 25 de forma genérica que ejercerán competencias sobre las "actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo"; recogiéndose además, en el siguiente artículo, que los mayores de 5.000 habitantes deberán a su vez prestar el servicio de biblioteca pública. Sin embargo, lo cierto es que los ayuntamientos tienen una amplia autonomía para desarrollar actividades culturales, como claramente señala el art. 28 de la Ley de Bases al recoger que "pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y en particular, las relativas a (…) la cultura".

Fig. 1. Gasto en cultura por habitante



Fuente: Ministerio de Cultura

En realidad, y dado que siempre y cuando se trate de forma abstracta la cultura es una competencia concurrente, todos los niveles de la administración realizan actividades ligadas a su promoción, tarea en la que han sido especialmente activos los ayuntamientos. Esto queda probado al analizar el gasto en cultura de las diferentes administraciones públicas recogido en el anterior gráfico (Fig. 1), dado que

como puede verse la administración local aproximadamente duplica y triplica la inversión de las administraciones autonómica y central respectivamente.

Para explicar esta sobreinversión local, tanto más sorprendente si se compara con la exigüidad de las competencias con que cuenta este nivel de la administración, debe tenerse en cuenta que su papel protagonista en esta materia se inicia a partir de la aparición en 1979 de los calificados como *ayuntamientos democráticos*, "que apostaron por la cultura y la recuperación de la calle como espacio festivo colectivo" (Real Instituto Elcano, 2004: 5) como una clara reivindicación ciudadana ejemplo del cambio político. No es hasta entrada "la década de los ochenta [cuando] se produjo un interés político por el valor económico como valor extrínseco de la política cultural" (Rubio, 2008: 66), lo que hizo que pasase de ser contemplada casi exclusivamente como un derecho ciudadano parte del ya citado "derecho a la ciudad", con una lógica territorial en la intervención pública, a formar parte dentro de las nuevas tendencias de la planificación estratégica.

Es a partir de esta nueva idea de la intervención estratégica, cuyos criterios esencialmente empresariales se superponen a las lógicas propias de la tradicional planificación urbanística, cuando la cultura se convierte en una parte esencial de las políticas para la recuperación y promoción urbana. La valoración de estos procesos suele ser muy polarizada, desde los que asumen que esta "planificación estratégica permite a la cultura desarrollar su vocación de centralidad dentro de las políticas públicas, aportando sus valores al desarrollo territorial y comunitario" (Manito, 2008: 15), a los que consideran que cobra un carácter instrumental dirigida a buscar un determinado posicionamiento urbano y a construir identidades colectivas comercializables, partiendo de un carácter organicista que considera la ciudad como un sujeto con objetivos únicos guiado de forma más o menos carismática por un "alcalde – líder" (Gavira, 1996) que gana perfil de gestor empresarial frente al más tradicional de político – administrador.

4. La lógica y la planificación de los políticas culturales en la España democrática en relación con la ciudad

Dos son los hechos esenciales ya apuntados que explican la evolución de las políticas culturales en España desde los años ochenta. En

primer lugar el cambio político y administrativo que permitió la legitimación de unos gobiernos locales que a pesar de sus escasas atribuciones asumen de forma generalmente entusiasta las políticas culturales; junto con la aparición de un nuevo nivel de la administración, como es el autonómico, que en este caso sí tiene competencias y presupuestos específicos en cultura. A estas circunstancias particulares de nuestro país habría que sumarles, por un lado, el nuevo papel que comenzó a representar la cultura en relación con lo económico y lo social; junto con la evolución general sobre el modo en cómo se concibe la planificación a partir de los años ochenta, lo que dio lugar a que la cultura pasase a ser una materia que se ordenó y gestionó a partir de una concepción estratégica.

De acuerdo con estos procesos J. Font (2002) establece tres grandes períodos en la evolución de las políticas culturales en España, que como no podía ser menos, y dadas las circunstancias históricas comentadas, ha sido paralela a su plasmación sobre la ciudad como realidad socioespacial. A principios de los ochenta estuvieron fundamentalmente marcadas por la recuperación de la ciudad y de la calle como espacio cultural y festivo, poniéndose el acento en el carácter emancipador de la misma y en la recuperación y redotación de la ciudad. A finales de los ochenta y principios de los noventa, momento en el que se han consolidado los equipos políticos y técnicos en materia de cultura tanto a escala local como especialmente autonómica, tiene lugar un gran apogeo inversor en equipamientos y grandes eventos tanto puntuales como periódicos, con un objetivo más o menos declarado por potenciar su carácter simbólico, promocional y de centralidad. Los grandes proyectos de 1992 en Barcelona, Sevilla y Madrid[3] marcaron un claro modelo en cuanto a la intervención sobre la ciudad, la promoción urbana y la creación de capital simbólico, pero que difícilmente podía tener continuidad por su propia escala y por la crisis económica que se produjo a continuación. Finalmente, desde mediados de los noventa y en clara consonancia con el "giro cultural"

3 La comparación se plantea solo en cuanto que los tres supusieron el apogeo de un modelo de promoción urbana ligada al intento de crear capital simbólico, pero es obvio que existieron enormes diferencias tanto en su mayor o menor relación con las políticas culturales (Juegos Olímpicos frente a una Exposición Universal y una capitalidad cultural) como al éxito económico y simbólico que se obtuvo de cada uno de ellos.

arriba analizado, se consolida plenamente el carácter estratégico de la cultura que se había empezado a esbozar en el período anterior[4], ganando en centralidad dentro del conjunto de las políticas públicas y asumiendo su importancia económica tanto desde el punto de vista productivo como simbólico.

4.1. Las primeras políticas locales en materia de cultura: recuperar y hacer ciudad

En el primer período la principal motivación fue la recuperación del espacio público, tanto en lo físico como en lo social, como lugar de relación, socialización y representación, unido a una redotación de la ciudad y a una preocupación por la calidad de vida y la estética urbana[5], aspectos que en determinados barrios fuera de los espacios centrales o en ciudades dormitorio de los grandes núcleos metropolitanos fueron conceptualmente incluidos dentro de un proceso sintomáticamente denominado *hacer ciudad*. En este momento se produjo la ya referida "municipalización de la cultura" paralela a la que se dio también en Francia, producto de transformaciones sociales como la creciente urbanización o el aumento del nivel educativo de las clases medias urbanas, junto con el cambio político que supuso la obtención de gran parte del poder municipal por partidos de izquierda cuyas elites políticas provenían en gran medida del movimiento asociativo y cultural (Bouzada, 2008).

Desde el punto de vista urbano la principal atención se dirigió al sistema de equipamientos, definido en cada ciudad y momento por la legislación urbanística y la sectorial, así como por la planificación correspondiente. De forma general, el equipamiento cultural está compuesto por centros culturales y cívicos a diferente escala (barrio o ciudad), bibliotecas de barrio a regionales, archivos y, finalmente, espacios

4 Hasta entonces la cultura había tenido una cierta presencia en la primera generación de planificación estratégica urbana realizada a finales de los ochenta en España, pero a partir de ese momento se empiezan a redactar planes estratégicos centrados en la cultura, tanto a escala local como autonómica.

5 En las dos principales ciudades españolas estas políticas dieron origen a campañas que incluyeron algunos de los primeros procesos que podrían calificarse de marketing urbano, como "Recuperar Madrid" y "Barcelona posa't guapa".

más especializados y dotados algunos de ellos de un cierto carácter recreativo y simbólico, como los museos y galerías, teatros, salas de conciertos, etc. (Hernández Aja, 2000). Estos equipamientos, que en sus inicios estuvieron dotados de un carácter estructurante desde el punto de vista territorial, esencial para la mejora de la calidad de vida urbana en España, han venido sirviendo como lugar donde desarrollar los dos servicios básicos prestados por las administraciones locales y autonómicas: la difusión y el acceso a la cultura para el disfrute de los ciudadanos (lectura, exposiciones, conciertos y representaciones, etc.), y la promoción de la creatividad y formación cultural de esos mismos ciudadanos con servicios como las escuelas de música, teatro y pintura o las universidades populares. En realidad, y al menos en las espacios urbanos peor dotados, se trató de ir pasando de una visión centrada en el equipamiento como un contenedor y como elemento estructurante a potenciar una "ciudad educadora", que además de preocuparse por recuperar y mantener sus tradiciones impulsase la capacidad creativa e innovadora de sus ciudadanos (Pose, 2006).

Sin embargo, desde finales de los ochenta algunas administraciones locales empezaron a desarrollar planes estratégicos que implicaban una nueva visión de la gestión de lo público, asumiendo un carácter menos rígido y permitiendo la participación de otros agentes, lo que esencialmente implica la intervención del sector privado sobre atribuciones anteriormente exclusivas de la administración. Pero además, esta nueva planificación suponía una nueva forma de intervención frente a la tradicional distribución sectorial de carácter vertical, lo que dio lugar a la aparición de organismos con competencias transversales cuyo objetivo ya puede considerarse claramente estratégico y en la línea de la nueva visión de las políticas culturales: "situar la cultura como uno de los activos cardinales del desarrollo y proyección de la ciudad" (Guillemat, 2008: 190).

4.2. La planificación estratégica local en cultura

Es a finales de los noventa y principios del siglo XXI cuando la planificación estratégica de la cultura se generaliza. Sin duda el mejor ejemplo tanto a nivel de planificación como de consecución de objetivos finales es el de Barcelona, que aprueba en 1999 uno de los

primeros documentos estratégicos de cultura. Tanto el *Pla Estratègic del Sector Cultural de Barcelona* de 1999 como su actualización, *Nuevos Acentos 2006. Plan Estratégico de la Cultura de Barcelona*, son ya una clara apuesta por la cultura como agente para el cambio urbano, como el "eje estratégico básico para afrontar los retos contemporáneos de las ciudades [de tal modo que] es esta la que ha de teñir el resto de los planeamientos estratégicos, y no al revés"[6].

También es Barcelona el mejor modelo para analizar la relación entre la ciudad, la cultura y la nueva economía, no sólo a escala nacional sino también internacional. En efecto, el plan asume esta nueva forma de abordar la cultura y el desarrollo urbano como una consecuencia inevitable derivada de un cambio de modelo tecno-económico que, a su vez, supondría una profunda transformación de la realidad económica de las grandes ciudades postindustriales; lo que implica que de la anterior preocupación esencial por la dotación de equipamientos se deba pasar a poner el acento en aspectos como el reforzamiento de la imagen de Barcelona y su proyección internacional, la incorporación de la ciudad a los flujos de la cultura digital o el reforzamiento de su papel en la producción de contenidos culturales[7]. La actualización del plan en 2006, tomando como punto de inflexión el Forum Universal de las Culturas celebrado en la misma ciudad en 2004, no supuso cambios esenciales desde el punto de vista conceptual más allá de un reforzamiento de la reflexión y las propuestas en torno a los nuevos retos de la multiculturalidad, producto de la presencia de nuevas minorías muy por encima de lo que podía intuirse en los noventa. Así pues, tanto si es valorado negativamente con el calificativo de mercantilización como si se asume positivamente como apuesta por un desarrollo equilibrado, queda patente el nuevo papel que dentro de la esfera económica la ciudad de Barcelona le asigna a la cultura[8].

6 *Pla Estratègic del Sector Cultural de Barcelona*, página 4.

7 Debe recalcarse que este cambio en las prioridades no implica que se abandone la política de equipamientos y de apertura de la cultura al conjunto de los ciudadanos. Se trata, fundamentalmente, de un cambio en las prioridades y en las narrativas.

8 Algunos de los proyectos con más claro contenido económico o dirigidos a reforzar el papel simbólico de la ciudad serían los años temáticos como el de Gaudí (2002), el plan 22@ para potenciar las industrias creativas y, por supuesto, el Forum Universal de las Culturas de 2004.

Frente al caso de Barcelona, otras grandes ciudades han optado por no desarrollar planes específicos de cultura, pero sí por incluir este sector como una de las apuestas preferentes dentro de sus líneas estratégicas generales. Es el caso de Sevilla, que dentro de su *Plan Estratégico Sevilla 2010* inserta un apartado específico para la cultura con el significativo nombre de *Sevilla Factoría Cultural*, concebido al mismo tiempo como "un proyecto y una marca" (Sitjes, 2008a: 349). Su visión del papel de la cultura en el nuevo contexto socioeconómico puede adjetivarse de relativamente clásico, en la medida en que su principal apuesta sería reforzar el desarrollo e imagen de la ciudad utilizando su potencialidad simbólica (*Sevilla, enclave cultural del sur de Europa; Sevilla, nodo entre Oriente y Occidente*) y económica, apostando por sus sinergias con el patrimonio, el turismo y el comercio. Sin embargo, debe destacarse también su interés no sólo por la promoción del patrimonio heredado y tradicional sino por la nueva creación (artes visuales, tecnología), así como la conexión de cultura – educación y, de manera significativa, cultura y nueva economía, con su apuesta por los barrios @.

Tampoco Bilbao tiene un plan de cultura propio sino que se incluye en un documento estratégico general. Evidentemente, el carácter emblemático del caso Bilbao para analizar los procesos de regeneración urbana a través de la cultura no viene dado por su planificación, sino por el enorme éxito del edificio del Museo Guggenheim para construir capital simbólico y convertir a la ciudad vasca en pocos años en uno de los referentes culturales, arquitectónicos y turísticos del mundo. En este caso no se puede apreciar una conexión del proyecto ni con las demandas ciudadanas en materia de cultura ni con el apoyo a los procesos de creación propios, sino que desde un principio "respondía fundamentalmente a lógicas (…) vinculadas al desarrollo territorial y a la regeneración urbana" (Etxebarria, 2008b: 672) del conjunto de la Ría del Nervión, profundamente afectada en lo económico, lo social y lo urbanístico por la crisis de la industria pesada y la reconversión de los años ochenta.

Seguramente estos sean los tres ejemplos más relevantes de conexión entre la planificación del desarrollo y la cultura de entre las grandes ciudades españolas, debiendo destacarse el caso de Madrid, que cuenta con una enorme potencialidad económica en el sector cul-

tural pero mucho más por su factor capitalidad y el simbolismo heredado de algunas de sus grandes instituciones que por haber desarrollado estrategias coherentes en este sentido. En cuanto a otras grandes ciudades no se encuentran planes estratégicos claramente definidos, lo cual no significa que no se haya pretendido ganar simbolismo a escala internacional o nacional a partir de la cultura, con intervenciones de gran calado como la Exposición Internacional Zaragoza 2008 o el Museo Picasso de Málaga.

Al margen de las ciudades de mayor tamaño, se han podido detectar y analizar planes de cultura en ciudades medias o pequeñas con muy diversas perspectivas. Por ejemplo, Vitoria parece apostar por la cultura como una forma de profundizar en la sociedad del bienestar y en la alta calidad de vida que tradicionalmente han mostrado los indicadores de esta ciudad (Sitjes, 2008b), posiblemente ante la dificultad de competir en el ámbito vasco con la imagen internacional del Guggenheim de Bilbao o con la potencia cultural de San Sebastián, derivada del Festival de Cine[9] y del simbolismo de los edificios del Kursaal proyectados por Rafael Moneo.

Otros muchos gobiernos locales han optado por adherirse al documento *Agenda 21 de la Cultura*[10], referencia en la materia para la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos con sede en Barcelona. Frente a las tendencias generales arriba comentadas, este documento presenta en principio un carácter menos centrado en la mercantilización y la producción de símbolos ligados al marketing urbano, haciendo hincapié más en el papel de la cultura para el desarrollo personal y social que en lo económico. A pesar de ello, ha sido el marco general en el que se han insertado políticas y programas de muy diverso signo y tendencia, como algunos de los ya comentados (Barcelona, Sevilla, Bilbao) y otros que, como el caso de la ciudad de Alcobendas, en el área metropolitana norte de Madrid, es generalmente presentado como un buen ejemplo del proceso que en páginas anteriores se denominó *hacer ciudad* (Anllo, 2008), pasando de ser un

9 La *Estrategia Donostia – San Sebastián 2003* pretende mejorar la creatividad y la economía urbana potenciando las industrias culturales.

10 La lista puede consultarse en http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/ES_275_list_of_cities_agenda21culture_es.pdf.

núcleo dormitorio infradotado en los sesenta y setenta a desarrollar un modelo muy equilibrado entre las dotaciones básicas (centros culturales, casas de asociaciones, actividades) y los equipamientos de mayor rango y carácter claramente metropolitano, como el recientemente inaugurado Centro de Arte de Alcobendas[11].

4.3. Las políticas culturales de las comunidades autónomas y su proyección urbana

Frente a lo que podría pensarse, dada la gran cantidad de competencias y equipos técnicos con que cuentan las comunidades autónomas en la materia, no se ha producido una clara consolidación de la planificación estratégica de la cultura a escala regional. De hecho, y desde el pionero *Plan Estratégico de Cultura 1997 – 2006 de Castilla-La Mancha*, tan solo han redactado documentos formales las comunidades de Andalucía, País Vasco y Canarias, por más que para el resto puedan encontrarse también una gran cantidad de instrumentos parciales y *estrategias* más o menos definidas y enunciadas[12]. De manera general puede señalarse que todos ellos asumen una serie de principios metodológicos y conceptuales entre los cuales se encuentran el reconocimiento del papel central de las políticas culturales y su interés económico; junto con una estructura de trabajo y propositiva que o bien sigue las lógicas tradicionales de la división sectorial de la cultura (patrimonio, bibliotecas e infraestructuras, creación y expresión – libro, artes plásticas, teatro, danza, música – audiovisual, etc.) o bien asume otras más modernas de carácter transversal (cultura y economía, cultura y nuevas tecnologías, innovación y creatividad, etc.).

Más difícil resulta profundizar a nivel de plan en los efectos sobre la ciudad y su promoción que presentan las estrategias autonómicas, dado que los objetivos perseguidos, si bien muy similares conceptualmente a los de la planificación local, se refieren obviamente al conjunto de la comunidad, por lo que no puede encontrase de manera

11 Inaugurado en noviembre de 2010.

12 Debe constatarse la existencia de documentos estratégicos no generales, sino sobre aspectos parciales de las políticas culturales, como el *Plan PAHIS 2004 – 2012 del Patrimonio Histórico de Castilla y León*, o libros blancos sobre bibliotecas, industrias culturales, etc.

tan evidente la conexión entre cultura y la revitalización o regeneración urbana. Sin embargo, gran parte de las actuaciones concretas en materia de cultura, y singularmente aquéllas que requieren la construcción de equipamientos con un cierto componente simbólico, presentan un importante efecto sobre el tejido urbano en particular, y de forma general sobre la reorganización de los sistemas urbanos a escala regional o incluso nacional. En todo caso, las estrategias de las comunidades autónomas pueden ser enormemente diferenciadas en cuanto a la búsqueda de efectos urbanos, encontrándose desde aquéllas que apuestan por la creación de grandes conjuntos urbanos consagrados a la cultura y con un claro contenido icónico en la capital autonómica, como el conjunto de la Ciudad de las Artes y de las Ciencias del cauce del Turia en Valencia o la Ciudad de la Cultura de Galicia junto a Santiago de Compostela, frente a otras que por muy diversos motivos pretenden una distribución por el conjunto del sistema urbano (Castilla León) e incluso buscan efectos descongestionadores, caso del Centro de Arte Dos de Mayo, en Móstoles, frente a la enorme concentración de equipamientos y oferta cultural del centro de Madrid.

Como conclusión general puede señalarse la expansión de un modelo de planificación que desde los noventa asume de manera clara el nuevo papel de la cultura dentro de la esfera económica, como elemento esencial ligado al marketing urbano y a la generación de símbolos con capacidad de atraer actividades avanzadas. Sin necesariamente abandonar compromisos tradicionales, resulta obvio que poco a poco ha ido ganando peso el componente *extrínseco* de las políticas culturales, que sobre todo en las grandes ciudades les impregna de aspectos como la eficiencia económica o su uso como herramienta genérica para el desarrollo (Bouzada, 2008).

En cuanto al análisis de los documentos o de las reflexiones realizadas sobre los mismos se puede concluir que, salvo en las propuestas concretas, obviamente ligadas a la realidad local o autonómica según el caso, no es fácil encontrar diferencias significativas desde el punto de vista metodológico y teórico, en la medida en que siguen las mismas tendencias tanto en lo referido a los modelos de planificación como al papel que ha de representar la cultura para la ciudad contemporánea. Debe señalarse, además, que una vez asumidas unas metodologías y unos conceptos en torno a la planificación y al nuevo papel de la cultu-

ra, la realidad es que las propuestas genéricas desarrolladas son repetitivas y poco conectadas, en gran cantidad de ocasiones, con la realidad urbana profunda y con el papel que cada ciudad puede representar en contextos regionales, nacionales o internacionales más amplios.

5. De las políticas culturales al proyecto de ciudad: el ejemplo de los museos y centros de arte contemporáneo

Los museos promovidos por las comunidades autónomas son un buen testigo de los procesos de descentralización de la España moderna, iniciando rápidamente la mayoría de ellas una política museística propia a medio camino entre lo cultural y lo político. Dentro de estas iniciativas el arte contemporáneo ha tenido una presencia singularmente importante a pesar de que quizá no sea el más popular (Llorente, 1997), seguramente debido a razones de orden práctico ligadas a la mayor facilidad para construir colecciones contemporáneas, aunque evidentemente con significación y valor muy diverso. Pero esto no debería esconder que los museos de arte contemporáneo cuentan con un público cada vez más amplio, participativo y generalmente fiel[13], convirtiéndose en instituciones muy activas que a la creación de una colección propia añaden las funciones de centro de arte integrándose en el circuito de exposiciones temporales, promocionando la creación artística, programando teatro, cine o conciertos, promoviendo la educación y el gusto artístico, etc[14].

Al margen de su efecto en la dinamización y la creación cultural, que no es el objetivo de este texto, debería apuntarse además como explicación de su gran desarrollo el papel que estas instituciones cumplen en el imaginario social, y que liga el proceso de creación de museos y centros de arte por parte de las comunidades autónomas en el contexto particular del cambio político y la descentralización en España con otros de carácter general ya analizados en páginas precedentes: la significación económica de la cultura en la actual fase del ca-

13 Según la *Estadística de Museos y Colecciones Museográficas 2008* del Ministerio de Cultura los museos de arte contemporáneo son la tercera tipología de centros más visitados en relación a las instalaciones abiertas, solo superados por los de Bellas Artes y los de Ciencia y Tecnología.

14 Muchas de las instituciones creadas en los últimos años tienen el carácter de centro de arte sin colección propia, o sin ser esta la función principal.

pitalismo avanzado y su papel para la revitalización y la regeneración urbana. En el marco de una "economía simbólica" la percepción y la imagen que se intenta transmitir de las ciudades se forma a partir de esquemas de significado objeto de producción semiótica, que reducen a unos cuantos elementos fácilmente asimilables la enorme complejidad que supone la ciudad y la vida urbana (Prior, 2006). Y el arte contemporáneo, sin lugar a dudas, trasciende su propio ámbito y público interesado para transmitir ideas eminentemente positivas ligadas a la modernidad, la creatividad, el vanguardismo o la capacidad de innovación, esenciales para *re-imaginar* ciudades o regiones que a lo largo de la historia algunas, o desde la crisis del modo de producción *fordista* otras, han soportado la imagen del atraso cultural y social y de la obsolescencia física y económico - productiva.

A esto ha de añadírsele que los museos y las exposiciones son una de las más potentes conexiones de la cultura con la denominada "economía del espectáculo", desarrollándose complejas estrategias de comercialización, marketing y merchandising con el fin de atraer al máximo público posible, proceso que parece reproducirse a sí mismo y genera una visibilidad social a partir de la cual, más que a través de sus funciones tradicionales, parece justificarse política y socialmente la inversión económica. Sin necesidad de llegar a la metáfora del museo como supermercado cultural desarrollada por J. Baudrillard[15] lo cierto es que la visita a los museos y centros de arte forma parte de una especie de "divertimento sofisticado" (Esteban, 2007: 9) que admite una enorme multiplicidad de lecturas y de relaciones con el espacio expositivo y con lo que en él se muestra, y que atrae a expertos, profesionales e interesados en el arte contemporáneo pero también a una enorme variedad de visitantes que habría que relacionar más con el desarrollo de las industrias culturales que con la cultura como esfera independiente de lo económico. Siguiendo de nuevo a I. Esteban (2007) y generalizando sus observaciones particulares sobre el Museo Guggenheim de Bilbao, este tipo de fenómenos serían claramente culturales pero no solo culturales, una especie de "cultura extracultural" (Esteban, 2007: 30) de la que la administración espera fundamentalmente beneficios económicos y políticos.

15 La idea, referida específicamente al Centro Pompidou de París, está desarrollada en *The Beaubourg Effect: Implosion and Deterrence* cit. Prior, 2006.

En realidad esto no tiene por que suponer una enmienda total ni a las políticas culturales ni, por supuesto, a ejemplos concretos que se irán analizando, sino que forma parte de una redefinición de las estrategias museísticas que incluye la superación del concepto de cultura y su absorción en parte por el de industria cultural. Pero debe dejarse claro que es fundamentalmente a partir de la asunción de estas nuevas lógicas, paralelas a sus funciones intrínsecas y tradicionales, por lo que los museos han pasado a estar al menos tan ligados a las políticas urbanísticas y económicas como a las culturales o educativas clásicas.

Esta nueva concepción de los museos en relación con la ciudad no hubiese sido posible si, al mismo tiempo, no se hubiese producido una trascendental evolución arquitectónica y urbanística que bien puede resumirse en el camino que va del museo al "contenedor cultural"; y que ha finalizado en una concepción escultural del edificio (Giebelhausen, 2006) que en cierto modo se convierte en una de las razones últimas para su construcción. Para ello se busca atraer a los arquitectos más famosos y prestigiosos del momento, con capacidad para concitar atracción y crear capital simbólico en la economía del espectáculo a través de sus diseños; proceso en el que junto con sonoros fracasos pueden advertirse una serie de éxitos que podrían ir desde el Guggenheim de Nueva York, obra de F. Wright, al de Bilbao de F. Gehry, pasando por el Centro Pompidou de París de R. Piano y R. Rogers o la Tate Modern de Londres de J. Herzog y P. De Meuron. Son, por tanto, perfectamente pertinentes las metáforas catedralicias que desde hace tiempo acompañan a muchos de los centros de arte contemporáneos tanto por su protagonismo arquitectónico como social para el conjunto de una ciudad; a la que habría que añadir la idea de fábrica como lugar de creación más que de conservación (Matilla, 2008), lo que adquiere evidente significación con la imagen del Centro Pompidou de París o con la refuncionalización de la Tate Modern de Londres a partir de una central eléctrica abandonada.

Pero la conexión actual de los museos de arte contemporáneo con la ciudad va mucho más allá de la creación de capital simbólico para la estrategias de marketing urbano, dado que de manera general abandonan los espacios periféricos que habían ido ocupando durante el movimiento moderno (Matilla, 2008) para situarse en áreas de alta centralidad con el fin de, tanto si utilizan edificios históricos como si se construyen otros nuevos, ser instrumento de apoyo a

los procesos de regeneración de las áreas urbanas centrales. Se trata de que estas nuevas funciones de alto valor y simbolismo atraigan a su entorno tanto actividades relacionadas (galerías, fundaciones, academias, escuelas, comercio especializado) como otras conexas (restaurantes, hoteles, comercio de lujo, etc.), con el fin de servir al público especializado (artistas, críticos, aficionados al arte) y a los visitantes ocasionales y turistas, así como a las potenciales nuevas localizaciones (residenciales o económicas) que se vean atraídas por este tipo de usos.

Se trataría, en suma, de incentivar la creación de "barrios artísticos" definidos por la conexión entre la afluencia de artistas, de establecimientos artísticos tanto públicos como privados y de arte en el espacio público (Llorente, 2009: 15) para, a partir de estos, favorecer una recuperación más general del área. Aunque siempre ha habido áreas definidas por la presencia de artistas en las grandes capitales culturales, ahora, con el nuevo modelo económico, se trataría de reproducir el proceso de arriba abajo a partir de la instalación de una institución cultural más o menos potente, a la que se le supone capacidad para generar atracción económica y residencial, y por lo tanto, de potenciar la recuperación de áreas urbanas degradadas. La expulsión de ciertas funciones urbanas y ciertas capas sociales de sus lugares de residencia no aparece en el programa, por más que no deje de ser una consecuencia prácticamente inevitable caso de tener éxito el proyecto.

Por lo tanto, a la función cultural inherente al museo se le han de sumar al menos otras tres más. En primer lugar la económica ligada a la revitalización del conjunto de la ciudad, que impulse las estrategias de marketing urbano si es posible a partir de un hito arquitectónico firmado por un arquitecto de prestigio y que permita vender el conjunto de la ciudad como un espacio vibrante y dinámico, digno de ser visitado o de considerarse para posibles inversiones. La segunda sería la urbanística, dirigida a la regeneración de áreas centrales más o menos degradadas, al transformar sus usos y sus significaciones espaciales. Y finalmente la política, como legitimación del poder a través de símbolos claramente visibles, que además, si se tiene suerte, son capaces de reforzar la cohesión y el consenso de los ciudadanos en torno a valores positivos ligados al progreso y el

desarrollo (Esteban, 2007). Es este último un aspecto de enorme importancia en el caso de las comunidades autónomas españolas, dado que se trata de una nueva instancia de poder que ha de ir configurando sus propios espacios, narrativas y justificaciones, para lo cual la cultura y los museos han sido uno de los principales instrumentos.

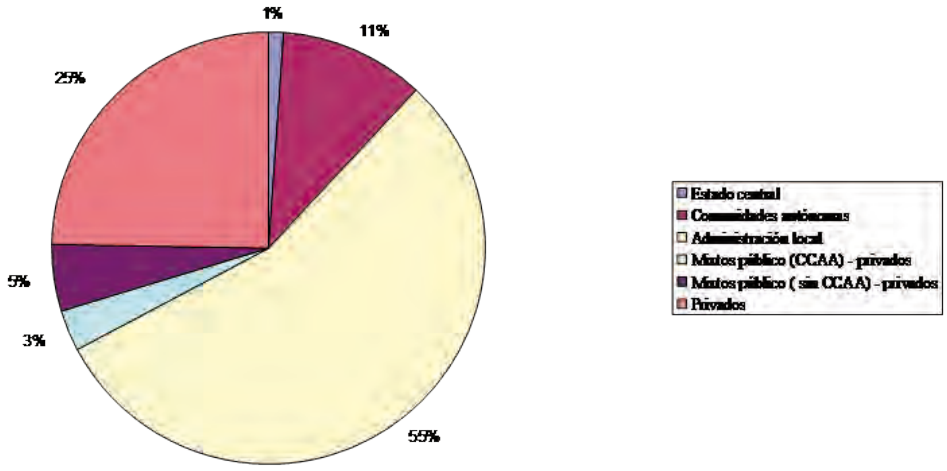
Pues bien, sin prácticamente excepción, todos los museos y centros de arte contemporáneo creados en España en las últimas décadas han asumido de forma clara las funciones económica y urbanística arriba citadas, llevando además más o menos implícita la tercera, de carácter político. A continuación se van a analizar, a partir de una serie de ejemplos que no pretenden la exhaustividad, determinadas dinámicas provocadas en las ciudades españolas por este tipo de intervenciones, haciendo especial hincapié en las políticas de la administración autonómica pero atendiendo también a la de otras instituciones tanto públicas como privadas, en el entendimiento de que en ocasiones se producen claras sinergias espaciales que no es posible analizar de forma aislada.

5.1. La función económica como objetivo de los museos y centros de arte contemporáneo: capital simbólico y revitalización urbana

De acuerdo con el Directorio de Museos del Ministerio de Cultura en España existen 101 museos de arte contemporáneo[16] sin contar con lo que serían centros de arte sin colección propia, algunos de los cuales han tenido y tienen una presencia muy importante en el actual panorama cultural, como por ejemplo la Sala Rekalde de Bilbao, el Centro de Arte Santa Mónica de Barcelona o la Sala del Depósito del Canal de Isabel II de Madrid. Este alto número, que parece apuntar a una clara inflación del fenómeno, esconde una enorme diversidad de situaciones que hacen que tanto desde el punto de vista artístico y cultural como desde el económico y urbanístico sea necesario establecer una cierta diferenciación y criba entre ellos.

16 www.mcu.es/directoriomuseo/loadSearch.do?cache=init&layout=directoriomuseo6language=es [Consultado: 17 de enero de 2011].

Fig 2. Titularidad de los museos y centros de arte contemporáneo



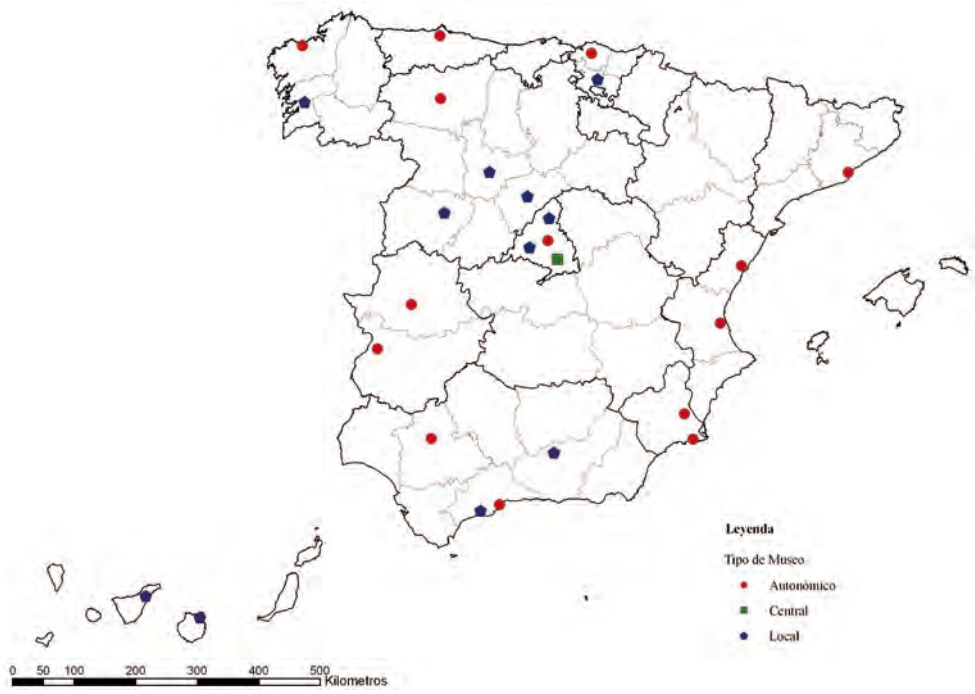
Fuente: Varias

Como puede verse en la figura 2, en donde se analiza su titularidad[17], más de la mitad son propiedad de la administración local, lo que incluye desde municipios hasta la administración local de segundo nivel, como las diputaciones provinciales o los cabildos insulares canarios. Esto supone una gran diversidad en cuanto a su valor intrínseco, pero también enormes diferencias en cuanto a su funcionalidad para implantar estrategias de revitalización y marketing, solo realmente factible en casos excepcionales derivados bien de la significación artística (Fundación Joan Miró de Palma de Mallorca) o de una relativamente importante capacidad económica y política de la institución y del municipio en que se sitúa (Museo Picasso de Barcelona). Diferente es el caso de la administración local de segundo nivel, que sí puede disponer de una gran capacidad inversora y de gestión aplicada a este tipo de procesos, como lo muestra por ejemplo el Centro Atlántico de Arte Moderno del Cabildo de Gran Canaria, en Las Palmas. En cuanto a los privados, los segundo en número, responden a estrategias muy diversificadas según la propiedad y el origen, y si bien

17 En algunos casos la titularidad se encuentra tan repartida, con la participación de distintos niveles de la administración y empresas públicas, que resulta difícil de sistematizar. Tómense los datos, por tanto, como una aproximación integrada en una investigación cuyo objetivo no es analizar de forma expresa este aspecto.

tienden a potenciar básicamente intereses corporativos también han acabado formando parte de políticas urbanas de cierto calado para la promoción urbana (Museo de Arte Abstracto de Cuenca, perteneciente a la Fundación Juan March), e incluso para la recuperación de infraestructuras obsoletas y la regeneración de áreas centrales (CaixaForum de Madrid, perteneciente a la Fundación La Caixa, situado en una antigua central eléctrica reformada por J. Herzog y P. De Meuron junto al Paseo del Prado).

Fig 3. Museos y centros de arte contemporáneo de España

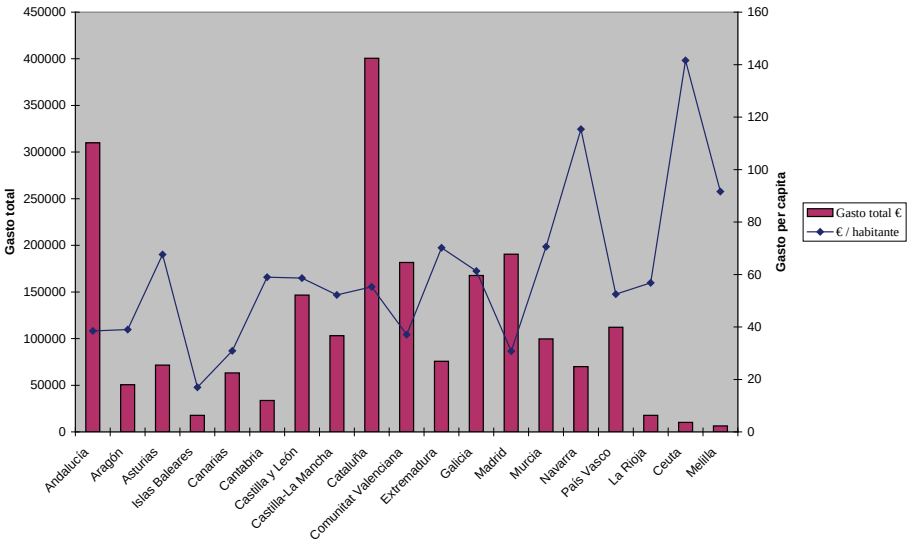


Fuentes: Varias
Elaboración: Diego Barrado y Nicolás Delmonte

Pero como ya se apuntó, han sido los museos autonómicos los que más claramente han incluido entre sus objetivos los económicos, tanto por el momento de su gestación a finales del pasado siglo, en plena efervescencia de las ideas y proyectos que valoran la cultura como parte esencial para las estrategias de revitalización urbana, como por contar con las disponibilidades presupuestarias y la capa-

cidad administrativa para seleccionar ubicaciones y construir colecciones y edificios con posibilidades de producir capital simbólico. La lista de equipamientos con algún tipo de participación autonómica supera la decena desde los ochenta (Tabla 1), pudiendo establecerse muy diversas tipologías en función del tamaño de la ciudad en que se sitúa, desde las grandes (Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona – MACBA, Centro Andaluz de Arte Contemporáneo de Sevilla – CAAC, Instituto Valenciano de Arte Moderno - IVAM de Valencia, Museo Picasso de Málaga) a las medianas (ARTIUM Centro Vasco de Arte Contemporáneo de Vitoria) o pequeñas (Centro Gallego de Arte Contemporáneo – CGAC de Santiago, Museo Extremeño e Iberoamericano de Arte Contemporáneo – MEIAC de Badajoz, Espai d'Art Contemporani – EACC de Castellón, Museo de Arte Contemporáneo de Castilla y León - MUSAC de León); la opción por la rehabilitación y el uso de edificios de valor patrimonial (CAAC en la Cartuja de Sevilla, Museo Picasso de Málaga) frente a la arquitectura icónica y de autor (Guggenheim de Bilbao, MUSAC de León, MACBA de Barcelona, CGAC de Santiago); o las colecciones permanentes frente a la apuesta por el espacio exclusivo para exposiciones temporales.

Fig. 4 Gasto total y per capita en cultura en 2008



Fuente: Ministerio de Cultura

Tabla 1. Museos de arte contemporáneo: información básica y elementos de impacto en la ciudad

MUSEO Y	AÑO	PRINCIPAL IMPULSOR Y/O PROPIETARIO	CIUDAD	POBLACIÓN 2008	VISITANTES AL MUSEO EN 2008	TURISTAS EN LA CIUDAD 2008	CARACTERÍSTICAS DEL EDIFICIO	LOCALIZACÍON EN LA CIUDAD
ARTIUM	2002	Diputación Foral	Vitoria	232.477	140.000	196.717	Nueva planta	Centro urbano
CAAC	1990 1997	Comunidad Autónoma	Sevilla	699.759	168.795	1.665.201	Edificio histórico	Espacio histórico no central en la ciudad
CAAM	1989	Cabildo Insular	Las Palmas	381.123	62.159 (2009)	340.171	Edificio histórico	Centro urbano
CA2M	2008	Comunidad Autónoma	Móstoles (Madrid)	206.275	41.269	s. d.	Nueva planta	Municipio metropolitano
CGAC	1993	Comunidad Autónoma	Santiago	94.339	63.637	562.384	Nueva planta	Borde del casco histórico
Domus Artium	2002	Municipio	Salamanca	155.740	s.d.	590.590	Nueva planta + reforma	Centro urbano
EACC	1999	Comunidad Autónoma	Castellón	177.924	s.d.	164.818	Nueva planta	Centro urbano
Guggenheim	1997	Comunidad Autónoma	Bilbao	353.340	951.369	624.359	Nueva planta	Centro urbano
IVAM	1989	Comunidad Autónoma	Valencia	807.200	630.580	1.517.701	Nueva planta + rehabilitación	Centro urbano – casco histórico
MACBA	1995	Comunidad Autónoma	Barcelona	1.615.908	649.558	5.495.100	Nueva planta	Centro urbano – casco histórico
MNCARS	1986 1992	Estado central	Madrid	3.213.271	1.818.202	7.166.476	Edificio histórico + nueva construcción	Centro urbano – casco histórico
MEIAC	1995	Comunidad Autónoma	Badajoz	146.832	30.060	146.444	Nueva planta + reforma	Centro urbano
MUSAC	2005	Comunidad Autónoma	León	135.119	155.994	364.243	Nueva planta	Polígono residencial
Museo Picasso	2003	Comunidad Autónoma	Málaga	566.447	336.522	746.350	Edificio histórico	Centro histórico
Patio Herreriano	2002	Municipio	Valladolid	318.461	56.520	335.032	Edificio histórico + nueva construcción	Centro histórico

Fuente: Varias. Elaboración propia

A la hora de valorar los resultados en función de los objetivos económicos es esencial tener en cuenta la muy diferente capacidad presupuestaria entre las distintas comunidades autónomas, o incluso de algunos gobiernos locales que también han asumido este tipo de estrategias. Como se señaló en páginas anteriores el mayor gasto en cultura es realizado globalmente por los municipios, pero dada la estructura competencial y financiera española las administraciones que individualmente disponen de mayor capacidad en esta materia, al margen del propio Ministerio de Cultura, son cada una de las diecisiete comunidades autónomas.

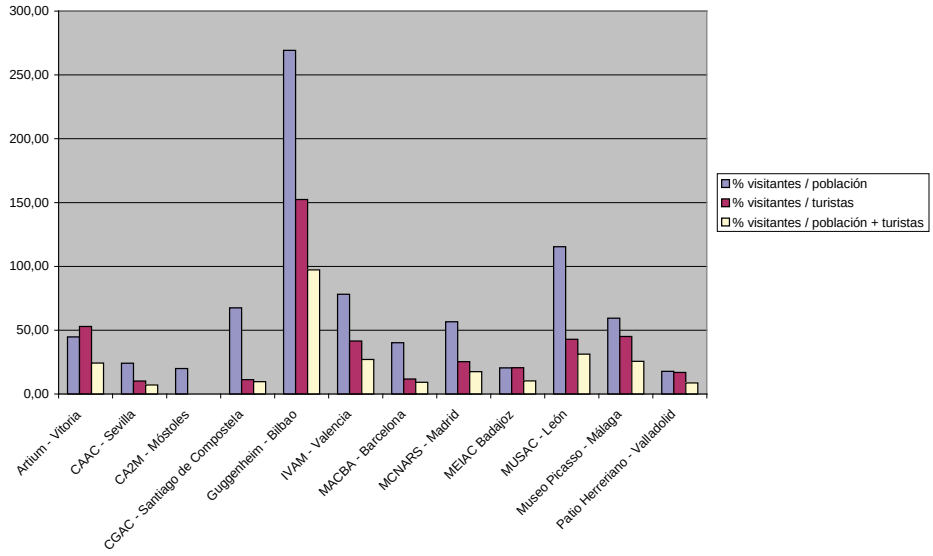
Una primera aproximación, utilizando el gasto en 2008 como ejemplo (Fig. 4), muestra que la disponibilidad presupuestaria en materia de cultura de las comunidades es muy contrastada, por más que la comparación por habitante matice notablemente esta primera aproximación y refleje hechos significativos como la reducida inversión per capita de algunas de las comunidades con mayor PIB / habitante, caso de Madrid. Pero si bien es cierto que el acceso a la cultura como servicio público y como derecho ciudadano dependen en gran medida de la inversión por habitante, sería la capacidad de inversión absoluta y no tanto su distribución el dato esencial para entender las diferentes posibilidades para desarrollar, de manera independiente o en participación con otras administraciones o instituciones privadas, proyectos emblemáticos e icónicos con verdadera capacidad para generar atención mediática. A esto habría que sumarle, para completar el panorama explicativo, la muy distinta proyección nacional e internacional que presentase previamente el sistema urbano de cada comunidad autónoma, las imágenes que estas ciudades hayan ido generando y transmitiendo a lo largo del tiempo y, por supuesto, su mayor o menor inserción previa en los flujos del turismo nacional e internacional.

En la siguiente imagen (Fig. 5) se intenta medir, aun cuando sea de manera parcial, el impacto urbano de varios museos autonómicos junto con el MNAC Reina Sofía, analizando sus capacidad de atracción (visitantes) en relación con la población residente en el municipio, los turistas y el conjunto de la población potencialmente interesada (residentes más turistas)[18]. Como puede verse, sólo el Guggenheim

18 Han de asumirse algunos problemas a la hora de componer el gráfico, el mayor de los cuales deriva de la debilidad de los datos que, en el caso de los visitantes, no

de Bilbao y el MUSAC de León reciben más visitantes que población reside en su término municipal, por lo que podría concluirse que son estos los casos en los que más claramente el museo forma parte de los principales atractivos de la ciudad; sin embargo, tan sólo el Guggenheim iguala las visitas con el total de población potencialmente interesada (residentes más turistas), destacándose claramente, como parece mostrar cualquier tipo de aproximación cuantitativa como cualitativa, como el principal elemento de atracción de la ciudad vasca. En una posición intermedia se sitúan museos como el Picasso de Málaga, que comparativamente parece mostrar una importante capacidad de atracción para los turistas derivado del reconocimiento internacional del artista al que se dedica.

Fig. 5 Impacto de los museos entre residentes y turistas



Fuente: Varias

permiten distinguir no ya entre residentes o no en el municipio, sino tan siquiera entre visitantes nacionales o internacionales. De igual manera, se ha optado por tomar como población la residente en el municipio, por más que esto claramente sobrevalora el papel de los museos en relación con la población para aquéllos situados en áreas metropolitanas, tanto más cuanto menor sea el peso porcentual del municipio central, como por ejemplo sucede en Bilbao. Por lo tanto, el gráfico cumple esencialmente un papel comparativo entre los distintos museos.

Otra situación interesante se da en museos localizados en ciudades medias o pequeñas que no tenían una clara imagen turística y a las que sus respectivos museos parecen haberlas situados en circuitos especializados, con poco impacto cuantitativo pero quizá sí cualitativo para los interesados en el arte contemporáneo. Serían los casos de Artium de Vitoria y, en menor medida, MEIAC de Badajoz y Patio Herreriano de Valladolid, en este último caso con un menor impacto posiblemente derivado de la imagen turística previa de la ciudad, centrada en una valoración más clásica del patrimonio. Este sería también el caso del CGAC de Santiago de Compostela, que parece recibir pocos visitantes en relación con el alto número de turistas de la ciudad, que sin duda presentan mayoritariamente motivaciones más clásicas centradas en lo religioso y lo patrimonial entendido como herencia tangible e intangible (Camino de Santiago, monumentalidad, etc.).

Por lo tanto, podría concluirse que sólo en casos excepcionales se ha conseguido, utilizando estrategias de marketing urbano a partir de la promoción del arte contemporáneo, un cambio radical de la imagen urbana o la creación de una nueva, incluso de ámbito internacional, desde prácticamente cero. Por el contrario, otras iniciativas, tanto por la capacidad de inversión como por el sistema urbano en el que se asientan, aunque sean bien valoradas desde el punto de vista cultural no han tenido capacidad de trascender masivamente al público más interesado en el arte o a los visitantes y turistas de un claro carácter cultural, permitiendo por tanto resultados limitados para las estrategias de revitalización. Finalmente, y sobre todo en el caso de las grandes ciudades (Madrid, Barcelona o Sevilla), los museos y los centros de arte contemporáneo de nueva creación se insertan en una matriz cultural mucho más desarrollada, por lo que compiten con otros iconos igual o más potentes a la hora de convertirse en parte esencial de las estructuras simbólicas de la ciudad.

La primera de las situaciones enunciadas en el párrafo anterior, el cambio radical de la imagen de una ciudad y su revitalización económica a partir de un museo de arte contemporáneo, cuenta en Bilbao con el mejor ejemplo internacional, objeto además de una ingente bibliografía que ha provocado que este tipo de procesos sean globalmente conocidos como "efecto Guggenheim". En realidad, y al margen del proyecto artístico, la operación de la construcción de una "franquicia"

de la Fundación Solomon R. Guggenheim en Bilbao era desde el principio una estrategia de revitalización por ambas partes: la de la propia Fundación, en un intento de superar su crisis económica e iniciativas fallidas como la de su segunda sede neoyorquina en el Soho o la de Salzburgo; y la de la ciudad vasca, "que sufría por entonces el deterioro característico de las ciudades industriales atrapadas en un proceso de decadencia, y había perdido así su capacidad y motivación para atraer proyectos que allanaran su futuro" (Azúa, 2007: 81). De hecho, en la propia página web del museo, en el apartado *misión*, se asume como uno de los primeros objetivos su participación en el "esfuerzo de revitalización de la ciudad de Bilbao", apuntándose a continuación su éxito evidente en este sentido ya que se convirtió "casi desde su apertura en una importante atracción turística cautivando la atención de visitantes de numerosos países y constituyendo el símbolo contemporáneo más importante de la ciudad"[19]. Si el museo se creó en gran medida para cumplir una función económica había que evidenciar claramente ante la sociedad el éxito de tal compromiso, lo cual sin embargo no parece necesario hacer con una función cultural cuyo cumplimiento se daría por obvio.

El fracaso de la sede del Soho, en un edificio reformado por el famoso arquitecto Arata Isozaki pero sin ningún ornamento exterior ni especial significación en el conjunto de la ciudad, llevó a que desde el principio una de las condiciones de la Fundación Guggenheim para su instalación en Bilbao fuese la construcción de un auténtico hito arquitectónico. Para ello hubo que establecer un complejo marco de financiación tanto de la construcción como de la posterior colección y gestión del museo, integrándose como uno de los objetivos del proceso de planificación impulsado por *Bilbao Metrópoli 30*, uno de los ejemplos que se comentaron en páginas precedentes y que sin está centrado exclusivamente en la cultura hacía de ella uno de los anclajes fundamentales para el desarrollo de la ciudad.

Pero la operación del Guggenheim como iniciativa estratégica no puede separarse con fines analíticos del enorme conjunto de complejas intervenciones territoriales y económicas puestas en marcha para la regeneración de Bilbao (vid. Moreno, 2005). Para ello, entre otros proyectos, hubo que abordar profundas reformas urbanas en el con-

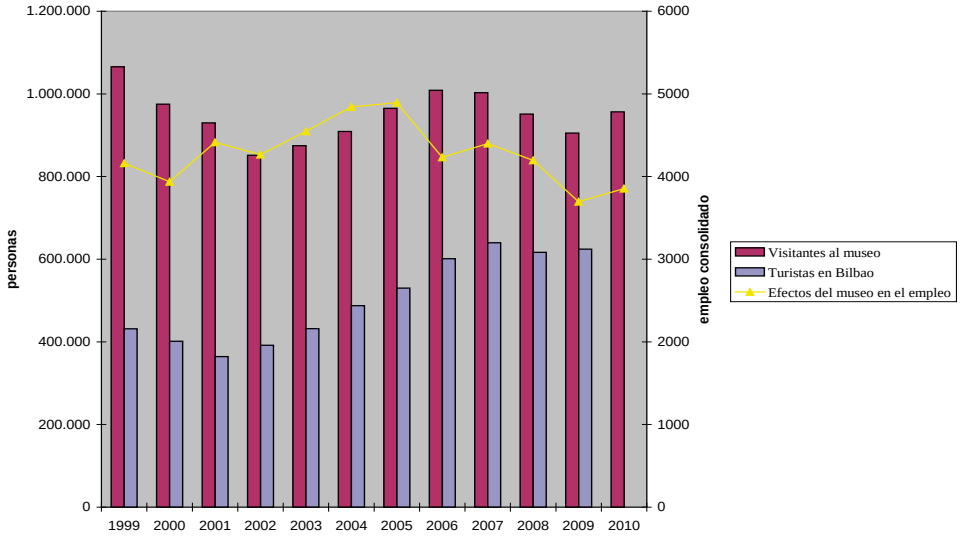
19 http://www.guggenheim-bilbao.es/secciones/el_museo/la_mision.php?idioma=es [Consultado: 19 de enero de 2011].

junto de la ciudad, y por supuesto en el entorno de la ría del Nervión. Entre estas se incluye la participación en diversos proyectos de otros de los habitualmente considerados como arquitectos estrellas, caso del metro de N. Foster o del aeropuerto y el puente firmado por S. Calatrava; así como la total remodelación del área en la que se sitúa el museo, las casi 35 ha de Abandoibarra que incluyen entre otras cosas el palacio Euskalduna, edificios residenciales y universitarios, zonas verdes, centros comerciales y la apertura del paseo de Ribera, en una operación típica de *waterfront*. Para desarrollar el proyecto se creó *Bilbao Ría 2000*, una sociedad anónima de capital público a la que se cede para su gestión el suelo público de la zona, en un modelo similar al de las *urban development corporations* británicas, protagonistas de remodelaciones urbanas del calado de los *docklans* de Londres o la ribera del Mesey en los puertos de Liverpool.

Seguramente la principal diferencia entre el modelo británico y el vasco, y el hecho de la ejemplaridad que se le concede al segundo a pesar de la mayor envergadura urbana de proyectos como el de Londres, se debe a la capacidad para crear un verdadero símbolo global, factible en gran medida al dar preeminencia a lo cultural y lo público frente al carácter mercantilista de la operación de Canary Wharf, la más emblemática de las desarrolladas en los antiguos puertos de la capital inglesa[20]. En palabras de I. Estaban, la recuperación de Bilbao "desacredita el materialismo vulgar de los *thatcheristas* y lo cambia por el empuje inmaterial – anímico – de un ornamento con luminosas contraprestaciones materiales, económicas y políticas" (Esteban, 2007: 40). Porque la realidad es que el éxito fue inmediato desde su apertura en 1997, doblando el primer año la previsión inicial de visitantes y convirtiéndose en un lugar "al que había que ir", logrando prácticamente un consenso total en su entorno social y potenciando la revitalización de su área inmediata con la instalación de galerías, comercio de lujo, hoteles de diseño, restaurantes, etc.

20 En ningún caso la cultura está ausente de los modelos británicos de regeneración tipo *waterfront*. Referido únicamente a los dos ejemplos aquí citados, en Canary Wharf, Londres, existe un museo de los *docklands* en una estrategia típicamente postmoderna que, como señala M. Agué, implica la conservación de la memoria y de restos de aquello que se está transformando y arrasando totalmente. En cuanto a Liverpool, la regeneración incluyó la instalación en el Albert Dock de la Tate Liverpool, una sucursal del sistema Tate abierta en 1988.

Fig 6. Museo guggenheim: impactos en el turismo y el empleo



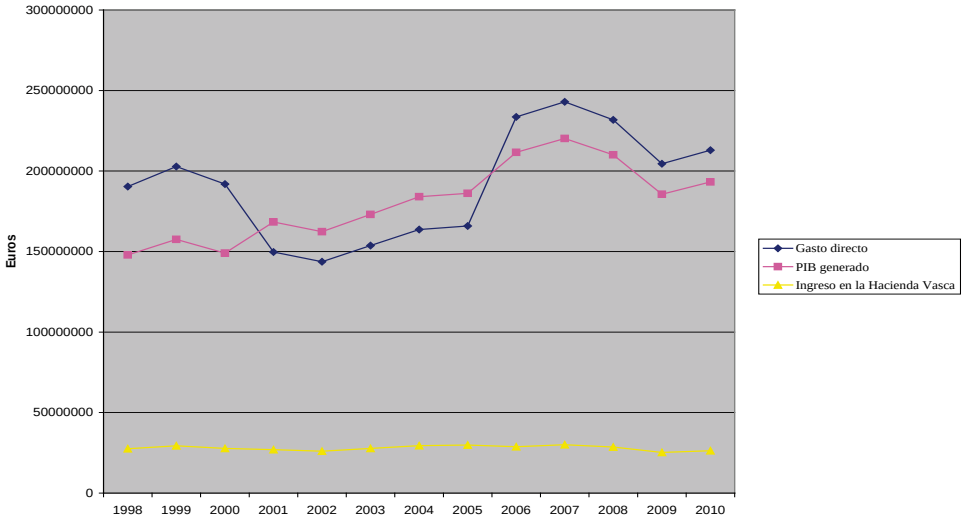
Fuente: Fundación del Museo Guggenheim, Eustat e INE

La figura anterior (Fig. 6) parece confirmar de manera cuantitativa el efecto que generalmente se le atribuye al Museo Guggenheim en cuanto al cambio en la imagen de la ciudad, algo que incluso los más críticos con este tipo de procesos parecen admitir[21], y lo que podría ser su reflejo más evidente e inmediato, la potenciación del turismo en la ciudad de Bilbao. No sólo es que se desde muy pronto se observase un muy sensible incremento en el número de turistas, sino que además en los últimos años se produce un acercamiento y una clara conexión en la evolución entre los visitantes y los turistas, lo que unido a los datos ofrecidos por la figura 5 parece demostrar que el museo es la principal razón del aumento de los visitantes en la ciudad. De hecho, esta

21 Esta discusión puede seguirse, por ejemplo, en los trabajos de B. Plaza (1999,2000) y M. Gómez (1998, 2001). Mientras que la primera valora de forma general muy positivamente el 'efecto Guggenheim', la segunda muestra una postura más crítica, pero aceptando de forma expresa que "no hay duda de que esta estrategia ha producido dividendos in cuanto al número de visitantes a la ciudad" (Gómez y González, 2001, 898.

conexión entre visitantes al museo y turistas en la ciudad que parecen reflejar las figuras 5 y 6 queda confirmada cuando se advierte que sólo el 11% de los que entran al museo proceden de la provincia de Vizcaya y un 3% de las otras dos provincias vascas, mientras que el 26% serían del resto del país y un elevado 60% extranjeros[22]; es decir, no se trata de un equipamiento cultural de ámbito local o regional sino nacional, y muchos más claramente, internacional.

Fig. 7 Museo Guggenheim: impacto económico



Fuente: Fundación del Museo Guggenheim

Esta atracción turística tiene un reflejo económico y en el empleo (Fig. 6 y 7), por más que esta última relación directa parezca haberse roto en parte en los últimos años, que justificaría la inversión en un equipamiento cultural que, visto el análisis del párrafo anterior, no parece justificarse ni mucho menos por las demandas de los ciudadanos de su entorno. El conjunto de efectos económicos positivos viene derivado fundamentalmente de los consumos realizados por los visitantes (casi 224 € de media por visitante en el 2010) en gastronomía y restauración (39,4%), alojamiento (19,8%), gastos en el museo

22 Guggenheim de Bilbao. Nota de prensa 2011. Los datos son referidos a 2010.

(12,9%), compras (12,8%), ocio (9,4%) y transporte (5,8%)[23]. Es decir, genera una economía apoyada en el consumo de servicios que, dadas sus características (hoteles de diseño y alto nivel, comercio y restauración de lujo, etc.), podría considerarse de alto nivel y con capacidad de innovación. Otra cosa será su capacidad para generar transversalidad con el resto de las actividades productivas de su entorno, posiblemente el punto más débil de su inversión y quizá el que requiera un análisis más en profundidad, fundamentalmente centrado en su capacidad de conexión con el resto de las industrias culturales vascas (Gómez y González, 2001) más allá de la del turismo y el ocio.

Aunque no es posible encontrar otros ejemplos con la misma transcendencia, no ya internacional sino tan siquiera nacional, sí hay otros modelos de revitalización que presentan similitudes conceptuales en cuanto a la búsqueda de iconos con capacidad simbólica, como el caso del MUSAC, abierto en León en el 2004. Obra de los arquitectos E. Tuñón y L. Mansilla, se convirtió desde un principio, tanto por su reconocimiento internacional[24] como por su singular imagen arquitectónica en uno de los referentes de la ciudad. De hecho, y frente a la tradicional promoción turística de León centrada en su casco histórico, con la catedral gótica y sus vidrieras como símbolo principal, ahora existe otra vía que vende la ciudad en conexión con la modernidad; así como una nueva área turística en las Eras de Renueva, un polígono de vivienda en altura desarrollado principalmente en los años ochenta, que además del citado museo cuenta con otros elementos arquitectónicos de interés, caso del auditorio de los mismos arquitectos, y que se comunica bajo el lema "fabricando paisaje"[25]. En todo caso, y a pesar de que la apertura del museo coincide con un repunte en el número de turistas a esta ciudad su trascendencia para la misma debe matizarse, dado que según datos del Observatorio Turístico de la Ciudad de León el MUSAC fue visitado en 2009 tan sólo por un 15% de los turistas de la ciudad, quedando muy por debajo no sólo de la catedral (práctica-

23 Fuente: Fundación Museo Guggenheim, Impacto de las actividades del Museo Guggenheim Bilbao en la economía del País Vasco en el año 2010.

24 En el 2007 recibió el premio de arquitectura Mies van der Rohe.

25 "El León moderno. Fabricando paisaje". Folleto turístico editado por el Ayuntamiento de León.

mente el 100%) sino de otros elementos como San Isidro y el Hostal de San Marcos[26].

Así pues, y modo de conclusión, aunque sea cierto que no hay "centro artístico inaugurado en España (…) que no haya incluido los factores de revitalización urbana y atractivo turístico entre sus justificaciones" (Esteban, 2007: 31), la realidad es que los efectos en la economía y la imagen urbana no son en ningún caso tan espectaculares como se suele afirmar, limitándose la mayoría a cumplir con su papel inherente atrayendo un público especializado, pero sin cambiar sustancialmente la imagen de la ciudad y su posición en el sistema turístico.

5.2. La regeneración de espacios centrales: renovación urbana, barrios artísticos y *gentrificación*

La segunda de las funciones de los museos en relación con la ciudad sería la urbanística, es decir, aquellos procesos de transformación tanto del espacio físico y arquitectónico como de los usos públicos y privados de ese espacio. Tal y como se ha visto en el epígrafe anterior esta no es separable de la económica, en el sentido de que intervenir sobre la imagen implica de forma casi imprescindible, en una relación de causa efecto, intervenir sobre la ciudad como hecho socioespacial. Aquí se van a poner de manifiesto específicamente esos cambios sobre el espacio urbano, por más que, como en el epígrafe anterior, no se pretenda la exhaustividad sino la reflexión sobre una serie de casos escogidos, y no se vayan a repetir ejemplos de enorme importancia en este sentido pero ya tratados, como la operación de recuperación de Bilbao ligada a la instalación del Guggenheim.

La primera manifestación de la transformación física de la ciudad vendría dada por la propia instalación del museo, bien construyendo un nuevo edificio de carácter más o menos icónico o bien apostando por la reutilización de estructuras ya existentes, de más o menos valor y más o menos transformados. Pero al margen de la propia intervención arquitectónica, los efectos sobre la ciudad a partir de iniciativas museísticas autonómicas han sido singularmente importantes, dado que cronológicamente coinciden con una tendencia hacia la cen-

26 Boletín del Observatorio Turístico de la Ciudad de León, http://www.leon.es/Events/boletin_observatorio_turistico

tralidad de este tipo de equipamientos que se había perdido durante el movimiento moderno (ver Tabla 1).

Posiblemente el único ejemplo claramente contrario a estas nuevas lógicas centralizadoras sea el de la Comunidad de Madrid, donde muy recientemente se optó por la localización del Centro de Arte Dos de Mayo en Móstoles, municipio del suroeste del área metropolitana de Madrid, con una justificación a medio camino entre el acercamiento de la cultura a los ciudadanos – otros ciudadanos – y, a partir de su vinculación con un entorno urbano generalmente ajeno a las inversiones en equipamientos culturales de centralidad, "cuestionarse la compleja definición de las metrópolis y su papel en la cultura contemporánea"[27]. Tampoco se apuesta por la centralidad absoluta en el caso del CAAC de Sevilla, pero en este caso se ocupa el edificio histórico de la Cartuja de Santa María de las Cuevas y la fábrica de cerámica del mismo nombre, que tras la rehabilitación como pabellón para la Exposición Universal de 1992 había quedado como un contenedor infrautilizado de enorme valor histórico, ambiental y urbanístico; y de este modo no solo se le dota de una nueva función de alto valor social sino que se favorece la conexión social del centro urbano con la denominada Isla de la Cartuja, en la orilla derecha del Guadalquivir.

Por el contrario, posiblemente sea el centro de la ciudad de Madrid donde se encuentre el caso más significativo de vuelta a la ciudad central con la localización del MNCA Reina Sofía, abierto como centro de arte en 1986 y como museo nacional en 1992, junto a la Glorieta de Atocha, en sustitución del antiguo Museo Nacional de Arte Contemporáneo, un edificio racionalista de la Ciudad Universitaria y por tanto en una situación periférica. En su entorno, siguiendo hacia el norte el eje del Paseo del Prado, se encuentran las otras instituciones museísticas más importantes de la ciudad, el Museo del Prado y la Colección Thyssen – Bornemisza, que junto con el citado Reina Sofía configuran el denominado Paseo del Arte. A este enorme polo de atracción cultural, al que se le han unido otros proyectos privados de referencia como el CaixaForum o la Casa Encendida de la Fundación Caja Madrid[28], se

27 http://ca2m.org/es/mision [Consultado: 19 de enero de 2011].

28 A las instituciones referidas habría que añadirles otras de iniciativa local, como el centro Medialab-Prado, en un antiguo edificio industrial en la recientemente renombrada Plaza de las Letras; e incluso, aunque más al sur del área tratada, el Centro de

le ha intentado dotar, a partir de una polémica intervención urbana en los paseos del Prado y Recoletos firmada por Álvaro Siza, de un carácter unitario similar al que presentan otros espacios museísticos como la Isla de los Museos de Berlín, Museumplein en Amsterdam, el barrio de los museos de Viena o la menos estructurada Museum Mile de Nueva York, en la Quinta Avenida. Pero al margen del hasta ahora fracaso de esta iniciativa de carácter esencialmente urbanístico, lo cierto es que puede al menos apuntarse la generación en este entorno de un verdadero barrio artístico[29], ya que a las instituciones citadas hay que sumarle numerosas galerías, principalmente en la calle Doctor Fourquet a la espalda del Reina Sofía, tiendas especializadas y, sobre todo, lo que podría considerarse un autentico *cluster* turístico cultural con numerosas plazas hoteleras de categoría media alta junto con restaurantes y locales de ocio (Barrado, 2010). Un ejemplo similar en objetivos y escala sería el del centro de Barcelona, tanto por el modelo de intervención cultural, en este caso por parte de la administración autonómica y local, como por los objetivos urbanísticos buscados: la regeneración de la parte alta del Raval a partir de la instalación del MACBA junto con el Centro de Cultura Contemporánea, el Centro de Estudios y Recursos Culturales y la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona.

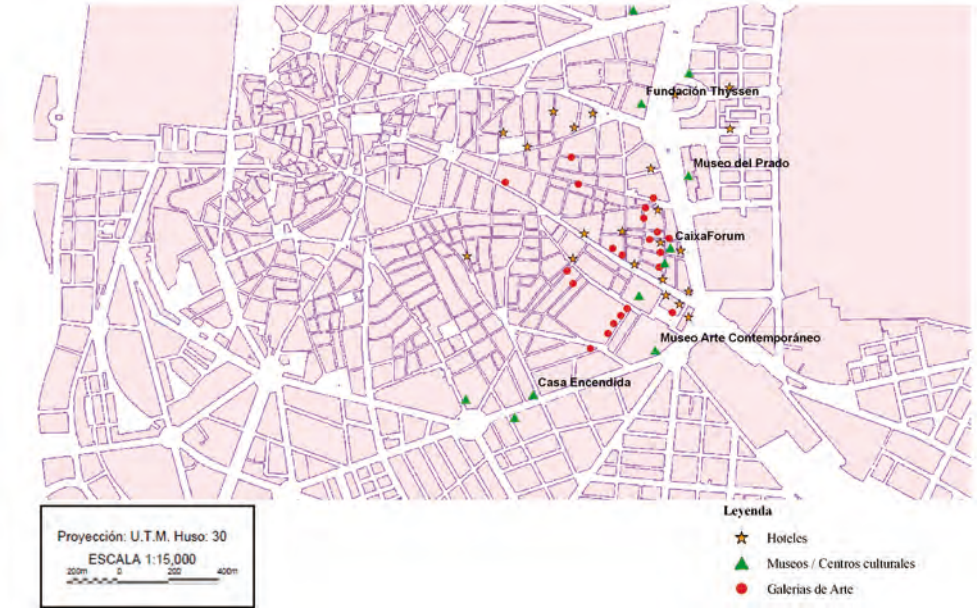
Uno de los efectos urbanísticamente positivos de la localización central de los nuevos museos es la que, unida a una nueva concepción arquitectónica de los mismos, ha supuesto la desaparición de un claro dentro y fuera y una transición suave entre lo institucional, el uso museístico controlado, y el espacio público. Esto ha permitido la creación de zonas abiertas más o menos reguladas (plaza de MACBA) o semipúblicas (plaza del Reina Sofía entre el edificio Sabatini y la amplia-

Creación Contemporánea Matadero Madrid, unos antiguos mataderos y mercado de ganados de principios del XX situados en el borde sur del ensanche decimonónico madrileño, antigua zona industrial y de grandes mercados que incluye en las naves industriales recuperadas diferentes espacios para las artes escénicas, el arte contemporáneo – exhibición y producción – o el diseño. Además, en el barrio de Lavapiés se encuentra también el Teatro Valle Inclán, sede del Centro Dramático Nacional.

29 Como señala J. L. Llorente (2007) este tipo de renovaciones son difíciles de medir, y se referirían sobre todo a cambios en la atmósfera del barrio más que a cambios físicos.

ción de J. Nouvel) que además funcionan como espacios expositivos (Puppy y Fuente de Fuego – y Niebla - del Guggenheim, instalaciones exteriores del MUSAC, jardines en el MEIAC, etc.), y que acaban convirtiéndose en umbrales fácilmente traspasables desde el punto de vista espacial y perceptual que permiten nuevas formas de encuentro y de relación con el arte y lo urbano. Como bien señala I. Estaban "la regeneración urbanística con la cultura como pivote y el paseo turístico se retroalimentan" (2007: 56), incluso aun cuando de ese contacto pueda surgir una cierta confrontación y usos inesperados del espacio que, como la concentración de *skateboarders* en la plaza del MACBA en Barcelona, no estaba evidentemente previsto entre los objetivos de regeneración urbana.

Fig. 8. Cluster cultural turístico del entorno de Atocha y Paseo del Prado



Fuentes: Varias
Elaboración: Diego Barrado y Nicolás Delmonte

Pero tanto Madrid como Barcelona, ejemplos claros de utilización del arte y la cultura para las políticas económicas y urbanísticas de centralidad, son también magníficos ejemplos para observar

la confrontación que se produce entre grandes instituciones y cultura oficial frente a iniciativas sociales, de carácter e impacto muy diverso, pero que suelen mantener una evidente preocupación por lo cultural. De manera más o menos declarada este tipo de movimientos se han enfrentado a las estrategias de *artistificación* y *tematización* cultural que buscan lo que podría calificarse de "reapropiación capitalista de las ciudades" (Delgado, 2008: 5); que han favorecido procesos de *gentrificación* y expulsión muy evidentes en algunas áreas de la capital catalana como el barrio de La Ribera y una oposición social muy relevante con el fin de intentar impedir los mismos procesos en El Raval, llegando incluso a manifestarse frente al MACBA (Delgado, 2008). En el caso de Madrid el barrio de Lavapiés es sin duda el centro de esa contestación a la *estetización* mercantilista de la ciudad, pudiendo citarse en este sentido desde las numerosos ocupaciones en los años ochenta y noventa con un carácter esencialmente reivindicativo y cultural (Carrillo, 2009) hasta el actualmente en funcionamiento Centro Social Autogestionado la Tabacalera, un antiguo edificio industrial del siglo XVIII que ha permanecido largo tiempo cerrado y sobre el que se ha presentado múltiples propuestas de uso[30], y que durante el 2010 ha acogido a diversos colectivos sociales que realizan labores culturales, educativas y de integración.

6. Conclusiones

Poner de manifiesto que un proyecto museístico conlleva además de sus objetivos intrínsecos otros de carácter económico, urbanístico o de marketing urbano no supone una descalificación a priori del mismo, sino la constatación de que las políticas culturales han dejado de ser un subconjunto aislado dentro de la esfera social. De hecho, la conservación del patrimonio, los museos, exposiciones o espectáculos culturales se realizan para ser disfrutados a múltiples niveles, y ya desde sus orígenes estuvieron conectados con actividades de claro contenido económico como el turismo. En todo caso, no debería asumirse el abandono de la polisemia de la palabra cultura que se analizó en las primeras páginas y su sustitución absoluta por el concepto de industria cultural, permitiendo que las inversiones en esta materia se

30 La última de las cuales era la ubicación del Centro Nacional de Artes Visuales.

justificasen y definiesen de manera esencial en función de su rentabilidad económica. Como señala en una entrevista Josep Ramoneda, director del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, "nosotros somos un centro cultural, no un centro turístico" (Xirau, 2004), y su función esencial ha de ser permitir el acceso a la cultura y la generación y difusión de ideas, manteniendo la concepción de aquella esencialmente como derecho ciudadano.

Pero si se asume una función económica ha de aceptarse también la valoración de sus resultados como tal inversión, y por supuesto, poner los medios necesarios para que se alcancen los objetivos adecuados; y lo cierto es que en este sentido la mayor parte de los planes desarrollados y de las instituciones creadas no han tenido ni mucho menos la capacidad de impacto que les presuponía la retórica oficial. La revitalización, la atracción de capitales o de turistas no se produce a partir de la existencia de un recurso, sino por la conversión de este en un producto atractivo y su comercialización y comunicación a su público objetivo a través de estrategias adecuadas. Y es posiblemente aquí donde han fallado muchas de las iniciativas puestas en marcha por las comunidades autónomas, al asumir un mecanismo simple que suponía que a determinada inversión en cultura le siguen necesariamente determinadas repercusiones económicas, sin atender a la generación de estrategias adecuadas y realistas de promoción en función de la localización y la estructura productiva de la ciudad, o sus posibilidades de competir con otras localizaciones por determinada demanda.

Esta sería una de las más interesantes líneas de investigación a futuro, el análisis micro de estudios de caso comparables en los que, a partir de una serie de indicadores geográficos, sociales y económicos, se pusiese de manifiesto la verdadera repercusión cultural, revitalizadora y regeneradora en la sociedad, la economía y el espacio urbano. Porque lo que resulta evidente es que, al margen del proyecto arquitectónico, en lo que existen enormes diferencias es en la capacidad de las diferentes ciudades españolas entendidas como *mileu* susceptible de acoger a un número significativo de creadores, críticos, estructuras de producción y consumidores de productos culturales, y por tanto su posibilidad de generar en torno a los museos verdaderos procesos de revitalización urbana o, de forma aún más profunda, la regeneración física de los espacios en que estos equipamientos se asientan.

7. Bibliografía

ANLLO, F. (2008): "La planificación estratégica de la cultura en la Comunidad de Madrid", en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 627–666.
AZÚA, J. (2007): "El Guggenheim de Bilbao: estrategias 'cooptativas' para los nuevos espacios cultural-económicos" en GUASCH, A. y ZULAIKA, J. (eds.), *Aprendiendo del Guggenheim de Bilbao*. Madrid, AKAL, 81 – 99.
BARRADO, D. (2010): "Gran ciudad y turismo en la transición postindustrial: nuevos y viejos procesos, nuevas y viejas teorías. El caso del área metropolitana de Madrid", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 317. Disponible en http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-317.htm.
BELL, D. (1976): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid. Alianza.
BELL, D. (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid. Alianza.
BOURDIEU, P. (1988): *La distinción: criterios y bases sociales del buen gusto*. Madrid. Taurus.
BOUZADA, X. (2008): "Políticas culturais e desenvolvemento socioeconómico: algunhas anotacións sobre a situación galega". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 7, nº 1, 31–53.
CARRILLO, J. (2009): "Lavapiés-Atocha, arte público y política municipal" en FERNÁNDEZ QUESADA, B. Y LLORENTE, J. P. (eds), *Arte en el espacio público: barrios artísticos y revitalización urbana*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 194–211.
DELGADO, M. (2008): "La artistización de las política urbanas. El lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación capitalista de la ciudad". Scripta Nova, vol. XII, nº 270 (69). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-69.htm.
ESTEBAN, I. (2007): *El efecto Guggenheim. Del espacio basura al ornamento*. Barcelona. Anagrama, Colección Argumentos.
ESTEVE, J. (1986): "Competencias del estado y de las comunidades autónomas en materia de cultura". *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, nº 4, 97–108.
ESTEVE, A. (2008): "Contenedores culturales y espacios abiertos a la cultura: museos, parques y jardines. ¿Cultura ajardinada o cultivo de la cultura?". *Lars. Cultura y ciudad*, nº 11, 9–13.

ETXEBARRIA, M. (2008a): "El Plan Indartu de la Diputación Foral de Bizkaia" en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 243–248.
ETXEBARRIA, M. (2008b): "Museo Guggenheim Bilbao. Plan estratégico (2001-2004)". en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 669–694.
FRANCO, A. (1997): "El Museo Extremeño e Iberoamericano de Arte Contemporáneo" en LLORENTE, J.P. (coord.), *Espacios para el arte contemporáneo generadores de revitalización urbana*. Zaragoza, Departamento de Historia del Arte, Universidad de Zaragoza, 85-91.
FONT, J. (2002): "Radiografía de la política cultural local: competencias, funciones y perspectivas". en *La política cultural en el municipio*, Madrid, Fundación Autor, 15–34. Disponible en http://www.femp.es/files/120-19-CampoFichero/Pol%C3%ADticaCultural.pdf.
GAVIRA, C. (1996): "Ciudad, cultura y mercado. Libros de piedra e hilos de información". *Ciudades*, nº 3, 35–47.
GIEBELHAUSEN, M. "Museum Architecture" en MACDONALD, S. (edited), *A Companion to Museum Studies*. Victoria, Australia, Blackwell Publishing, 223-244.
GÓMEZ, M. (1998): "Reflective Images: the Case of Urban Regeneration in Glasgow and Bilbao". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 106–121.
GOMEZ, M. y GONZÁLEZ, S. (2001): "A Replay to Beatriz Plaza's 'The Effect Guggenheim – Bilbao Museum Effect'". *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 898 – 900.
GUASCH, A. y ZULAIKA, J. (2007): "Aprendiendo del Guggenheim de Bilbao. El museo como instrumento cultural" en GUASCH, A. y ZULAIKA, J. (eds.), *Aprendiendo del Guggenheim de Bilbao*. Madrid, AKAL, 9–18.
GUILLEMAT, E. (2008): "Plan Estratégico de Cultura de Barcelona 2007 – 2015: Nuevos Acentos 2006" en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 189–218.
HERNÁNDEZ AJA, A. (2000): *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid. Ministerio de Fomento.
JAMESON, F. (1991): *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona. Paidós Studio.

HANNERZ, U. (1996): *Conexiones transnacionales. Cultura, gente y lugares*. Valencia. Frónesis Cátedra, Universitat de València.
HARVEY, D. (1990): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires. Amorrortu editores.
KUPER, A. (2001): *Cultura. La versión de los antropólogos*. Barcelona. Paidós Básica.
LIPOVETSKY, G y SERROY, J. (2010): *La cultura – mundo. Respuesta a una sociedad desorientada*. Barcelona. Anagrama.
LLORENTE, J.P. (ed.) (1996): *The Role of Museums and the Arts in the Urban Regeneration of Liverpool*. Leicester. Center for Urban History.
LLORENTE, J.P. (1997): "Focos artísticos de revitalización urbana, espacios para el sincretismo" en LLORENTE, J.P. (coord.), *Espacios para el arte contemporáneo generadores de revitalización urbana.* Zaragoza, Departamento de Historia del Arte, Universidad de Zaragoza, 11–27.
LLORENTE, J. P. (2009): "¿Qué es y cómo evoluciona un barrio artístico? Modelos internacionales en los procesos de regeneración urbana impulsados por las artes" en FERNÁNDEZ QUESADA, B. y LLORENTE, J. P. (eds.), *Arte en el espacio público: barrios artísticos y revitalización urbana.* Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 15–38.
MANDEL, E. (1972): *El capitalismo tardío*. México. Era.
MARZO, J. L. y BADÍA, T. (2006): *Las políticas culturales en el estado español (1985 – 2005)*. Disponible en http://www.soymenos.net/politica_espanya.pdf.
MATILLA, A. (2008): "De la catedral al ágora. La evolución del museo de arte contemporáneo en la ciudad". *Lars. Cultura y Ciudad*, nº 11, 15–21.
MILES S. (2005): "Interruptions: Testing the Rethoric of Culturally Led Urbans Development". *Urban Studies*, vol. 42, nº 5-6, 889-911.
MILES S. y PADDISON, R. (2005): "Introduction: The Rise and Rise of Cultural-le Urban Regeneration". *Urban Studies*, vol. 42, nº 5-6; 833–839.
MORENO, J. (2005): *Bilbao. Declive industrial, regeneración urbana y reactivación económica de un espacio metropolitano*. Bilbao. IVAP, Gobierno Vasco.
PLAZA, B. (1999): "The Guggenheim – Bilbao Museum Effect: a reply to Maria V. Gomez '". *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3), 589–592.

PLAZA, B. (2000): "Evaluating the Influence of a Large Cultural Artifact in the Attraction of Turism. the Guggenheim Museum Bilbao Case". *Urban Affairs Review*, 36(2), 264–274.
POSE, H. (2006): *La cultura en las ciudades. Un quehacer cívico – social*. Barcelona. Editorial Graó.
PRIOR, N. (2006): "Postmoderm Restructurings" en MACDONALD, S. (ed.), *A Companion to Museum Studies*. Victoria, Australia, Blackwell Publishing, 50–524.
REAL INSTITUTO ELCANO (2004): *La política cultural en España, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/109/040428-Jaime Esp.pdf, 41 p.
RIBERA-FUMAZ, R. (2009): "From Urban Political Economy to Cultural Political Economy: Rethinking Culture and Economy in and beyond the Urban". *Progress in Human Geography*, 33(4), 447–465.
ROSELLÓ, D. (2008a): "Los planes estratégicos de cultura en la provincia de Barcelona" en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 219–241.
ROSELLÓ, D. (2008b): "El Mapa Cultural de Sabadell" en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 155–168.
RUBIO, J. A. (2008): "Génesis, configuración y evolución de la política cultural del estado a través del Ministerio de Cultura: 1977 – 2007". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 7, nº 1, 55–70.
SITJES, F. (2008a): "Sevilla Factoría Cultural. El Plan Estratégico de Sevilla 2010)" en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 338–356.
SITJES, F. (2008b): "Cultura y sociedad del bienes: El Plan Estratégico de Vitoria-Gasteiz 2010" en MANITO, F. (coord.), *Planificación estratégica de la cultura en España*. Madrid, Fundación Autor, 405–418.
SOMOZA, J. (2006): "Nuevos contenedores culturales y cambios en la centralidad urbana" en *Los procesos urbanos postfordistas*, *VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Islas Baleares, 247–259.
STEVENS, Q. (2007): *The ludic city. Exploring the Potential of Public Spaces*. Oxon. Routledge.
WILLIAMS, R. (1976): *Keywords. A vocabulary of Culture and Society*. New York. Oxford University Press.

XIRAU, E. (2004): "El CCCB és un centre cultural, no un centre turístic". *Digit-HVM Revista Digital d'Humanitats*, Universitat Oberta de Catalunya. Disponible en http://www.uoc.edu/humfil/articles/cat/xirau0304/xirau0304.pdf.

CONTRASTES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS EN LA INTENSIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LA MOVILIDAD HABITUAL. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN AL AÑO 2001*

Santiago Roquer Soler
Universitat Rovira i Virgili
santiago.roquer@urv.cat

Joan Alberich González
Universitat Rovira i Virgili
joan.alberich@urv.cat

(Con la colaboración de Maria Clara López Corts
en la elaboración de la cartografía)

Palabras clave: Movilidad habitual, Censo 2001, Ciudades españolas, Autosuficiencia laboral, Balance laboral.

1. Presentación

El Censo de 2001 incorporó por primera vez para todo el territorio español una serie de preguntas relativas a la movilidad habitual por razón de trabajo o por razón de estudio. A partir de los datos procedentes de este censo, se realiza un estudio de la movilidad habitual laboral de los municipios urbanos españoles atendiendo básicamente a dos aspectos: *a*) la autosuficiencia laboral, es decir la capacidad de retener en su término la población ocupada residente y de atraer a población procedente de otros municipios; y *b*) el balance laboral, es decir

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

la diferencia entre los puestos de trabajo existentes en un municipio y la población ocupada que reside en él. Previamente al análisis del Censo de 2001, se hace un repaso de los antecedentes existentes en algunas comunidades autónomas que ya habían incorporado a cuestión de la movilidad en censos y padrones anteriores y de los principales estudios realizados a partir de ellos. También se señalan otros enfoques que diversos autores han hecho con la información del Censo de 2001.

Como municipios urbanos hemos considerado, siguiendo la tradicional división del INE, los de más de 10.000 habitantes (aunque desagregados por tamaño como ya se verá). Somos conscientes en todo caso de la rigidez de esta delimitación que puede, por una parte, incluir municipios que en realidad no se correspondan propiamente con núcleos urbanos (por ejemplo aquellos formados por varias localidades) y, por el otro, dejar fuera núcleos de menos de 10.000 habitantes que por sus actividades y su ubicación se comportan como auténticas cabeceras funcionales de áreas urbanas, y generándose a su alrededor una importante movilidad. Hasta cierto punto, el hecho de incluir, aunque de modo secundario, los resultados de los municipios no urbanos puede paliar parcialmente este problema. Por otro lado, en muchos casos y especialmente a la hora de ver la distribución territorial lo que es realmente pertinente no es el tamaño del municipio sino su ubicación, de manera que en zonas con alta movilidad, ésta afecta tanto a los municipios rurales como urbanos. De ahí que a la hora de realizar diversos mapas se ha optado por incluir todos los municipios, junto con otro mapa dedicado específicamente a los urbanos.

De acuerdo con lo que se acaba de señalar el estudio persigue los siguientes objetivos:

a) Conocer el contenido del Censo de 2001 en el tema de la movilidad laboral habitual. Se trata de señalar las preguntas incluidas sobre esta temática y, de manera especial, aquellas que se van a utilizar para el presente estudio.
b) Hacer un breve repaso del estado de la cuestión, señalando aquellos estudios anteriores al Censo de 2001 llevados a cabo por diversos autores en algunas CCAA e indicar otros trabajos publicados a partir de los datos de dicho censo.
c) Indicar la metodología que, de acuerdo con los datos disponibles en la web del INE sobre el censo de dicho año, hemos

empleado para el estudio de la autosuficiencia y el balance laboral.

d) Aplicar la metodología a todos los municipios urbanos, considerados en su conjunto en contraste con los rurales, y estudiando también las diferencias entre ellos en relación con el tamaño, con su ubicación territorial (con especial dedicación a los grandes ámbitos urbanos y metropolitanos) y a la función que ejercen.

En relación con los objetivos señalados, nuestro estudio pretende responder a algunas preguntas esenciales como las siguientes:

- ¿Existen diferencias significativas en el grado de autosuficiencia entre los municipios urbanos en relación con los intermedios y rurales? Se trata de cuestionarnos si existe un comportamiento diferencial entre estos grupos de municipios sin olvidar, sin embargo, que unos y otros se mueven en un marco común de relaciones, uno de cuyos ejemplos más significativos es precisamente el de la movilidad laboral habitual.
- ¿Existen diferencias significativas entre los núcleos urbanos en razón de su tamaño demográfico, de las funciones que ejercen, o por otros motivos? En este sentido entendemos que la descentralización administrativa y funcional que ha supuesto el estado autonómico habría reforzado no sólo a las capitales autonómicas sino también a las provinciales, de manera que cabe pensar en que unas y otras han de comportarse fundamentalmente como centros de trabajo, con elevada autosuficiencia y un balance laboral positivo.
- ¿Existen diferencias significativas en el grado de autosuficiencia de los municipios urbanos de las distintas comunidades autónomas españolas atendiendo al grado de urbanización existente en ellas? De modo más concreto, pretendemos verificar hasta qué punto la intensidad y las características de la movilidad es distinta en las áreas metropolitanas y en otros grandes conjuntos urbanos.
- ¿Existen diferencias significativas en el balance laboral entre los municipios rurales y los urbanos? De modo general planteamos la hipótesis de que éstos últimos, con la excepción

de las ciudades residenciales de las áreas metropolitanas, tenderán a concentrar proporcionalmente en mayor medida los puestos de trabajo, mientras que los municipios rurales actuarán con mayor o menor intensidad como núcleos residenciales. Es decir, cabe pensar que, junto a la habitual movilidad multidireccional propia de las áreas más urbanizadas, debe existir una movilidad unidireccional desde unos espacios rurales más residenciales hacia unos espacios urbanos más productivos.

- También nos planteamos hasta qué punto el tamaño demográfico o la función ejercida por los núcleos urbanos influye en el balance laboral. En concreto, partimos de la hipótesis de que tanto el tamaño, como la función de capital administrativa (en sus distintos niveles) ha de ser un factor importante en la creación de puestos de trabajo y de atracción hacia los municipios circundantes.

2. Antecedentes

La movilidad es una característica inherente a las personas: para desarrollar nuestras tareas cotidianas —trabajar, estudiar, realizar las compras cotidianas, llevar a cabo actividades de ocio, etc.— es necesario, en la gran mayoría de los casos, efectuar un desplazamiento para alcanzar la localización donde realizar efectivamente dicha actividad. La movilidad pues, puede definirse como la suma de los desplazamientos que realizan los ciudadanos para acceder a sus puestos de trabajo o estudio y, en general, a los bienes y servicios necesarios para su quehacer cotidiano (Ajenjo, 2005).

Según la motivación que origina dicho desplazamiento, la movilidad puede dividirse en «movilidad ocupacional» (la derivada de la ocupación principal de la población, esto es trabajar o estudiar) o «personal» (que incluye todas las demás motivaciones, relacionadas, por ejemplo, con las compras, las actividades de ocio, las relaciones personales, etc.).[1]

1 Anteriormente se había usado la nomenclatura «obligada» y «no obligada» respectivamente, actualmente en desuso por considerarse que no reflejaba bien la necesidad (la obligatoriedad) de la realización de las tareas que incluía cada una de ellas.

Como puede deducirse, el abanico de motivaciones de la movilidad es realmente amplio,[2] por lo que, en términos generales, se tiende a analizar principalmente, la movilidad ocupacional y, dentro de ella, la movilidad por motivos de trabajo. Varios son los motivos que explican esta decisión: en primer lugar, porque se considera que es una actividad que, a diferencia de las otras, potencialmente toda la población en edad activa —esto es, en el caso español, la población mayor de 15 años— puede realizar. En segundo lugar, porqué se trata de un tipo de movilidad con una elevada fidelidad de los flujos: salvo en contados casos en unas profesiones determinadas, la localización del lugar de trabajo es fija a lo largo de la semana, mientras que en la movilidad personal la dispersión y la variedad de las destinaciones es una de sus principales características. En tercer lugar, otro punto a favor es la elevada frecuencia en el desplazamiento: salvo en algunas situaciones profesionales concretas, la movilidad por motivos de trabajo suele llevarse a cabo todos los días laborales del año, es decir, con una frecuencia semanal de 5 o 6 días, muy elevada en relación al resto de movilidad. Finalmente, y probablemente a causa de los motivos reseñados anteriormente, se trata del tipo de movilidad de la que se dispone mayor información a partir de las diversas fuentes estadísticas de nuestro país.

Así, dejando de lado algunas encuestas concretas sobre movilidad —para el conjunto del país la gran referencia es la encuesta *Movilia: Encuesta de movilidad de personas residentes en España*, de la que, por el momento, se han realizado dos ediciones (2000-2001 y 2006-2007)—, la principal fuente para el estudio de la movilidad para la totalidad del Estado es el censo de población en su última edición elaborada, correspondiente al año 2001.[3] Nos referimos a esta edición en concreto no únicamente por ser la última disponible, la que nos ofrece los datos más recientes, sino porque es la primera vez que la información sobre movilidad habitual por motivos de trabajo (y estudios) se incorpora

2 A modo de ejemplo, la *Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població*, realizada desde el año 2006 para el conjunto del territorio catalán, recoge hasta 23 posibles motivaciones distintas de movilidad.

3 En el momento de redactar este artículo, se encuentra ya disponible el *Anteproyecto censal* de la edición de 2011 (disponible en http://www.ine.es/censos2011/censos2011_antepro.pdf), que presenta importantes novedades respeto de ediciones anteriores, algunas de las cuales se comentan más adelante en el texto del artículo.

en el cuestionario censal para el conjunto del territorio español, información que hasta ahora tan solo estaba disponible en algunas comunidades autónomas concretas.

En efecto, ya desde épocas anteriores, algunas comunidades autónomas disponían de un cuestionario de censos y padrones personalizado en el que se habían incluido preguntas sobre movilidad. Así, por ejemplo, ya en el padrón de 1996 (la última actualización que se realizó del mismo, antes del establecimiento del llamado «padrón continuo»), Cataluña, Asturias, las Islas Canarias, Navarra y el País Vasco solicitaron este tipo de información. En el caso catalán la serie histórica de información es, incluso, mayor, pues ya desde 1970 este tipo de información está presente —con más o menos precisión— en todos los censos y padrones (Alberich, 2007). En efecto, tal como indica Ajenjo (2005), aunque ya en el censo de 1970 se adjuntó una hoja sobre los desplazamientos residencia - trabajo, no es hasta el de 1981 que la incorporación de la movilidad no se hace en una muestra de la población, sino a su conjunto y tiene además un ámbito territorial más extenso. El inconveniente más importante de estos datos es que se incluía la movilidad de la población que no trabajaba ni estudiaba, de manera que las personas que se desplazan, teniendo en cuenta esta estadística, son casi el doble de las que aparecen en otras. Finalmente, el censo de 1991 —de hecho, ya anteriormente, en el padrón de 1986— se consolida la información sobre la movilidad habitual de la población, con un cuestionario único para todo el territorio catalán, información que también se solicita en el padrón de 1996 y el censo de 2001.

Centrándonos en esta última estadística, y tal como se ha comentado, es la primera vez que a escala nacional se dispone de este tipo de información. El porqué de esta decisión —que, obviamente, no podemos dejar de calificar como muy satisfactoria— debe buscarse en la necesidad que el propio Instituto Nacional de Estadística (INE) de replantearse la tradicional distinción entre «población de derecho» y «población de hecho», y la sustitución de este última por la llamada «población vinculada».

En efecto, desde 1877, el censo ha contabilizado dos tipos de población según su clase de estancia en el territorio: por un lado, está la «población residente», que es aquella que está empadronada y tiene la residencia fijada, y que en el momento del censo se puede encontrar «presente» o «ausente», y, por el otro, la población «transeúnte», for-

mada por individuos que no residen en el área en cuestión, pero que se encuentran allí temporalmente en el momento de la operación de recuento censal. Como puede deducirse, la «población de derecho» (llamada así porque es la que puede ejercer sus derechos civiles en ese lugar) se corresponde a la población residente, con independencia de si se encuentra presente o ausente, mientras que la «población de hecho» está formada por los residentes presentes y los transeúntes, con la finalidad de cuantificar la población que se encuentra *de facto* en un municipio (Roquer y Blay 2002; Vinuesa, 2005), independientemente de su situación legal de residencia o empadronamiento, y cuyo número ha de servir para el dimensionamiento adecuado de ciertos servicios —sanitarios, de transportes, etc.

Aunque loable en su concepción, el cálculo de la «población de hecho» no estaba exento de problema, el más común de los cuales era el recuento dos veces de una misma persona: una como transeúnte en el lugar donde realmente estaba presente en el momento censal y, por otro, de manera incorrecta, como presente en el lugar habitual de residencia (Vinuesa, 2005). Esto, juntamente con la presencia de personas de nacionalidad extranjera (especialmente en las zonas turísticas, y más teniendo en cuenta que durante muchos años la fecha de referencia de los censos fue el 31 de diciembre, una fecha con claras connotaciones de excepcionalidad), explicaría en parte el excedente de 561.674 personas que la población de hecho muestra con relación a la de derecho en toda España según el censo de 1991. Consciente de este problema (y otros), el INE decide suprimir en el censo de 2001 la pregunta sobre el régimen de estada en el territorio y, por consiguiente, desaparece la distinción entre ambos tipos de población.

La desaparición del concepto de transeúnte no implica, sin embargo, la falta de voluntad del organismo estatal de medir las personas presentes en un municipio, sino, al contrario, la voluntad de aproximarse de manera más eficiente, por lo que se crea el nuevo concepto de «población vinculada», que se puede definir como «el conjunto de personas censables (es decir, con residencia habitual en España) que tienen algún tipo de vinculación habitual con el municipio en cuestión, ya sea porque residen, porque trabajan o estudian, o porque, no siendo su residencia habitual , suelen pasar ciertos periodos de tiempo (veranos, puentes, fines de semana ...)» (INE, 2001). Se trata, pues, de aproximarse a la población que realmente utiliza un territorio deter-

minado a partir de su movilidad habitual desde el lugar de residencia hasta el lugar de trabajo, el lugar de estudio o al de segunda residencia. Y es precisamente la necesidad de obtener información sobre el comportamiento territorial de la población en estos tres aspectos concretos que impulsa al INE a introducir una serie de preguntas nuevas para la totalidad del territorio español, unas referidas a la movilidad por trabajo y/o estudio, y otras a la disponibilidad y uso de segundas residencias (Roquer y Blay, 2002; Gozálvez, 2005; Alberich, 2007).

En concreto, las cuatro preguntas sobre movilidad habitual por motivos de trabajo son las siguientes (figura 1):

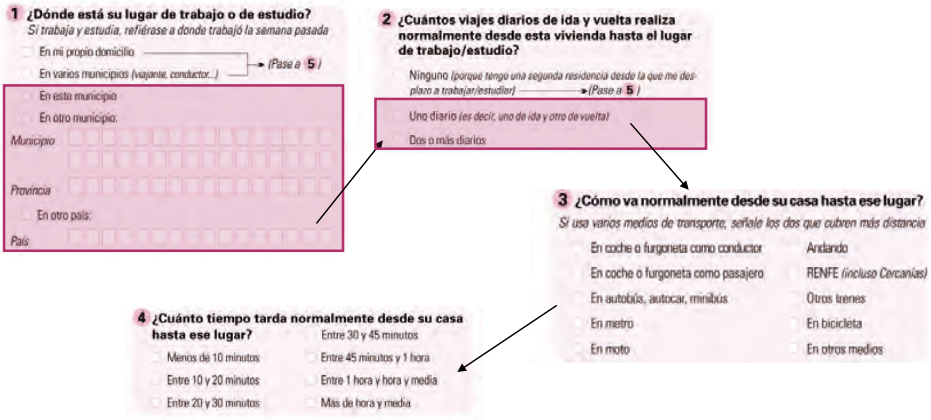
- *Lugar de trabajo*. Como en el resto de la preguntas sobre movilidad, por estar ubicada en el cuestionario individual de cumplimentación obligatoria para los mayores de 15 años que estudian o trabajan, sólo se obtienen datos para los ocupados mayores de esta edad, de manera que no se dispone de datos ni para los parados ni para la población estudiante menor de 16 años. La recogida de la información sobre la localización del puesto de trabajo o de estudio se realiza mediante una variable precodificada, con cinco posibles respuestas: «en el mismo domicilio», «en varios domicilios», «en el mismo municipio de residencia», «en otro municipio» (en este caso, hay que especificar qué municipio y qué provincia) o «en otro país» (que también hay que especificar).
- *Modo de transporte al lugar de trabajo.* Se trata de una pregunta clásica en los estudios de movilidad, dirigida a las personas ocupadas con un lugar fijo de trabajo y diferente de su propio domicilio. La respuesta se hace a través de unas opciones precodificadas que tienen en cuenta un abanico de hasta diez modos de transporte.
- *Tiempo de desplazamiento al lugar de trabajo*. La respuesta a esta pregunta se hace mediante una variable precodificada, que admite siete posibles intervalos de tiempo (de menos de 10 minutos a más de una hora y media). El problema principal de esta clasificación es, por un lado, su rigidez en forma de intervalos —aunque esto quizás dificultaría su explotación, habría sido preferible que fuera una pregunta de tipo abierto, en que los individuos escribieran el tiempo de desplazamiento exacto— y, por otro, la misma definición de los intervalos,

que no son excluyentes por coincidir el límite superior de uno con el límite inferior del inmediato siguiente.

- *Número de viajes diarios al lugar de trabajo* La pregunta se refiere al número de viajes efectuados cada día entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo o de estudio. Se trata nuevamente de una variable precodificada que admite únicamente tres posibles respuestas: «uno diario (es decir, uno de ida y uno de vuelta)», «dos diarios o más» y «ninguno (porque tengo una segunda residencia desde la que me desplazo para ir a trabajar o estudiar)». Como puede deducirse, la inclusión de esta última categoría permite, en definitiva, la posibilidad de que alguien reconozca que su lugar de residencia habitual no coincide con el lugar donde está empadronado y, por tanto, admita la situación de «empadronamiento atípico» en la que se encuentra.

Finalmente, y con la finalidad de obtener información sobre la disponibilidad y uso de una segunda residencia —la otra componente de la vinculación de la población, pero sin influencia en el tema tratado en este artículo—, el Censo de 2001 incorporó una pregunta al respeto, que, en caso de una respuesta afirmativa, debía proporcionarse igualmente información sobre el número de días al año que se utilizaba y, sobre todo, sobre su localización.

Figura 1. Resumen de la información sobre movilidad habitual por trabajo del Censo de 2001



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario del Censo de 2001.

Aunque mejorable en su concepción y cálculo, la nueva información del Censo de 2001 ha propiciado un nuevo impulso a una larga tradición existente en nuestro país del análisis de la movilidad. No en vano, España es un país donde el fenómeno urbano y metropolitano es un factor muy importante en la configuración territorial de algunas áreas, y es precisamente la movilidad uno de los factores que caracterizan, dan sentido y posibilitan la presencia y la consolidación de espacios con características urbanas más allá de los límites administrativos de los municipios.

Así, una aplicación tradicionalmente muy estudiada de la movilidad es su uso en la delimitación de las llamadas «áreas funcionales», integradas por municipios que, a través de los flujos de movilidad laboral de sus habitantes, permanecen cohesionados dentro de una única área funcional, cuyos límites coinciden con la «ciudad real», más allá de la «ciudad administrativa». La metodología más utilizada en este tipo de estudios, adoptada los censos norteamericanos y fundamentada en el método de agregación iterativa, se basa en agregar al municipio central, en primer lugar, todos los municipios que envían más del 15% de la su población ocupada residente, en segundo lugar, se considera como núcleo central el resultado anterior y se agregan los que superan el 15% de flujos por trabajo a este nuevo centro, y así sucesivamente hasta cuatro veces (en algunos casos) o hasta que las integraciones sucesivas no permitan agregar ningún municipio nuevo. Y es que, como afirma Castañer (1992) en su tesis doctoral, «probablemente el trabajo es el primer elemento y el más inmediato, lo que convierte esta ciudad difusa en un espacio cotidiano, lo que la hace efectiva y funcional». Es precisamente esta autora, conjuntamente con el resto de miembros del Grup d'Anàlisi i Planificació Territorial i Ambiental de la Universitat de Girona, quien más ha ahondado en este tipo de análisis, con estudios con los sucesivos datos que censos y padrones proporcionaban sobre movilidad por motivos laborales en Cataluña, el más reciente con datos precisamente del Censo de 2001 (Castañer, Gutiérrez y Vicente, 2009). Aunque por la propia disponibilidad la mayor parte de los trabajos existentes se refieren al ámbito catalán (Esteban, 1989; Clusa y Roca, 1997 y 1999; Ganau, 2001 y Alberich, 2007), existen estudios similares para la Comunidad Valenciana (Salom y Delios, 2001), Andalucía (Feria, 2001) y el País Vasco (Juaristi, 2003).

Como decíamos, este tipo de trabajos, que lógicamente hasta 2001 habían de limitarse a aquellos territorios con disponibilidad de datos, han visto ampliados no sólo su ámbito de estudio sino también su abanico temático, siendo uno de los temas más desarrollados el cálculo precisamente el de la población vinculada, ya sea desde el punto de vista conceptual (Vinuesa, 2005; Galiana y Vinuesa, 2009; Módenes, 2009; Alberich, 2009) como del cálculo del valor del indicador en varios territorios españoles (Alberich, 2007; Alonso *et al.*, 2007; Cortés, 2009; Cutillas, 2009: Roquer, 2009). Como puede observarse, se trata de un tema que entronca directamente con el propuesto en el presente trabajo y que presenta una actualidad más que notable. Sin embargo, lo poco que conocemos aún sobre el censo de 2011 no nos permite ser nada optimistas de cara al futuro de la posible serie histórica de información iniciada de forma incipiente con el Censo de 2001, no ya solo para el conjunto del territorio español, sino incluso en aquellas comunidades autónomas que incluían preguntas de movilidad por motivos de trabajo con anterioridad a 2001.

3. La movilidad habitual en el censo de 2001 y su utilización en el presente estudio.

Como se ha señalado con anterioridad, el Censo de Población de 2001 incorporó por primera vez para todo el territorio español algunas preguntas relativas a la movilidad habitual por razones laborales y de estudio, con el fin último de calcular la llamada «población vinculada». La vinculación se podía establecer mediante cuatro tipos de relación: la residencia habitual, la relación por motivo de trabajo, la relación por estudio y, finalmente, por segunda residencia. La vinculación residencial quedaba demostrada con la mera inscripción en el Censo, coincidiendo, por lo tanto, con la denominada población residente o simplemente población de la que ya hemos hablado. Por su parte, a partir de la primera pregunta sobre movilidad señalada en el apartado anterior se obtuvieron las cifras de la vinculación por motivo de trabajo. De este modo, la movilidad sirvió de base para establecer una de las formas de vinculación y, a su vez, como se verá más adelante, la población vinculada puede utilizarse para el estudio de la movilidad.

Tal como se ha comentado en el apartado anterior, son numerosas y diversas las posibilidades que se abren para el estudio de la movilidad laboral habitual a partir de los datos del Censo de 2001, en la línea de los que ya hemos visto en páginas anteriores: establecimiento de áreas de mercado de trabajo mediante el conocimiento de los intercambios entre municipios, diferencias en las características de la población que efectúa la movilidad interna o externa, medios de transporte utilizados y el análisis de la llamada autosuficiencia laboral de los municipios y su balance laboral.

Precisamente, en el presente trabajo nos centraremos en este último aspecto, de manera que nuestro interés se enfocará hacia en el estudio de la autosuficiencia y el balance laboral de los municipios urbanos españoles (y, por exclusión, y como elemento de comparación, de los rurales e intermedios). En concreto, el objetivo es estudiar el fenómeno en el conjunto de de los municipios urbanos españoles desde dos puntos de vista: *a*) por un lado, la llamada **autosuficiencia laboral,** utilizando los conocidos índices de autocontención y autoocupación, de manera que cuanto menores son estos índices, mayor es la movilidad residencia-trabajo, o dicho de otro modo, mayores son los intercambios entre los distintos municipios, y *b*) por el otro, el **balance laboral de los municipios urbanos,** medido a través de la *job ratio* o índice de especialización funcional. que relaciona los puestos de trabajo localizados (PTL) con la población ocupada residente (POR), de manera que en función de dicho balance se puede hablar de núcleos básicamente residenciales, núcleos centros de trabajo y núcleos equilibrados. El análisis se centrará en el conjunto de los municipios españoles, pero de acuerdo con los objetivos señalados anteriormente, se utilizarán los municipios rurales e intermedios como elemento de comparación. Al mismo tiempo, queremos conocer los contrastes entre los municipios urbanos en función de su tamaño, de su ubicación geográfica, del hecho de formar parte de algún área metropolitana o de su especialización funcional.

Gracias a las preguntas sobre movilidad laboral habitual ya señaladas con anterioridad, en cada municipio es posible señalar dos tipos de población ocupada. Por un lado se puede calcular la llamada POR (Castañer, 1994), que, como su nombre indica, es la parte de la

población residente en el municipio que tiene un empleo, independientemente que éste se realice en la propia localidad o en otra.[4]

Esta información está disponible dentro de la web del INE en la tabla titulada «Ocupados de 16 años y más en viviendas familiares según relación entre lugar de trabajo y lugar de residencia», que se ofrece por municipios, agrupados éstos por provincias. La tabla desagrega la información en las siete variables siguientes: «domicilio propio», «varios municipios», «mismo municipio al de residencia«, «distinto municipio de la misma provincia», «distinta provincia de la misma comunidad», «otra comunidad» y «otro país» (véase la figura 1). La suma de las siete variables corresponde a la POR. A su vez, podemos dividir la POR en dos grupos: los que realizan una **movilidad interna**, es decir, que no se mueven del propio municipio, correspondiente a la suma de los tipos «domicilio propio» y «mismo municipio», mientras que los demás tipos forman la llamada **movilidad externa,** es decir, la POR que trabaja fuera del municipio de residencia.

A partir de estos datos podemos obtener un primer índice de autosuficiencia el llamado **índice de autocontención**, que mide la proporción de personas ocupadas en el municipio que trabajan en la propia localidad respecto al total de ocupados residentes.[5] Evidentemente, cuanto menor sea el valor resultante indicará un mayor grado de apertura del municipio, una mayor movilidad hacia el exterior. Su fórmula es la siguiente:

$$\text{Autocontención} = \frac{\text{Población ocupada que reside y trabaja en el propio municipio}}{\text{Población ocupada residente (POR)}} \times 100$$

Un segundo grupo de población ocupada se conoce con el nombre de **Puestos de Trabajo Localizados** (Castañer, 1994) u oferta de empleo local (Salom y Delios, 2001).[6] Se trata, como su nombre indica, de los puestos de trabajo existentes en el municipio, tanto si son ocupados por residentes en él como procedentes de otros municipios. Para conocer esta información en los resultados publicados por la web

4 Se conoce también como «población de noche».

5 Salom y Casado (2007) lo denominan «autonomía de oferta».

6 Si a la POR le llamamos población de noche, los PTL sería la «población de día».

del INE del Censo de 2001 debemos acudir a los datos sobre **Población vinculada**, ya que, como hemos señalado anteriormente, el hecho de trabajar en una localidad era una de las formas de vinculación. En concreto, la población vinculada tiene una sola tabla que aparece desagregada por municipios, agrupados a su vez por provincias. La tabla se titula «Población vinculada y sus componentes. Provincia de ...» y contiene para cada municipio información sobre la población vinculada, distinguiendo, por una parte, la población residente y la no residente y estableciendo en cada una de las dos categorías una serie de subgrupos. Para el estudio de la movilidad utilizaremos dos de estos subgrupos: *a*) la columna titulada «Reside y trabaja», del grupo de la población residente y *b*) el subgrupo titulado «Porque trabaja allí» perteneciente a la categoría de población vinculada no residente. La suma de estos dos grupos permite establecer el total de puestos de trabajo existentes en una localidad, es decir, los PTL. Por su parte, la cifra de personas que «residen y trabajan» se corresponde exactamente con la llamada movilidad interna que hemos señalado en el párrafo anterior al hablar de la POR.

Con estos datos podemos obtener a escala municipal un segundo índice de autosuficiencia, el denominado **índice de autoocupación,** que mide la proporción de puestos de trabajo existentes en el municipio que son ocupados por residentes en el mismo.[7] Como en el índice de autocontención, el grado de apertura laboral hacia el exterior será más alto cuanto menor sea el valor resultante. Su fórmula es la siguiente:

$$\text{Autoocupación} = \frac{\text{Población ocupada que reside y trabaja en el propio municipio}}{\text{Puestos de trabajo localizados en el municipio (PTL)}} \times 100$$

Cada uno de los dos índices utiliza un tipo distinto de movilidad externa: para el cálculo de la autocontención se utilizan las salidas, en concreto se suman a la movilidad interna para obtener la POR, mientras que las entradas intervienen en el cálculo de la autocontención al utilizarse para obtener los PTL. Pero ninguno de los dos índices nos informa en su conjunto de la movilidad externa. A fin de conocer en su totalidad la intensidad de ésta, planteamos un **índice de movilidad**

7 Salom y Casado (2007) utilizan la expresión «autonomía de demanda».

externa, que mide la relación entre la movilidad externa, entendida como la suma de las entradas y las salidas, con la movilidad interna, es decir, la población que reside y trabaja en el propio municipio. Su fórmula es la siguiente:

$$\text{Índice de movilidad externa} = \frac{\text{Movilidad externa(salidas + entradas)}}{\text{Población ocupada que vive y trabaja en el municipio}} \times 100$$

Un valor superior a 100 supone que la movilidad externa es mayor que la interna y cuanto más alto sea el resultado indica una mayor intensidad de la movilidad. Planteamos la hipótesis de que la máxima intensidad de la movilidad externa se dará en las zonas más urbanizadas, algo que intentaremos verificar en el análisis del mapa correspondiente.

Una vez obtenidos los dos tipos de población ocupada según su relación con cada municipio (POR y PTL), podemos establecer el balance entre los mismos, para ver hasta qué punto los distintos municipios tienden a actuar básicamente como centros de trabajo, en cuyo caso los PTL superarán ampliamente a la POR, como centros residenciales, lo que supone un claro predominio de la POR, y como núcleos más o menos equilibrados, cuando los dos valores tienden a ser bastante equilibrados. La forma habitual de medir este balance laboral consiste en calcular la llamada *job ratio*, conocida también en España como «índice de equilibrio funcional» (Salom y Delios, 2001), que mide la relación entre los PTL y la POR. La fórmula es la siguiente:[8]

$$\text{Job ratio} = \frac{\text{Puestos de trabajo localizados en el municipio (PTL)}}{\text{Población ocupada residente (POR)}} \times 100$$

Un valor superior a 100 (o a 1) significa un municipio básicamente empleador, un centro de trabajo, mientras que cuando el valor está por debajo de 100 hablaremos de un centro básicamente residencial, aunque evidentemente el carácter «empleador» o residencial tiene pleno sentido cuando el valor resultante se aleja notablemente de 100. Por esta razón, se acostumbra a considerar que esta función empleadora o residencial adquiere un cierto sentido cuando el valor resultante se

8 Algunos autores expresan la relación sin multiplicar por cien.

encuentra por encima de 110 (especialización funcional) o por debajo de 90 (función residencial), quedando entonces un grupo equilibrado, que sitúa su valor entre estas dos cifras.

Como puede deducirse de la fórmula del indicador, deben realizarse dos puntualizaciones sobre su cálculo y, sobre todo, su interpretación. En primer lugar, conviene remarcar que por la naturaleza de los datos utilizados (los PTL y los POR, con independencia de la localización del lugar de trabajo, en el primer caso, y de la procedencia de los trabajadores, en el segundo), se tiende a interpretar un valor próximo a 1 (o a 100) como el de una situación de poca movilidad, por suponer que los PTL del municipio se encuentran ocupados por trabajadores propios y, a su vez, que la POR tiene localizado su puesto de trabajo en su mismo municipio de residencia. Sin embargo, debe hacerse notar que el indicador puede mostrar una aparente equilibrio en situaciones totalmente extremas, de elevada movilidad: ambas variables pueden tomar valores absolutos parecidos, pero, en realidad, tanto la POR como los PTL escondan unos niveles de apertura muy elevados.

En segundo lugar, debemos señalar en todo caso que el cálculo del índice de especialización funcional con los datos del Censo de 2001 ofrecidos por el INE presenta un problema metodológico importante. En páginas anteriores se ha recordado la pregunta censal que interrogaba a los residentes sobre el municipio donde se trabaja, que ofrecía cinco posibles respuestas, dos referían al propio municipio (domicilio propio y en el municipio propio), otra a otro municipio y había que señalar de cuál se trataba, otra opción era otro país y finalmente existía la posibilidad de indicar «en varios municipios». Evidentemente la matriz resultante de cruzar entre todos los municipios españoles los datos de la respuesta en «otro municipio» ha servido de base para confeccionar la columna de personas vinculadas a un municipio por razón de trabajo, concretamente el grupo denominado «porque trabaja allí» de la tabla sobre población vinculada que sumados a la movilidad interna han permitido obtener los PTL. Pues bien, en comparación con la POR, en los PTL faltan dos tipos de ocupados, los que trabajan en otro país (cuyo valor es bastante bajo) y el de las personas que declaran trabajar en «varios municipios» ya que en este caso no se pueden vincular a ninguno. El resultado de este hecho es que si comparamos la cifra total de POR de todos los municipios españoles con respecto

a los PTL existe una diferencia a favor del primer grupo de 1.061.951 ocupados, que es exactamente el resultado de sumar las respuestas de «en varios municipios» (997.184) y «en otro país» (64.764) (véase tabla 1). Por consiguiente, habrá que tener en cuenta este hecho a la hora de valorar los resultados de la *job ratio* de los municipios.

4. Autosuficiencia y balance laboral de los municipios urbanos españoles

Siguiendo la metodología señalada hasta aquí, vamos a estudiar a continuación la autosuficiencia y el balance laboral de los municipios urbanos españoles, intentando conocer los factores que explican, por una parte, las diferencias de estos en relación con el mundo rural, y por otra, las que existen entre estos municipios urbanos en función de su tamaño, de sus características funcionales, de su ubicación territorial.

4.1. Los contrastes de la autosuficiencia laboral en función del tamaño de los municipios urbanos.

De acuerdo con los datos del Censo de 2001 (tabla 1), residían en España un total de 16.329.713 ocupados, de los cuales, casi el 78 % lo hacían en municipios urbanos (> de 10.000 hab.), mientras que el porcentaje de población urbana total era unos 2 puntos inferior. La proporción es todavía mayor si nos fijamos en los puestos de trabajo, ya que los urbanos eran casi el 81 % del total. He aquí pues un primer dato bien significativo, los puestos de trabajo tienden a concentrarse en mayor medida que la población residente. Al mismo tiempo, podemos observar que este predominio de las ciudades como centros de trabajo guarda una estrecha relación con el tamaño de los municipios, tal como puede verse en el valor medio de la *job ratio* o índice de especialización funcional. Resulta muy significativo observar que únicamente las grandes ciudades, es decir, los municipios de más de 250.000 habitantes, presentan un valor claramente superior a 100, mientras que todos los demás municipios están por debajo de esta cifra, alejándose cada vez más de 100 cuanto menor es el tamaño del municipio.

En cuanto a la autosuficiencia, podemos observar (tabla 1) que el año 2001 algo más de 6,1 millones de ocupados trabajaban en un municipio distinto del de residencia, lo que significa casi el 38 % del total de población ocupada. Dicho en sentido contrario, la autocontención de la población española en su conjunto era del 62,4 %. Por lo que respecta a la población urbana, el grado de apertura es algo menor, 34,6 %; es decir, las ciudades en su conjunto tienen una mayor capacidad de retención de sus ocupados residentes. Al mismo tiempo, esta capacidad de retención se acentúa progresivamente en función del tamaño, hasta llegar al caso de las ciudades de más de 250.000 habitantes en que se llega al 80 % de autocontención. En sentido contrario, los municipios no urbanos presentan una baja capacidad de retención que en el caso de los de menos de 2000 habitantes no llega ni siquiera al 50 %. He ahí una aparente paradoja bien interesante. Siempre se ha señalado que el fenómeno de la movilidad residencia-trabajo es propio de las áreas fuertemente urbanizadas y es evidente que desde un punto de vista cuantitativo es así. Pero esto no impide que los centros urbanos, y de modo especial los más grandes, tengan a menudo una fuerte capacidad de retención de su población ocupada gracias a que son habitualmente centros de trabajo, centros con un balance favorable en la relación entre PTL y POR como acabamos de ver en el párrafo anterior.

Tabla 1. Movilidad laboral habitual de los municipios urbanos españoles, según su tamaño, 2001

Tamaño del municipio (hab.)	TOTAL	Reside y trabaja	POR	PTL	Autocontención	Autoocupación	*Job ratio*
≥ 250.000	9.870.218	3.238.286	4.053.022	4.520.628	79,9 %	71,6 %	111,5
De 100.000 a 250.000	6.581.267	1.719.756	2.697.544	2.457.792	63,8 %	70,0 %	91,1
De 25.000 a 100.000	8.332.503	1.931.118	3.402.662	3.126.271	56,8 %	61,8 %	91,9
De 10.000 a 25.000	6.411.972	1.434.303	2.571.875	2.225.656	55,8 %	64,4 %	86,5
Municipios urbanos	31.195.960	8.323.463	12.725.103	12.330.347	65,4 %	67,5 %	96,9
2.000 a 10.000	6.657.954	1.352.177	2.542.460	2115433	53,2 %	63,9 %	83,2
< 2.000	2.993.457	512.269	1.062.150	8.219.82	48,2 %	62,3 %	77,4
TOTAL	**40.847.371**	**10.187.909**	**16.329.713**	**15.267.762**	**62,4 %**	**66,7 %**	**93,5**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

Si atendemos a continuación al otro índice de autosuficiencia, la autoocupación, podemos observar que su valor es globalmente más

alto, debido en parte al menor valor del divisor, los PTL, por las razones señaladas en páginas anteriores. Pero lo que realmente resulta interesante es la distribución del índice en función del tamaño de los municipios. Como en el caso anterior, las ciudades grandes e incluso las medias ofrecen una autoocupación alta, es decir, buena parte de sus puestos de trabajo son cubiertos por residentes en la propia ciudad. Sin embargo, la capacidad de retención de los puestos de trabajo desciende muy notablemente en las villas y ciudades pequeñas, con unos valores bastante similares a los de los núcleos rurales. La explicación de este fenómeno puede obedecer a diversas razones: por un lado, cabe pensar que entre estas ciudades de poco tamaño abundan las pertenecientes a áreas metropolitanas donde los intercambios de población ocupada entre ellas deben ser abundantes; por el otro, en estos grupos de ciudades de menos de 100.000 habitantes, encontramos un buen número de ciudades capitales de provincia o cabeceras comarcales, que acostumbran a presentar proporcionalmente un alto número de puestos de trabajo que serían cubiertos en una parte importante por personas residentes en las zonas rurales e intermedias circundantes. La relativa autoocupación de los núcleos rurales, en cambio, se explicaría porque se trata de en muchos casos de núcleos con muy pocos puestos de trabajo, que mayoritariamente serían cubiertos por los propios residentes. La baja *job ratio* de estos municipios avalaría esta última deducción, de manera que si atendemos a los resultados de los dos índices podemos afirmar que una parte significativa de los núcleos rurales se están convirtiendo, al parecer, en centros residenciales suministradores de mano de obra a las ciudades más o menos próximas.

4.2. Tipología de la autosuficiencia de los municipios urbanos

Un aspecto de gran interés consiste en poner en relación los dos índices de autosuficiencia, tal como puede verse en la figura 2, donde a través de un gráfico de coordenadas cartesianas se han representado los valores de autocontención (eje de las x) y autoocupación (eje de las y) de todos los municipios urbanos. Al mismo tiempo, se han distinguido los municipios según tamaño, con los mismos cuatro grupos utilizados en la tabla 1. Una observación global de la figura 2, muestra

que la mayoría de las ciudades tienen una alta autocontención, de manera que de 650 municipios de más de 10.000 habitantes, 510 se sitúan por encima de 50% en esta característica, lo que supone el 78,5 % del total de municipios. Es decir, la mayoría de las municipios urbanos tienden a sujetar a una parte elevada de sus residentes, lo cual es lógico si se tiene en cuenta su elevada población y un número en muchos casos proporcionalmente más elevado aún de puestos de trabajo. La autoocupación, en cambio, es menor, de manera que el 35,5 % de los municipios presentan una alta apertura en este concepto, pues sitúan su índice por debajo de 50 %.

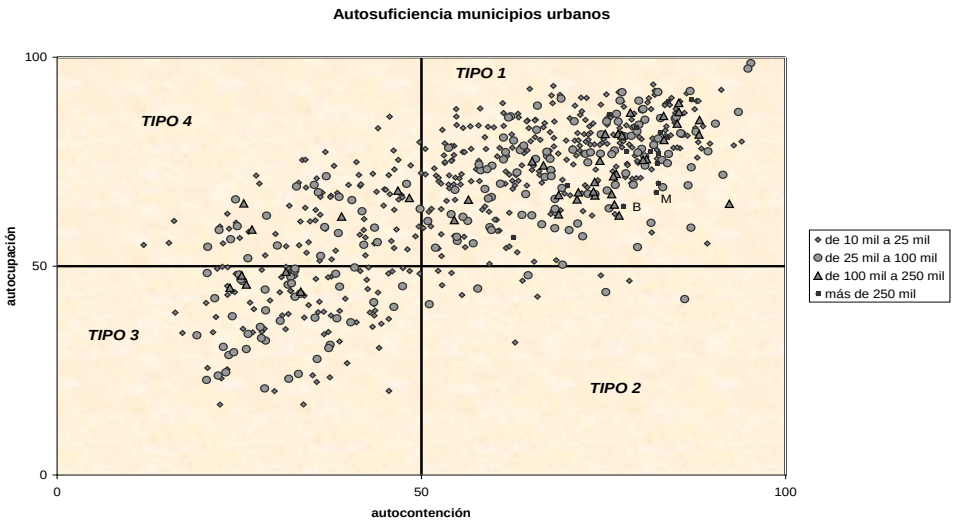
Al mismo tiempo, utilizando el valor medio (50 %) como eje de separación (figura 2) se crean cuatro tipologías de municipios según la combinación de los dos índices de autosuficiencia:

- Un primer tipo es aquel en que los dos valores se sitúan por encima del 50 %. Son los municipios que presentan una mayor autosuficiencia, o dicho en sentido contrario ofrecen la menor apertura en cuanto a movilidad. Se trata del que podemos denominar tipo 1, que es, con gran diferencia, el más numerosos de los cuatro, de manera que contiene prácticamente las 2/3 partes de los municipios urbanos.
- En el extremo contrario del gráfico se sitúan aquellos municipios con un menor grado de autosuficiencia tanto en autoocupación como en autocontención, por lo tanto la máxima apertura, es decir los más afectado por los fenómenos de la movilidad. Dicho de otro modo, son municipios que envían más de la mitad de sus residentes a trabajar a otro municipio y, a la vez, más de la mitad de sus puestos de trabajo son cubiertos por residentes en otro municipio. Siguiendo el sentido de las agujas del reloj podemos llamarlo tipo 3. Es el segundo grupo en importancia y a él pertenecen el 20% de los municipios urbanos. Ya tendremos ocasión de ver en el mapa de localización de estos tipos como son prácticamente todos municipios pertenecientes a las principales áreas metropolitanas
- Los otros dos tipos son mixtos: El tipo 2 presenta una alta autocontención, por lo tanto ocupa a la mayoría de los residentes en la propia localidad, y en cambio tiene una escasa autoocupación, es decir que para cubrir sus puestos de trabajo necesitan mano de obra exterior. Han de ser sin duda mu-

nicipios con una elevada *job ratio*, es decir grandes centros de trabajo, básicamente industriales o, en algún caso turísticos. Es el tipo menos numeroso, con tan sólo 14 casos.

- Finalmente el tipo 4 es el contrario del anterior. Presenta una autoocupación alta (cubre sus puestos mayoritariamente con residentes), pero recibe un número escaso de puestos de trabajo externos. Cabe pensar, en consecuencia en municipios básicamente residenciales, seguramente con una *job ratio* claramente inferior a 100, lo que podríamos llamar ciudades dormitorio de las áreas metropolitanas. Un 16% de los municipios urbanos pertenecen a este tipo. Más adelante se completará la ubicación geográfica de estos tipos mediante el mapa correspondiente.

Figura 2. Relación entre los índices de autontención y autoocupación de los municipios españoles, según su tamaño, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

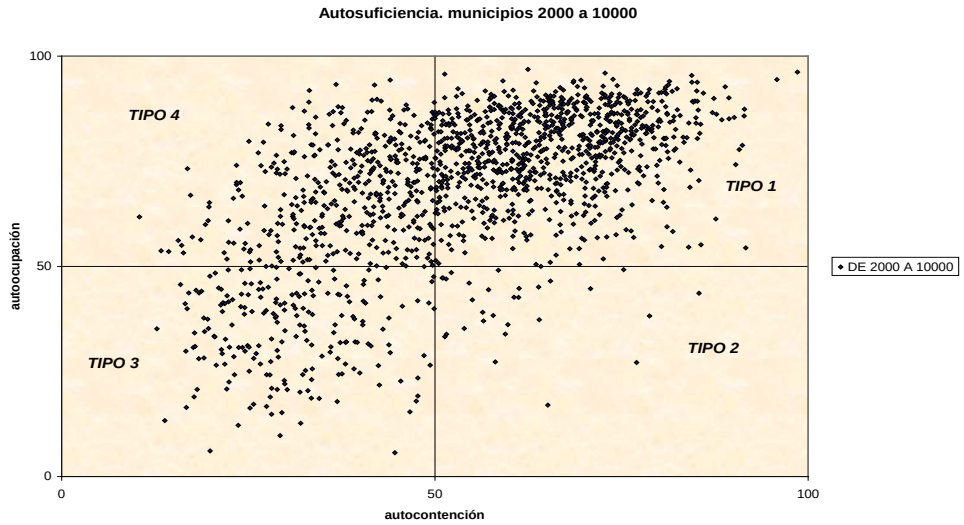
Por lo que respecta a las diferencias entre los grupos según tamaño (figura 2), es interesante señalar los siguientes aspectos: En primer lugar, todos los grandes municipios se sitúan en el tipo 1, es decir ofrecen una alta autosuficiencia en los dos indicadores, aunque con algún matiz. En concreto todas estas ciudades, salvo Bilbao, ofrecen una au-

tocontención superior al 70 %, mientras que por el contrario hay cinco casos en que la autoocupación no llega a este valor. Son precisamente los municipios de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao, es decir las capitales de las cinco grandes áreas metropolitanas españolas. Esto refleja el papel de grandes centros de trabajo terciario que ejercen estas ciudades. En segundo lugar, la gran mayoría de las ciudades entre 100.000 y 250.000 habitantes se sitúan también en el tipo 1, ya que muy mayoritariamente corresponden a capitales provinciales y/o autonómicas. Sin embargo hay cinco casos pertenecientes al tipo 3 y otros tantos al 4, que corresponden a los municipios periféricos más grandes de las áreas metropolitanas, como se verá más adelante. Finalmente, en tercer lugar, las ciudades pequeñas y medias se distribuyen más regularmente en los diversos tipos, aunque también con fuerte predominio del tipo 1. Obsérvese, por último, que las 14 ciudades del tipo 2 se sitúan en este rango poblacional.

Si se compara la autosuficiencia de los municipios urbanos con los rurales e intermedios (figuras 3 y 4) se muestran algunas diferencias bien significativas, especialmente en lo que refiere los rurales. Un primer hecho a destacar es que la inmensa mayoría de estos municipios ofrecen una autoocupación alta, claramente por encima del 50 %, es decir los empleos existentes en su municipio son cubiertos muy mayoritariamente por residentes en el propio pueblo. Pero, en cambio, hay un número muy elevado cuya autocontención es inferior al 50 %, lo cual indica que una parte importante de su población residente se ve obligada a desplazarse a trabajar fuera de su municipio, seguramente a centros urbanos, industriales y de servicios. Esto es especialmente visible en el caso de los municipios rurales, en los cuales el grupo más numeroso es el tipo 4, con alta autoocupación, pero baja autocontención. Si eso se añade el buen número de municipios de tipo 3, el de menor autosuficiencia, cabe pensar en un mundo rural con importantes movimientos habituales de carácter unidireccional, básicamente del centro rural residencial a un centro urbano empleador.[9]

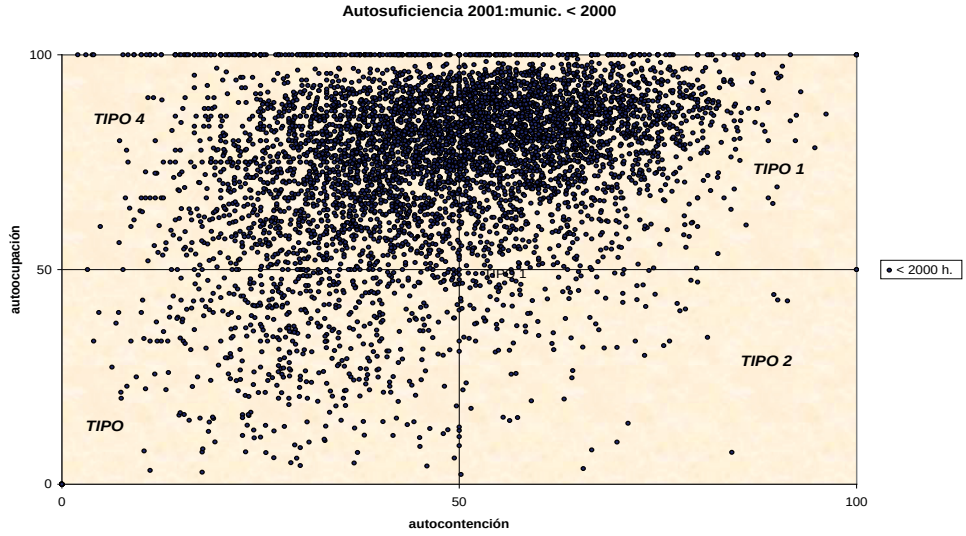
9 No se puede olvidar, en todo caso, que una parte de esta movilidad de las zonas rurales a las urbanas puede no ser de carácter diario, ya que en ocasiones se trata de personas con una vivienda en la ciudad pero que por razones diversas prefieren tener su residencia en un núcleo rural. Se trata de lo que podríamos llamar pseudoresidentes o quizás, con más propiedad, semiresidentes, es decir personas que suelen estar en su domicilio oficial en fines de semana, vacaciones pero sólo esporádicamente en los días laborales.

Figura 3. Relación entre los índices de autontención y autoocupación de los municipios intermedios (de 2.000 a 10.000 habitantes), 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

Figura 4.Relación entre los índices de autontención y autoocupación de los municipios rurales (< 2.000 habitantes), 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

4.3. La diferenciación territorial de la autosuficiencia

En este apartado se van a considerar los contrastes territoriales que se producen en los dos índices utilizados y, como culminación del mismo, se analizará la distribución sobre el espacio de los cuatro tipos resultantes de la combinación de los dos índices, tal como se han visto en loa gráficos 1, 2 y 3.

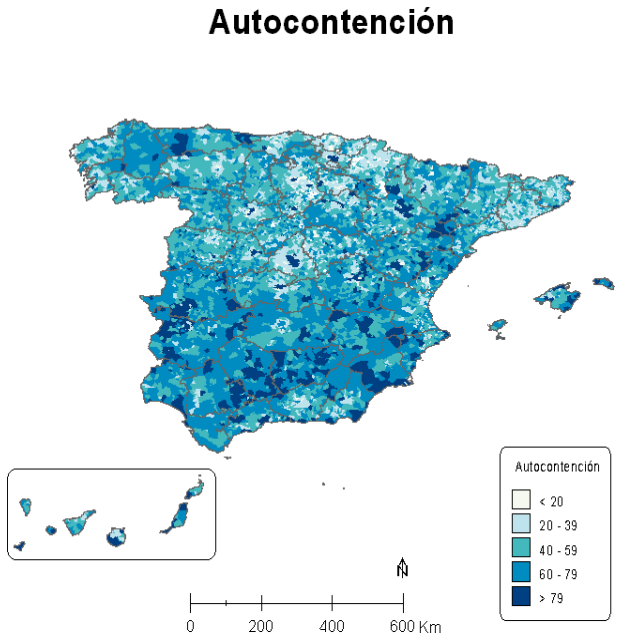
4.3.1. Los contrastes territoriales de la autocontención

El mapa de la figura 5 muestra la diferenciación espacial de la intensidad de la autocontención, en cinco tramos, con mayor intensidad de color cuanto mayor es el valor del indicador. Se ha elaborado un mapa con todos los municipios españoles, aunque complementariamente en la figura 6 aparece este mismo mapa sólo para los municipios urbanos. Hemos optado por incluir todos los municipios porque, a nuestro entender, permite observar mejor los contrastes entre territorios y el papel que en él juegan los municipios urbanos. Así, por ejemplo, un primer hecho que destaca es la menor intensidad de color de las zonas metropolitanas alrededor de Madrid, Barcelona (y casi toda Cataluña), Bilbao (y casi todo el País Vasco), Valencia, etc. lo que indica una mayor movilidad propia de estas áreas donde afecta no sólo a los municipios urbanos, sino a todos los situados en las sucesivas coronas metropolitanas. Al mismo tiempo es interesante destacar el contraste (muy visible en Madrid, por ejemplo), entre la alta autocontención de las capitales metropolitanas y la baja de sus respectivas zonas de influencia.

Un segundo fenómeno destacable es el contraste entre una mayor autocontención en la mitad meridional de la Península (al sur del Tajo aproximadamente) y menor en la mitad norte, con la excepción bien significativa de Galicia y Asturias. La explicación de estos contrastes creemos que es fundamentalmente el resultado de la muy dispar extensión territorial y características de los municipios entre el N. y el S. peninsular. En este último caso (y lo mismo ocurre en Galicia y Asturias) la mayoría de los municipios son territorialmente muy extensos y a menudo en su interior existe un número importante de pueblos y aldeas que, de existir una estructura municipal como en las CCAA del

norte, serían municipios propios.[10] Como consecuencia de este hecho pueden ocurrir dos fenómenos que explican la mayor autocontención de estos grandes municipios: En primer lugar, si el municipio consta de una sola localidad, ésta, que suele ser bastante grande, puede estar situada a notable distancia de las cabeceras de los otros municipios y esta distancia puede dificultar los intercambios. (Las villas manchegas, algunas extremeñas y otras de la Andalucía del Guadalquivir pueden ser ejemplos de estos casos) En segundo lugar, en muchas otras ocasiones lo que ocurre es que existe una importante movilidad entre la cabecera del municipio (que actúa a veces como si fuese una verdadera cabecera comarcal) y los pueblos de su entorno, pero como éstos pertenecen al propio municipio quedan registrados como movimientos internos. Podemos encontrar numerosos ejemplos en Murcia, Andalucía, Extremadura, y por supuesto Galicia y Asturias.

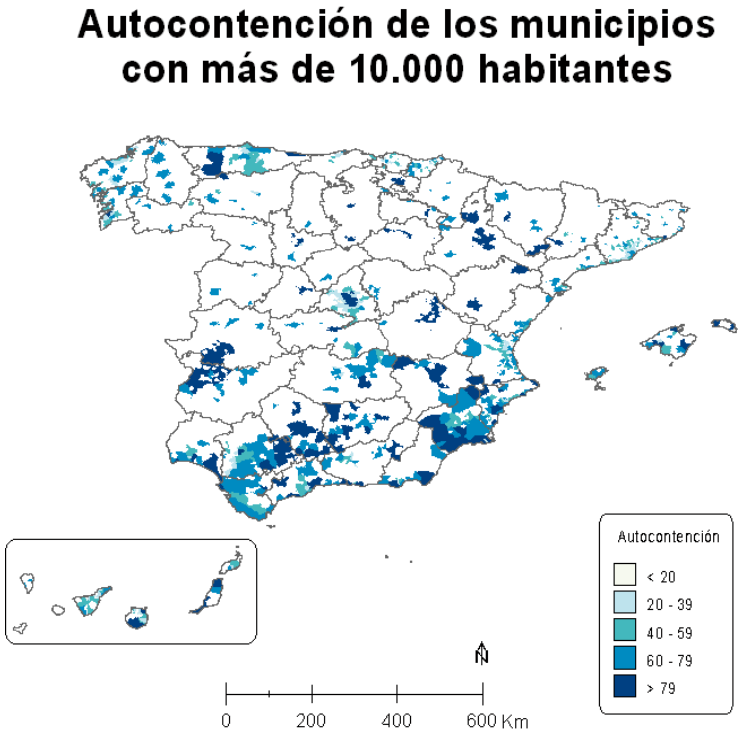
Figura 5. Autocontención de los municipios españoles, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

10 Ciertamente, se trata de una generalización con importantes excepciones, pues en ciertas zonas del sur peninsular (alrededor de Sevilla, Vega de Granada, Alupujarras, parte la Costa del Sol, etc.) pueden existir numerosos municipios de pequeña extensión.

Figura 6. Autocontención de los municipios urbanos (≥ 10.000 habitantes), 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

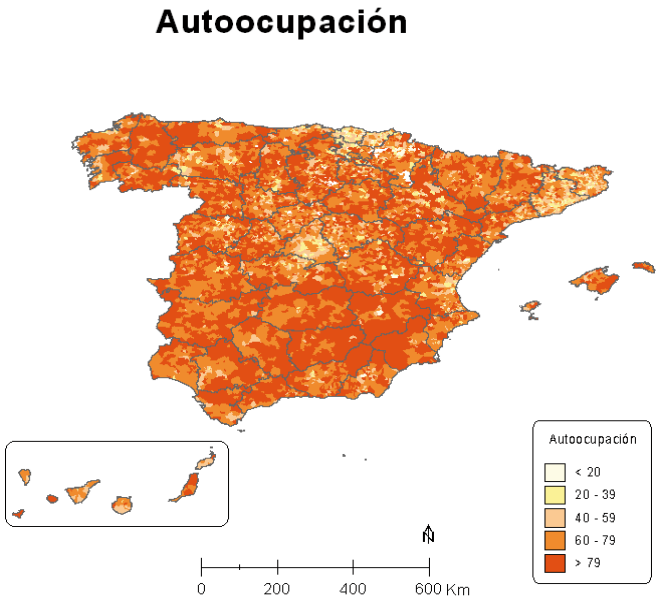
Destaquemos así mismo los valores bastante bajos de autocontención que se observan en otras zonas de fuerte urbanización como el tramo central de la Comunidad Valenciana, la Costa de Sol, la franja litoral atlántica de Galicia, etc. Es digno de destacar, por último, la baja autocontención que se observa en algunas zonas predominantemente rurales del interior peninsular de la mitad norte (Castilla-León, Navarra, Rioja, etc.) donde cabe pensar en la existencia de muchos pequeños municipios rurales que se han convertido en pueblos dormitorio, y cuyos residentes se desplazan mayoritariamente a trabajar a las cabeceras provinciales y comarcales próximas.

Como ya hemos comentado, el mapa de la figura 6, centrado únicamente en los municipios urbanos, completa el análisis anterior. Quizás el hecho más significativo es la mayor autocontención que muestran globalmente estos municipios, con la excepción de las ciudades satélites de las áreas metropolitanas ya señaladas.

4.3.2. Los contrastes territoriales de la autoocupación

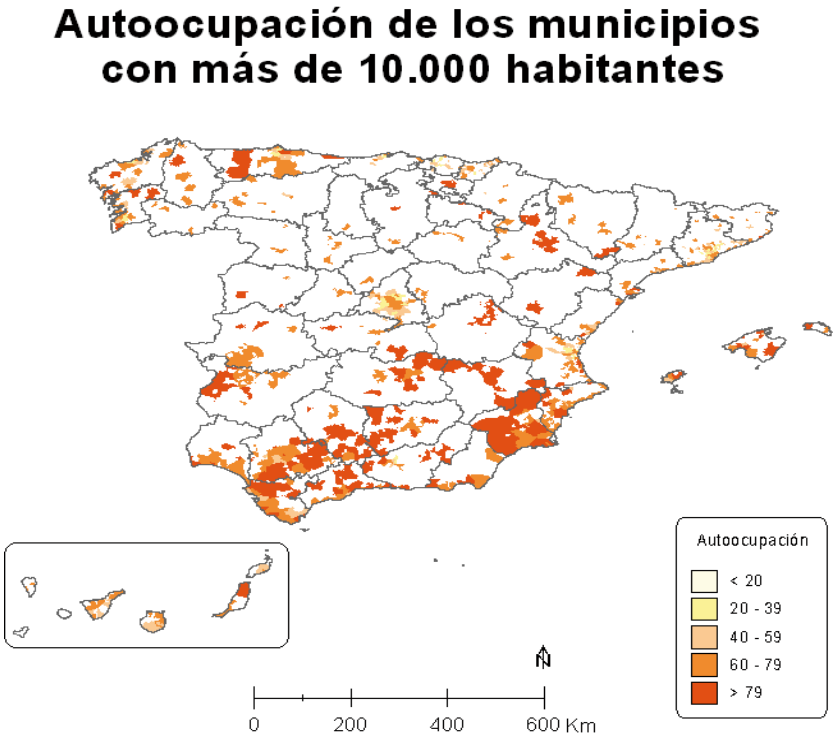
Al igual que en el caso anterior, presentamos los valores de este índice de todos los municipios españoles (figura 7) y complementariamente de los urbanos (figura 8). Una mirada general al primer mapa muestra una tonalidad mucho más intensa que en el de autocontención, lo que indica que el grado de autosuficiencia por lo que respecta a la retención de los puestos de trabajo es sensiblemente más alta. Una serie de hechos explican esta mayor autosuficiencia. En primer lugar conviene recordar que el divisor (los PTL) es más bajo que en la autocontención, por el hecho ya señalado con anterioridad de que aquí no se han contabilizado el grupo de personas que declaran trabajar "en varios municipios". Por otro lado, cabe pensar que muchos municipios no urbanos (y las ciudades dormitorio de las áreas metropolitanas) con un balance laboral negativo (más POR que PTL) tienden a retener buena parte de sus escasos puestos de trabajo y en cambio muchos de sus residentes han de buscar el empleo fuera de su localidad. Seguramente como fruto de este hecho, se puede comprobar que en este mapa casi ha desaparecido el contraste Norte-Sur que se apreciaba en el mapa de la autocontención.

Figura 7. Autoocupación de los municipios españoles, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

Figura 8. Autoocupación de los municipios urbanos (≥ 10.000 habitantes), 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

En todo caso, dentro de este marco general de mayor autosuficiencia, destacan por contraste algunas zonas en que predomina una autoocupación baja, que en buena parte coinciden con aquellas en que también se producía la máxima apertura en autocontención. Se trata del área metropolitana de Madrid, que rebasa el límite de la propia Comunidad Autónoma, la de Barcelona y prácticamente todo la Cataluña mediterránea, el País Vasco Atlántico (con ramificaciones hacia Cantabria y Navarra), la zona de Valencia y el litoral alicantino, la costa mediterránea andaluza, el entorno de Sevilla, el litoral de Galicia, etc. También destaca la baja autoocupación de los municipios de las islas de Gran Canaria y Tenerife. En definitiva, las zonas más urbanizadas de España son aquellas en que la apertura en el tema de los puestos de trabajo es más alta. Al mismo tiempo, la baja autoocupación de casi todo el litoral mediterráneo, además de Gran Canaria y Tenerife, pa-

rece indicar la alta capacidad de atracción de puestos de trabajo de los municipios turísticos. En coherencia con este hecho, el mapa de la autoocupación de los municipios urbanos (figura 8) refleja una menor autoocupación que los rurales, debido a que aquellos son en muchos casos centros de trabajo que atraen población ocupada de los rurales circundantes. Aquí vuelve a aparecer el contraste entre la mitad norte de España, mayor apertura, frente a la mitad sur, especialmente Andalucía, Murcia y Castilla La Mancha, y también en Asturias, por las mismas razones ya señaladas al analizar el mapa de la autocontención. Al mismo tiempo, en las áreas metropolitanas ya señaladas anteriormente se observa con nitidez el contraste entre las ciudades centrales, con mayor autosuficiencia, y las periféricas en que es algo menor.

4.3.3. La distribución territorial de la tipología de autosuficiencia de los municipios

En páginas anteriores se ha presentado la tipología de los municipios según la combinación de los dos índices. Se han identificados cuatro tipos cuyo distribución geográfica aparece en los mapas de las figuras 9 (todo los municipios) y 10 (exclusivamente municipios urbanos), con unos resultados altamente significativos. Un primer hecho a destacar es el fuerte predominio territorial del que hemos denominado tipo 1 (con una elevada autosuficiencia de los dos índices). Ya se ha visto en el apartado IV.2 que éste era el cuantitativamente más numeroso, de manera que un casi un 48 % de los municipios pertenecen a este tipo. Pero en el mapa aún destaca más. Eso se debe una vez a la distinta estructura territorial de nuestros municipios. Obsérvese que el predominio de este tipo es altísimo en la mitad sur peninsular donde, como ya se ha señalado, predominan los municipios de gran tamaño que, precisamente por esta razón presentan una elevada autosuficiencia. El segundo tipo numéricamente hablando es el llamado tipo 4, que presenta alta autoocupación pero baja autocontención. Aparece con mucha frecuencia en la mitad norte de la península, tanto en áreas rurales como en zonas urbanas.

Pero lo que resulta muy interesante teniendo en cuenta los objetivos de nuestro estudio es observar la distribución de los tipos en las áreas metropolitanas y grandes conjuntos urbanos, donde junto a la presencia del tipo 4 ya señalado aparece con frecuencia el tipo 3, aquél

que representa un grado mayor de apertura, una mayor intensidad de movimientos tanto de entradas como de salidas. De este modo quedan muy bien delimitadas áreas laborales en torno a Madrid, a Barcelona y en general en buena parte de Cataluña, en Bilbao y todo el País Vasco atlántico, en la zonas alrededor de Pamplona, de Valencia, de Salamanca, de Sevilla, de Granada, de Palma de Mallorca, de Zaragoza de modo más modesto, el corredor Valladolid-Palencia, la zona Coruña-Ferrol, las islas centrales del archipiélago canario, etc.

Vale la pena detenerse a analizar sucintamente alguno de estos casos. Empezando por Madrid, se observa que el tipo 3, que indica una intensidad de intercambios en los dos sentidos (salidas y entradas), forma una primera corona que envuelve a la capital, aunque con alguna diferencia ya que mientras que se alarga bastante en sentido sur y este, por la parte norte y oeste pronto es substituida por municipios del tipo 4, seguramente en relación con el carácter más residencial de los núcleos madrileños que ascienden progresivamente hacia la sierra. En el tipo 3 aparecen los casos de Fuenlabrada, Leganés, Alcorcón, Getafe, Torrejón de Ardoz, Alcobendas, Coslada, Las Rozas, San Sebastián de los Reyes, Rivas Vaciamadrid, Majadahonda, Tres Cantos, etc., mientras en los segundos destacan los casos de Móstoles, Alcalá de Henares, Colmenar Viejo, Collado Villalba, San Lorenzo de El Escorial, etc. Ya fuera de esta primera corona, aparece una segunda que rebasa el límite de la propia comunidad con ramificaciones hacia Toledo y Guadalajara, con un claro predominio de los municipios del tipo 4, donde son muchas más las salidas de residentes que las entradas de mano de obra externa, lo que parece indicar una movilidad esencialmente unidireccional. Otro hecho muy destacable en el área de Madrid es que con la excepción de la capital existen muy pocos municipios pertenecientes al tipo 1, destacando únicamente el caso de Aranjuez ya muy al sur de la provincia.

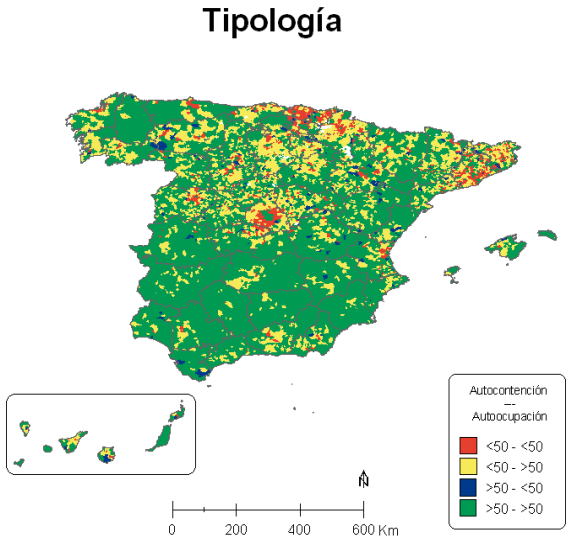
El caso de Barcelona guarda similitudes con Madrid, pero también diferencias significativas. Así por ejemplo, en la primera corona de Barcelona aunque predomina el tipo 3, que indica una alta movilidad en los dos sentidos (casos de l'Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, el Prat de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Cerdanyola del Vallès, Esplugues de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Montcada i Reixac, etc.) aparecen algunos casos pertenecientes al tipo 4, es decir ciudades prioritariamente residenciales, destacando los casos de Badalona y Santa Coloma de Gramenet en el nordeste y Viladecans, Castelldefels o Sant Boi de Llobregat en el sudoeste. También es significa-

tivo destacar la existencia dentro del Área Metropolitana de ciudades con una elevada autosuficiencia. Nos referimos en concreto a los casos de Sabadell y Terrassa, que gracias a su potente industria tradicional y un terciario en expansión son capaces de mantener una elevada autonomía laboral. Incluso el mapa parece insinuar la formación de una subárea de intensos intercambios con los municipios de su vecindad. Otro hecho que llama la atención en Cataluña, ya fuera del área de Barcelona es la existencia de un gran número de municipios pertenecientes a los tipos 3 y 4, lo cual es indicativo de la existencia de otras áreas de mercado laboral alrededor de los capitales provinciales y comarcales. El gran número de municipios muy próximos entre sí y la notable importancia de las ciudades medias y pequeñas en Cataluña parece estar en el origen de este hecho.

Algo similar cabe decir en el País Vasco, muy especialmente en Vizcaya y Guipúzcoa. En la primera provincia, salvo Bilbao, que como todas las ciudades grandes ofrece una alta autosuficiencia, casi todos los demás municipios muestran una apertura laboral muy elevada, hasta el punto que el tipo más numeroso es el 3, aquél en que el valor es inferior al 50 % en los dos indicadores. Guipúzcoa ofrece una imagen bastante similar e incluso la zona occidental de Álava muestra un comportamiento similar. Cabe pensar pues en una movilidad elevada multidireccional, que rebasa claramente el ámbito estricto del área de Bilbao.

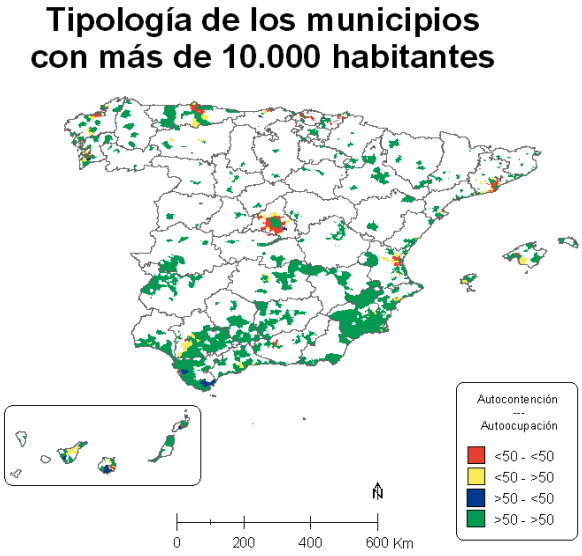
Por lo que respecta a las demás áreas de alta movilidad alrededor de otras ciudades metropolitanas, es interesante observar que en la mayoría de casos se dibuja, alrededor de la ciudad central, un primer cinturón de municipios con una alta movilidad en los dos indicadores, es decir el tipo 3, rodeado de otra aureola donde predomina el tipo 4, indicativo más bien de una movilidad unidireccional, desde estos municipios periféricos hacia los más interiores. Señalemos por último el escaso número y la distribución poco significativa de los municipios del tipo 2 (que reciben proporcionalmente mucha mano de obra y envían pocos residentes). En efecto igual aparecen excepcionalmente en las áreas metropolitanas donde alojan importantes actividades industriales (Arganda del Rey, Granollers, Almussafes, Figueruelas, Porriño, etc.), como se distribuyen aleatoriamente por zonas rurales en relación con alguna importante actividad minera o industrial o se localizan en áreas turísticas (Salou, Puerto de la Cruz).

Figura 9. Tipología de los municipios españoles según la relación entre los dos índices de autosuficiencia, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

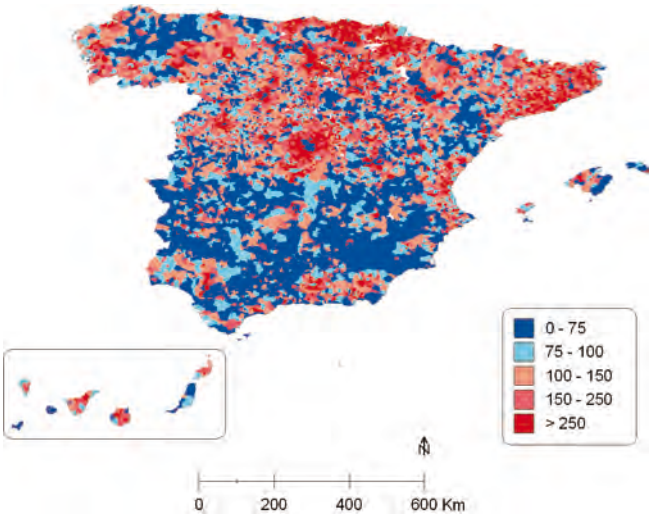
Figura 10. Tipología de los municipios urbanos según la relación entre los dos índices de autosuficiencia (≥ 10.000 habitantes), 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).
Nota: la tipología de los dos mapas corresponde a la de las figuras 2, 3 y 4.

El mapa de la figura 10, correspondiente a la tipología de los municipios urbanos, complementa lo que acabamos de señalar. Quizás el hecho más significativo es observar que prácticamente todos los municipios urbanos situados fuera de las áreas metropolitanas pertenecen al tipo 1, es decir el de mayor autosuficiencia en los dos índices. Dicho de otro modo, se puede afirmar que las ciudades capitales y las cabeceras comarcales presentan una elevada autonomía en su mercado laboral, lo que no obsta para que ejerzan una importante atracción laboral sobre los municipios rurales e intermedios circundantes.

Figura 11. Índice de movilidad externa de los municipios españoles, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

4.4. La distribución territorial del índice de movilidad externa

Señalábamos con anterioridad, a modo de ensayo, la obtención de un índice, llamado de movilidad externa, que pretende mostrar la intensidad total de la movilidad externa, teniendo en cuenta conjuntamente las entradas y las salidas. Los resultados de su aplicación a todos los municipios españoles aparecen reflejados en el mapa de la figura 11 con cinco grupos, dos por debajo de 100, equivalentes a una baja movilidad, y tres por encima de 100. A nuestro entender es

el mapa más expresivo de todos los que hemos mostrado hasta ahora, es el que mejor refleja la mayor importancia de la movilidad laboral habitual en las áreas de mayor grado de urbanización. En efecto, puede verse el predominio de municipios con alta o muy alta movilidad alrededor de la ciudad de Madrid, dibujando, alrededor de la capital que en términos relativos muestra una baja movilidad, dos o hasta tres coronas perfectamente delimitadas de intensidad descendente. Algo similar, aunque con algo más de complejidad se observa en torno a Barcelona, se aprecian unas ciertas coronas, pero la presencia de municipios con alta movilidad se extiende por buena parte de Cataluña, aunque con la presencia de vez en cuando de núcleos de baja movilidad, que habitualmente son cabeceras provinciales o comarcales, con ejemplos bien significativos en torno a la conurbación Tarragona-Reus, Girona, Lleida, etc. Es el reflejo de la rica existencia de ciudades de tipo medio y pequeño que jalonan el territorio catalán. Algo similar y por idénticos motivos podemos observar en casi todo el País Vasco, donde los municipios pertenecientes al tipo de máxima intensidad son absolutamente predominantes. Las comunidades vecinas de Navarra y la costa de Cantabria muestran también una alta movilidad, especialmente clara en los aledaños de Pamplona y de Santander.

En general, la presencia de una corona de municipios con elevada movilidad alrededor de una capital o ciudad importante con escasa movilidad relativa, se repite con frecuencia. Por su mayor extensión territorial e intensidad destacaríamos los casos de Valencia, Sevilla, Valladolid, Zaragoza, Burgos, Granada, Málaga, Salamanca, A Coruña, Palma de Mallorca, etc. En otras ocasiones, lo que se observa es una elevada movilidad ligada a zonas con presencia de diversas ciudades altamente dinámicas y al parecer fuertemente interrelacionadas. Estos serían los casos, por ejemplo, de la Costa Blanca, la del Sol, el litoral atlántico de Galicia, las islas centrales de Canarias, etc.

Obsérvese, por último, el gran contraste una vez más entre la mitad norte peninsular, con una elevada movilidad de la que sólo se exceptúa un conjunto formado por el occidente asturiano, el nordeste leonés y la parte oriental de Galicia, donde la existencia de grandes municipios plurinucleares explicaría este hecho, así como los muy despoblados municipios del Sistema Ibérico. Por su parte, la mitad sur, con las excepciones ya señaladas en torno a algunas grandes ciudades, muestra una baja movilidad exterior ligada, como ya se ha dicho a la gran extensión de numerosos municipios, que comporta o

bien la existencia de un solo núcleo bastente grande o un municipio plurinuclear que esconde como interna una movilidad que con otra estructura municipal sería externa.

4.5. El balance laboral de los municipios urbanos

En páginas anteriores ya se ha explicado que el estudio del balance laboral de los municipios se obtiene también de la información sobre la movilidad laboral habitual, pero su significado es distinto del estudio de la autosuficiencia. Aquí lo que interesa es conocer el balance entre las entradas de mano de obra y las salidas de la población residente. Para medir esta relación utilizaremos el índice de especialización funcional o *job ratio* ya explicada anteriormente.

El mapa de las figura 12 muestra la distribución territorial de la *job ratio* de los municipios españoles y en él se han establecido 5 grupos: dos corresponden a lo que llamaríamos núcleos residenciales, un primero con una especialización ligera (con valores entre 90 y 50), y un segundo tipo con especialización alta, con valores por debajo de 50, lo que podemos considerar claramente «ciudades dormitorio». Un tercer grupo corresponde a los municipios que podemos considerar equilibrados (valor entre 90 y 110). Los dos últimos pertenecen a municipios «centros de trabajo», también con dos niveles, el de especialización ligera (de 110 a 150) y alta especialización funcional, con valores por encima de 150. A través de la tabla 2 se completa la información señalando el número de ciudades de cada intervalo clasificadas según tamaño, con los mismos cuatro grupos considerados en la tabla 1.

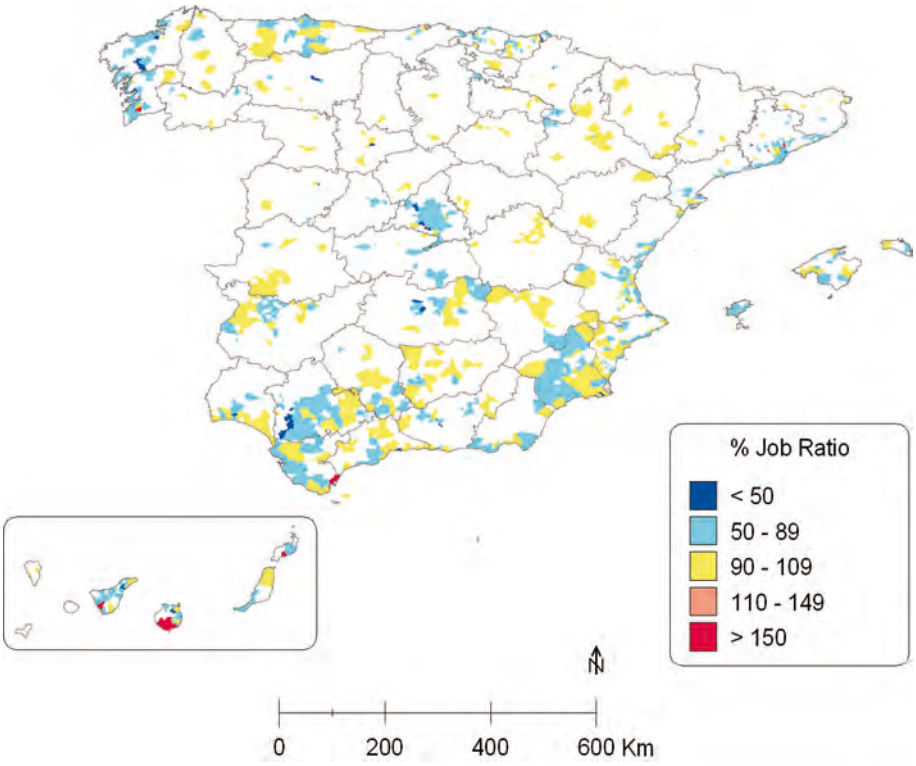
Lo primero que llama la atención tanto de la tabla 2 como de la figura 11 es el claro predominio de ciudades con función básicamente residencial, que representan algo más de la mitad de los municipios urbanos en su conjunto. Ciertamente hay un grupo también numeroso de ciudades equilibradas, mientras que son escasas las ciudades con un balance laboral claramente positivo. Aún teniendo en cuenta el factor deformador ya señalado de la no inclusión de las personas que declaran trabajar en varios municipios en los PTL con la consiguiente diferencia ya de entrada a favor de la POR, no cabe duda de que la actividad económica, o dicho de otra manera los puestos de trabajo tienden a concentrarse con más intensidad que la población residente. Dentro de esta tendencia general, se aprecian matices importantes, tanto según el tamaño como por las funciones ejercidas por las diversas ciudades.

Tabla 2. Distribución de la *job ratio* de los municipios urbanos españoles (número de municipios por intervalo), 2001

Tamaño del municipio (habitantes)	Intervalo						*Job ratio* media
	< 50	50 a 90	90 a 110	110 a 150	> 150	Total	
> 250.000	0	1	8	5	0	14	111,5
De100.000 a 250.000	2	11	22	6	0	41	91,1
De 25.000 a 100.000	8	78	63	31	2	182	91,9
De 10.000 a 25.000	26	213	126	38	9	412	86,5
Municipios urbanos	36	303	219	80	11	649	96,9
De 2.000 a 10.000	132	944	298	98	45	1.517	83,2
< 2.000	1.456	3.068	487	238	154	5.403	77,4
TOTAL	1.624	4.315	1.004	416	210	7.569	93,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

Figura 12. *Job ratio* de los municipios españoles urbanos (≥ 10.000 habitantes), 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

Un primer hecho digno de destacar es el del carácter eminentemente productivo de las grandes ciudades. Con una media ligeramente superior al umbral de 110, sólo una ciudad —Gijón— se muestra ligeramente residencial (87,8), ocho se muestran equilibradas y las cinco restantes entran ya dentro del grupo de ciudades «centros de trabajo» (*job ratio* superior a 110). En él destacan los casos de las dos ciudades millonarias: Madrid presenta una *job ratio* de 121,4, lo que en términos absolutos supone una diferencia entre entradas y salidas de 275.000 ocupados, mientras que las cifras para Barcelona son respectivamente de 120,7 en *job ratio* y 137.000 personas de saldo a favor de las entradas. Acompañan a estas dos ciudades otras capitales metropolitanas como Sevilla y Bilbao (aunque no Valencia que muestra un equilibrio casi total), y Vigo.

El siguiente grupo en lo que a tamaño demográfico se refiere —de 100.000 a 250.000 habitantes— muestra una mayor heterogeneidad ya que aquí ya encontramos, junto a capitales provinciales y autonómicas, varias ciudades satélite de áreas metropolitanas y otros centros productivas no metropolitanos. Un hecho destacable es la presencia aquí de ciudades esencialmente residenciales, es decir con valores inferiores a 90. En total son 13 casos pertenecientes todos a las áreas metropolitanas de Madrid (Móstoles, Leganés, Fuenlabrada, Alcorcón, Alcalá de Henares, Getafe), Barcelona (l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma de Gramenet, Sabadell, Terrassa, aunque en estos dos últimos casos muy cerca de 90) y Sevilla (Dos Hermanas) y San Cristóbal de la Laguna en la de Santa Cruz de Tenerife. Por su baja *job ratio*, inferior a 50, destacan los casos de Santa Coloma de Gramenet (39,4 de *job ratio*) y Móstoles (45,5). En el extremo contrario, encontramos seis ciudades con un valor superior a 110, es decir centros esencialmente productivos. Conviene señalar que en este grupo hay una capital autonómica (Pamplona), 4 capitales provinciales (Granada, A Coruña, León, Tarragona) y una ciudad turística (Marbella). Señalemos por último que el grupo de ciudades en equilibrio prácticamente todas son o bien capitales autonómicas o provinciales, o grandes ciudades no metropolitanas (Jerez, Cartagena, Elche y Algeciras).[11]

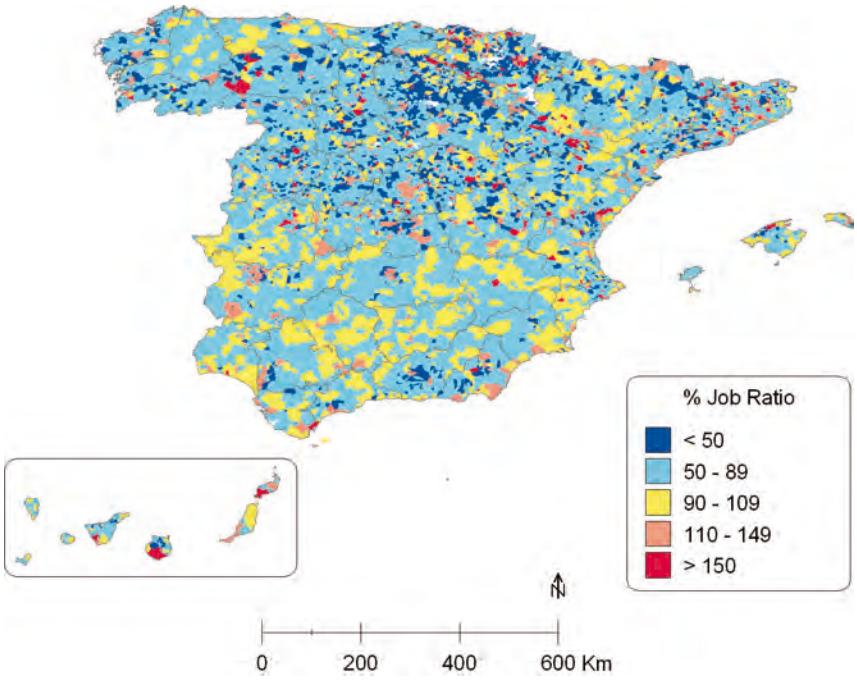
11 La única excepción es el caso de Mataró, capital comarcal e importante centro industrial del área de Barcelona que con un valor de 90,1 se sitúa en la frontera del intervalo anterior y muy próximo a los casos ya señalados de Sabadell y Terrassa.

En el muy amplio grupo de las ciudades medias y pequeñas se da una gran dispersión de valores, como cabía esperar dada su heterogeneidad. En todo caso hay algunos hechos muy significativos: a) Las capitales provinciales y autonómicas se sitúan en todos los casos o bien en el grupo de ciudades equilibradas o bien en el que presenta un valor superior a 110. Por su alta *job ratio* podríamos destacar los casos de Santiago de Compostela o de Toledo, que muy significativamente ejercen la función de capitales autonómicas. Si tenemos en cuenta que lo mismo ocurre en los demás tamaños ya considerados, puede afirmarse que la capitalidad es un factor muy favorable a la especialización productiva. b) Por su parte en las ciudades situadas en la periferia de las áreas metropolitanas ser dan situaciones muy dispares: predomina el tipo de ciudades residenciales, a veces con *job ratio* muy bajas, pero también se encuentran valores muy elevados en aquellos casos donde existe una fuerte especialización normalmente de tipo industrial. Ejemplos significativos de este tipo se dan en el área de Barcelona (Barberà del Vallès, Montcada i Reixac, Granollers, Martorell, Santa Perpètua de Mogoda, etc.), en la de Madrid (Trescantos, Arganda del Rey, Alcobendas, etc.), en la de Valencia (Quart de Poblet, Paterna, Ribarroja de Túria, en la de Cádiz (Rota, San Roque), en la de Vigo (Porriño), en la de Oviedo (Llanera) o con menor intensidad alrededor de otras ciudades. Pero, como ya se ha señalado, son muchos más abundantes los casos de poblaciones de función residencial, que las encontramos en los alrededores de la mayoría de las ciudades grandes (tal como puede apreciarse en el mapa de la figura 11). Por los bajos índices resultantes podríamos destacar casos como Galapagar o Parla (en Madrid), Badia del Vallès (en Barcelona), Portugalete, Santurce o Sopelana (en Bilbao), Mislata en Valencia, Rentería (en la de San Sebastián), Rincón de la Victoria (Málaga), San Andrés de Rabanedo (León), Laguna de Duero (Valladolid), Barañaín y Zizur Mayor (Pamplona), La Zubia y Maracena (Granada), Tomares, Bormujos y La Puebla del Río (Sevilla), Teror y Santa Brígida (Las Palmas de Gran Canaria), Cambre (A Coruña), Santa Marta de Tormes (Salamanca), Miguelturra (Ciudad Real), Ames y Teo (Santiago de Compostela), Aljaraque (Huelva), El Rosario (Santa Cruz de Tenerife), etc. Sin embargo, tal como puede apreciarse en la figura 11, el carácter residencial no se circunscribe a las zonas próxi-

mas a grandes ciudades, sino que también se encuentra dispersa por el territorio, afectando a ciudades de tamaño y características bastante dispares.

La función básicamente residencial de muchos municipios queda totalmente confirmada con la observación del mapa de la figura 13 donde se han representado la *job ratio* de todos los municipios españoles. Efectivamente, se observa un fuerte predominio de las tonalidades que reflejan una baja *job ratio*, de manera que puede afirmarse que un gran número de municipios rurales e intermedios actúan en mayor o menor intensidad como centros residenciales que suministran mano de obra a las ciudades y a otros escasos centros productivos, de manera que puede concluirse afirmando que la movilidad es un fenómeno que ya en 2001 afectaba a la mayoría del territorio español.

Figura 13. Job ratio de los municipios españoles, 2001



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001 (web INE).

5. Conclusiones

Tras la aproximación que se acaba de hacer a la cuestión de la movilidad laboral habitual de los municipios españoles, y en concreto a la autosuficiencia y al balance laboral, estamos en condiciones de contestar con más o menos seguridad a las cuestiones que nos hemos planteado en la introducción relativas a la importancia del fenómeno de la movilidad y en algunas de sus características tanto del conjunto del territorio español como específicamente del espacio urbano.

Un primer hecho incuestionable es que la movilidad es un fenómeno general en España que, aunque con características e intensidad diferente, se extiende tanto por el medio rural como el urbano y que se da en todas las regiones. Ha dejado de ser un fenómeno exclusivamente urbano, para convertirse en algo muy mucho más general.

Ahora bien, sentada esta primera premisa, no cabe duda de que tanto la intensidad como las características son bastante dispares. En primer lugar, existe una clara diferencia entre la movilidad en áreas urbanas y en las zonas rurales. En el primer caso se trata de una movilidad multidireccional, en la que tanto entradas como salidas son abundantes, mientras que en los medios rurales da la sensación de una movilidad predominantemente unidireccional, en que la población ocupada tendería a dirigirse a trabajar a los centros urbanos, a las cabeceras comarcales y a algunos núcleos rurales con una fuerte especialización productiva de tipo industrial, energético, minero, etc.

En relación con la característica anterior se ha podido observar que las ciudades se comportan mayoritariamente como centros de trabajo, como áreas productivas, característica además que se acentúa cuanto mayor es la población. Por el contrario, los municipios rurales e intermedios, evidentemente con numerosas excepciones sobre todo entre los segundos, se han ido convirtiendo en centros fundamentalmente residenciales, con escasos puestos de trabajo, y con un balance laboral muy desequilibrado con mucha más población residente que puestos de trabajo. De este modo, la movilidad laboral habitual está permitiendo un cierto mantenimiento de la población de las zonas rurales e incluso su incremento (Roquer y Blay, 2008). Ciertamente, el valor más alto de los POR respecto a los PTL se debe en parte al hecho de no poder ubicar en ningún municipios a las personas que declaran trabajar en varios, pero aún en el supuesto de que éstos se hubiesen

adjudicado al municipio de residencia del ocupado,[12] continuaría habiendo una inmensa mayoría de municipios con una *job ratio* inferior a 100, confirmando pues lo que estamos afirmando.

Al mismo tiempo, se ha podido constatar que existe una cierta dicotomía entre las CCAA del sur —además de Galicia y Asturias—, por un lado, y las del norte y las insulares, por otro, con mayor autosuficiencia y mayor equilibrio funcional en las primeras. Este hecho está ligado al mayor tamaño demográfico de los municipios de estas CCAA, tamaño que en ciertos casos obedece a la existencia de núcleos que efectivamente son más grandes, pero que en otros es la consecuencia de unos municipios plurinucleares, con movimientos de las pedanías hacia el centro municipal o entre sí, movimientos que al producirse dentro del propio municipio quedan registrados como internos.

Entrando ya más específicamente en los espacios propiamente urbanos, la movilidad muestra su mayor auge en las áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, etc.), aunque también se extiende alrededor de otras ciudades grandes. Por otro lado, en algunos casos cabe hablar de auténticas regiones urbanas, en el sentido de que la movilidad adquiere un elevado carácter plurinuclear y con gran extensión territorial. El País Vasco y Cataluña son los casos que mejor responden a este modelo, debido a la gran importancia que adquieren en ellas las ciudades de tipo medio, las capitales provinciales y las cabeceras comarcales. De modo menos intenso, el modelo se puede aplicar al centro de la Comunidad Valenciana (litoral de la provincia de Valencia y norte de Alicante), a la costa del Sol, al litoral atlántico gallego, etc.).

Así mismo, en las áreas metropolitanas se observa un vivo contraste entre la ciudad central, que ofrece una alta autosuficiencia y un balance laboral muy favorable a los puestos de trabajo, y una periferia donde el grado de apertura es mucho más elevado y, con mucha frecuencia, con un equilibrio funcional bastante inferior a 100. También hemos podido observar, especialmente en el caso de Madrid y de modo algo más complejo en Barcelona, la formación al menos de

12 La respuesta «varios municipios» no existía en los Censos y Padrones anteriores en las comunidades autónomas que incluyeron el tema de la movilidad, de manera que cabe pensar que la respuesta a esta situación fuese o la del propio municipio de residencia o, en el caso de profesionales de la movilidad (transportistas, mensajeros, etc.) la del municipio sede de la empresa empleadora.

dos coronas metropolitanas: una primera, con una movilidad externa muy elevada, fruto de la abundancia tanto de entradas como de salidas, y una segunda en la que parecen predominar fundamentalmente los movimientos de la periferia hacia el centro, de manera que esta segunda corona parece comportarse como zona fundamentalmente residencial.

Desde el punto de vista funcional (aunque no se ha profundizado en esta faceta) los resultados obtenidos permiten señalar que la capitalidad administrativa en sus diversas escalas, con la funcionalidad terciaria que lleva aparejada, actúa como factor muy favorable a la movilidad y balance laboral (siempre son ciudades equilibradas o con claro predominio de los puestos de trabajo), actuando, por lo tanto, como centros de atracción de mano de obra procedentes de su periferia. El caso más significativo es el de las capitales autonómicas ya que todas ellas ofrecen una job ratio superior a 100, salvo los casos de Zaragoza y Logroño que dentro de una situación equilibrada están ligeramente por debajo de 100.

En definitiva, la España de 2001 muestra, aunque con notables contrastes en la intensidad y en las características, una importante incidencia de la movilidad residencia-trabajo, fenómeno que sin duda se ha tenido que acentuar durante el periodo transcurrido desde entonces. Este suposición se debería poder verificar con los datos del próximo Censo de 2011, pero el nuevo enfoque que el INE quiera dar al mismo puede afectar muy negativamente a la información de este fenómeno a escala municipal, de manera que lamentablemente puede ocurrir que estudios como el aquí presentado no puedan tener continuidad en el futuro.

6. Bibliografía

AJENJO, M. (2005): *Evolució i característiques de la mobilitat habitual per treball a Catalunya (1986-2001). L'accessibilitat com a variable intermèdia*. Tesis doctoral. Disponible en http://www.tdx.cat/TDX-0130106-193316.

ALBERICH, J. (2007): *La vinculació territorial de la població catalana. Una aproximació a partir del cens de 2001*. Tesis doctoral. Disponible en http://www.tdx.cat/TDX-0212109-084326.

ALBERICH, J. (2009): "Una revisión crítica al concepto de población vinculada según el censo de población de 2001. Una aplicación a Catalunya", en PONS, J. J., MONTORO, C., LÓPEZ, D. BARCENILLA, M. C. (ed.), *Territorio y movilidad interior de la población en España*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 201-208.

ALONSO, M. P., BEAMONTE, M. A., GARGALLO, M. P. y SALVADOR, M. (2007): "La movilidad laboral en Aragón a escala comarcal" en *XXXIII Reunión de Estudios Regionales*. Disponible en http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/cdromleon2007/htdocs/pdf/p175.pdf).

CASTAÑER, M. (1992): *Una nova dimensió de la xarxa de ciutats a Catalunya. Àrees de cohesió*. Tesis doctoral (inedita).

CASTAÑER, M. (1994): "La ciudad real en Cataluña. Las áreas de cohesión". *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, nº 99, 101-115.

CASTAÑER, M., GUTIÉRREZ, O. y VICENTE, J. (2009): "Mobilitat laboral, àrees de cohesió i àrees de planificació a Catalunya". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 68, 61-86.

CLUSA, J.; ROCA, J. (1997): "El canvi d'escala de la ciutat metropolitana de Barcelona". *Revista Econòmica de Catalunya*, nº 33, 44-53.

CLUSA, J.; ROCA, J. (1999): "Evolució de l'estructura urbana de Catalunya 1991-1996. Impacte dels canvis experimentats en la distribució espacial de la població, l'ocupació i la mobilitat per treball en el sistema català de ciutats". *Nota d'Economia*, nº 64, 67-90.

CORTÉS, C. (2009): "La población vinculada en el área rural de la montaña de Alicante: el protagonismo de la segunda residencia como factor de vinculación", en PONS, J. J., MONTORO, C., LÓPEZ y D. BARCENILLA, M. C. (ed.), *Territorio y movilidad interior de la población en España*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 215-224.

CUTILLAS, E. (2009): "Movilidad y población vinculada en el valle del Vinalopó (Alicante). Los contrastes entre el litoral marítimo y un espacio industrial de interior", en PONS, J. J., MONTORO, C., LÓPEZ y D. BARCENILLA, M. C. (ed.) *Territorio y movilidad interior de la población en España*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 225-234.

ESTEBAN, M. (1989): "Distribució geogràfica de la mobilitat per treball a la regió metropolitana de Barcelona". *Revista Económica de Cataluña*, nº 10, 98-108.

FERIA, J. M. (2001): "Pautas estructurales diferenciadas de movilidad en las áreas metropolitanas andaluzas", en CASTAÑER, M., VICENTE, J., BOIX, G. (ed.), Áreas urbanas y movilidad laboral en España. Girona, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 121-138.

GALIANA, L y VINUESA, J. (2009): "Implicaciones territoriales de la movilidad espacial de la población", en PONS, J. J., MONTORO, C., LÓPEZ, D. BARCENILLA, M. C. (ed.), *Territorio y movilidad interior de la población en España*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 243-250.

GANAU, J. (2001): "El canvi urbà a Catalunya. Anàlisi dels fluxos residencials i laborals a l'àrea de Lleida (1986-1996)". *Revista Catalana de Sociologia*, nº 14, 57-73.

GOZÁLVEZ, V. (2005). "Novedades en el censo de población de España de 2001". *Cuadernos Geográficos*, nº 36, 15-34.

JUARISTI, J. (2003): "Jerarquía urbana y áreas de movilidad laboral. Tendencias en el País Vasco en la década de 1990" en LÓPEZ, L., RELEA, C., SOMOZA, J. (coord.), *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas*. León, Universidad de León, 75-84.

MÓDENES, J. A. (2009): "Movilidad espacial: uso temporal del territorio y poblaciones vinculadas" en PONS, J. J., MONTORO, C., LÓPEZ, D. BARCENILLA, M. C. (ed.), *Territorio y movilidad interior de la población en España*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 171-186.

ROQUER, S. (2009): "La población vinculada como fuente para el estudio de la movilidad residencia-trabajo. Aplicación al caso de Aragón", en PONS, J. J., MONTORO, C., LÓPEZ, D. BARCENILLA, M. C. (ed.), *Territorio y movilidad interior de la población en España*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 313-320.

ROQUER, S. y BLAY, J. (2002): "El censo de población de 2001: análisis y valoración de los principales cambios introducidos". *Revista de Geografia*, nº 1, 107-118.

ROQUER, S. y BLAY, J. (2008): "Del éxodo rural a la inmigración extranjera: el papel de la población extranjera en la recuperación de-

mográfica de las zonas rurales españolas (1996-2006)". *Scripta Nova*, vol. XII, nº. 270(129). Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-129.htm.

SALOM, J. y DELIOS, E. (2001): "Movilidad laboral como criterio de delimitación territorial: su aplicación en la Comunidad Valenciana" en CASTAÑER, M., VICENTE, J. y BOIX, G. (ed.), Áreas urbanas y movilidad laboral en España. Girona, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 37-59.

SALOM, J. y CASADO, J. M. (2007). "Movilidad cotidiana y mercados locales de trabajo en la Comunidad Valenciana, 1991-2001". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, nº 44, 5-28.

VINUESA, J. (2005): "De la población de hecho a la población vinculada". *Cuadernos Geográficos*, nº 36, 79-90.

LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS, DE LA DICTADURA AL ESTADO AUTONÓMICO. DIFUSIÓN ESPACIAL Y REGENERACIÓN URBANA*

Manuel Valenzuela Rubio
Universidad Autónoma de Madrid
manuel.valenzuela@uam.es

Palabras clave: Universidades españolas, espacio universitario, regeneración urbana, desconcentración universitaria.

1. Introduccion

Cuarenta años es un lapso de tiempo más que suficiente para que se produzcan profundas transformaciones en cualquier aspecto del devenir personal o colectivo (una generación, un período histórico, un régimen, etc.). La universidad española ha experimentado en las cuatro últimas décadas unos cambios, tanto cuantitativos como cualitativos, más profundos que en los siglos trascurridos desde su nacimiento en tiempos medievales. Sería atrevido en un texto como el presente pretender abordar ni siquiera superficialmente un asunto tan complejo e inabarcable. Vamos, por tanto, a tener que obviar aspectos sin duda muy relevantes como el incremento de saberes que se han ido incorporando a la docta institución o los problemas derivados del aumento exponencial de alumnos; tampoco será posible abordar las modificaciones en las titulaciones o en las formas de gobierno de los centros y de la propia universidad. Nuestra aspiración se circunscribe al ámbito de las relaciones de las universidades con el territorio en

* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. Ref. CSO 2009-11261 (Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

que se ubican y particularmente con las ciudades de las que forman parte. Aún con tal acotamiento se nos antoja en exceso ambicioso por lo descomunal y lo complejo. Por eso vamos a centrar nuestra atención en varios temas seleccionados en función de su mayor capacidad ilustrativa en torno a la dialéctica entre los tres niveles decisionales que confluyen en la universidad española del presente (el nacional, el regional y el local) y del impacto urbano resultante de ellos. La creación de nuevas universidades y la dispersión-concentración de sus instalaciones será uno de ellos con la consiguiente aparición de distintos modelos urbano-territoriales entre las universidades españolas; a escala intraurbana un tema de gran relevancia es el papel transformador de la universidad en un momento de gran interés por la reestructuración interna urbana y por los procesos de regeneración, para los que la universidad va a aportar inagotables oportunidades. Dejamos para un próximo texto las relaciones entre universidad y ciudad en la nueva economía del conocimiento hace de la universidad un elemento más de la dinamización del tejido urbano en muy diversos aspectos (mano de obra cualificada, personas con ideas nuevas, innovadores y emprendedores) (Castells, 2001:5-6**).**

2. Un período fértil en cambios sociales, políticos y económicos con su inevitable reflejo en la institución universitaria y en su dimensión espacial

Antes incluso de que se atisbara la transición a la democracia (finales de los 60) ya se reflejaron en la universidad español las cambios producidos por el desarrollismo y la expansión demográfica, que darían paso a la primera versión de la 'universidad de masas' frente a la tradicional "universidad para las elites". Así pues, con anterioridad al cambio de régimen en 1975 se había producido la ruptura del mapa universitario histórico como resultado de un conjunto de medidas emprendidas por el ministro Villa Palasí, que desembocaron en una primera expansión universitaria un tanto errática (Gómez Ochoa, 2010:89); sus hitos más relevantes fueron la creación en 1968 de las 'autónomas' en Madrid, Barcelona y Bilbao, así como diversas facultades diseminadas por ciudades sin tradición universitaria previa antes incluso de concluir la década de los 60; en los 70 se afrontaría ya abiertamente la desmasificación de los estudios superiores por medio

de la creación de los colegios universitarios y de nuevas universidades completas en aplicación de la ley de 10 de mayo de 1972, por la que se aprobó el *III Plan de Desarrollo Económico y Social* (1972-1975); de hecho, ese mismo año se procedía a crear cuatro nuevas universidades (Extremadura, Santander, Córdoba y Málaga). La difusión espacial de las universidades y centros universitarios acabaría, andando el tiempo, por asimilar la universitaria a cualquier otra dotación urbana destinada a satisfacer una demanda básica de la población y que, por tanto, debería hacerlo en su entorno inmediato, es decir a escala de ciudad. Aunque pudiera parecer contradictorio con la tendencia anterior, en paralelo se daba entrada de forma generalizada en el urbanismo universitario a la figura de los 'campus' especializados en la enseñanza superior, ubicándolos en la periferia del continuo urbano o ya plenamente en el área suburbana. Ambas opciones urbanísticas responden muy claramente a los postulados racionalistas que también llegaron a España de la mano del desarrollismo y de la aplicación general de la Ley del Suelo de 1956 y de su versión revisada de 1976. Con la Democracia y el reconocimiento de la autonomía a las universidades, las regiones y los municipios, tales tendencias se reforzarán moldeando una realidad universitaria abigarrada y muy compleja, algunas de cuyas tendencias pretendemos poner de manifiesto en este texto.

3. Objetivos, hipótesis de trabajo y criterios básicos con que se afronta la investigación

Desde nuestros planteamientos originales, obligadamente modestos, la investigación se formula varios objetivos con carácter exploratorio:

1. Interpretar la proliferación de universidades y su difusión espacial y urbana a partir de las coyunturas políticas en que se debate la realidad española de los 60 hasta la actualidad y las bases normativas en que se ésta se plasma.
2. Subrayar el papel ejercido en este contexto por los nacientes poderes regionales constituidos en comunidades autónomas y las subsiguientes trasferencias.
3. Aflorar la capacidad de los poderes locales y provinciales para captar hacia sus territorios universidades y centros superiores con estrategias basadas en la presión, la afinidad política o las relaciones clientelares.

4. Analizar, aunque sea de forma selectiva, la integración física de la universidad como estructura construida en el espacio consolidado así como su potencial o real capacidad de regeneración urbana

Hemos de asumir que alcanzar tan ambiciosos objetivos no será posible sin renunciar a la exhaustividad, por lo que vamos a acotar la investigación mediante la formulación de varias interrogantes a las que la investigación intentará dar repuesta:

¿Las nuevas universidades caminan hacia un modelo de equilibrio/equidad territorial o de simple dispersión con los indeseables efectos de despilfarro de recursos?

¿Las decisiones de crear nuevas universidades en que medida devalúan la oferta universitaria en aras de intereses locales y de facilitar el acceso a los estudios superiores de los grupos de menor capacidad adquisitiva?

¿Lo mismo cabría formular respecto a la creación de campus o delegaciones desconcentrados en áreas urbanas periféricas, en capitales de provincia, ciudades medias o cabeceras comarcales?

¿En qué medida las nuevas universidades han optado por ubicaciones urbanas centrales con intencionalidad regeneradora o ha prevalecido la opción racionalista de los campus periféricos?

¿Está ligada la dispersión urbana de las universidades a la voluntad de incorporar policentrismo al modelo urbano concentrado o están más próximas a operaciones de recualificación de las periferias?

A pesar de la dispersión informativa y la desigualdad en cuanto a cantidad y calidad de los datos disponibles para el análisis empírico de las dinámicas universitarias en el período considerado hemos optado por acotarlo siguiendo tres criterios de selección:

a) Un criterio escalar desde la escala nacional a la de campus en función de la cual abordaremos secuencialmente:
    1. Una visión panorámica a escala nacional para el periodo considerado
    2. Una escala autonómica en la que someter a observación cuestiones de mayor detalle (concentración/dispersión, promotores, etc.)

3. Una escala de universidad en donde detectar el modus operandi de las decisiones universitarias y del papel del urbanismo y las políticas urbanas

a) El criterio de los estudios de caso (*case studies),* elegidos por su carácter ejemplarizante y representativo de dinámicas más amplias, por lo que lo observado en ellos podrá ser aplicable al conjunto de la realidad universitaria española.

b) El criterio de los actores o agentes involucrados en la gran expansión de institucional y espacial de la universidad española a lo largo de los últimos cuarenta años en España. En tal sentido, es pretensión de esta investigación identificar en las escalas y casos abordados el juego de agentes en presencia, con especial atención a:
   - El Gobierno Central, de protagonista exclusivo al mero papel de supervisor
   - Las Comunidades Autónomas, nuevos protagonistas de la toma de decisiones tanto en el plano académico como en el papel promotor de universidades y centros
   - Otras entidades públicas con vocación de promoción universitaria al servicio de objetivos territoriales: diputaciones, cajas de ahorros, fundaciones, municipios, etc.
   - Entidades privadas habilitadas como promotoras universitarias sobre la base de objetivos ideológicos o económicos.

4. El gran salto adelante de las universidades españolas en número y difusión espacial

No deja de sorprender que, mientras el crecimiento demográfico español en el período 1970-2010 alcanzaba un modesto 38,5%[1], el número de universidades había pasado en el mismo período de las 12 públicas y cuatro privadas anteriores a 1968 (además de la atípica Universidad Internacional Menéndez y Pelayo), a 74 en 2011 entre ambas modalidades, lo que ha significado un incremento de un 435,3% en el mismo período de tiempo. Evidentemente, siendo importante la dimensión demográfica implícita en semejante contraste, hay que invo-

1 La población total española ascendía a 33.956.047 habitantes frente a los 47.021.031de 2010.

car otros factores explicativos al estallido universitario español. Habrá que hablar de unos procesos de cambio en España en aspectos mucho más complejos desde los políticos (transición a la Democracia), sociológicos (engrosamiento de las clases medias) o económicos (desarrollismo) hasta los políticos (autonomía regional). Ahora bien, ni todos ellos tendrán el mismo efecto causal sobre el mapa universitario español ni su impronta será uniforme a lo largo del período considerado; por ello, pretender abordar con esta perspectiva múltiple las claves de tan extraordinaria floración universitaria se nos antoja un empeño impropio de una aproximación mucho más acotada como la nuestra. Sin embargo, nos consta que se ha intentado por parte de diversos autores procedentes de distintos campos disciplinarios, cuyas aportaciones han sido recogidas y sintetizadas por Gómez Ochoa y Requés (2010).

Descendiendo a una aproximación más cercana a los objetivos de esta investigación, la territorial, habría que dar entrada a los intereses, aspiraciones o necesidades objetivas que a lo largo de cuarenta años han actuado como muñidores de la difusión por el territorio español de las nuevas implantaciones universitarias; no está claro que con ello se haya conseguido un reparto más equitativo ni acorde con las necesidades en formación superior y de investigación de la sociedad española en su conjunto o en sus partes; tampoco es fácil discernir si se podría haber hecho de otro modo y si el modelo de difusión territorial resultante ha caído en imprevisiones, despilfarros o disfuncionalidades. Ha habido demasiado ruido en torno a todos estos temas como para alcanzar un diagnóstico riguroso y, sobre todo, para enmendar errores del pasado.

Ahora bien, sea cual sea el juicio que nos merezca el modelo territorial universitario español actual, la presencia de la universidad en las ciudades de distinto tamaño, estructura urbana, orientación económica etc. va siempre mucho más allá de su mera condición de función urbana equiparable a la industria o el transporte. No hay que negarle, en todo caso, haber contribuido a intensificar la tendencia de las ciudades españolas en el último tercio del siglo XX hacia la terciarización en un doble sentido directo e indirecto La propia creación de universidades completas, de campus desconcentrados o de centros dispersos entraña la consiguiente aparición de oportunidades laborales en forma de nichos de empleo funcionarial o contratado con distintos niveles de

cualificación (personal docente de investigador, personal de administración, personal de mantenimiento, etc.); además, la ubicación de las universidades en el interior o en la periferia de las ciudades va a generar un incremento de la demanda en una amplia gama de servicios de apoyo desde el transporte a la restauración pasando por los servicios inmobiliarios, que también repercutirán sobre el empleo terciario en sus diversas modalidades. Si la presencia de la universidad va a generar un efecto inducido sobre el sistema productivo local en aquellas ramas de la actividad económica con las que los departamentos, institutos o grupos de investigación tengan relaciones de colaboración a través de proyectos conjuntos a largo o medio plazo o mediante convenios o contratos de investigación de carácter puntual, es cuestión que lleva interesando a académicos de distintas especialidades desde los 90 (Felsestein, 1996; Hall, 1997;Valenzuela, 1991) con el consiguiente impacto sobre la innovación de las empresas (Segarra, 2004:86-88); incluso, ampliando la escala territorial, no es aventurado plantear el papel de la universidad como instrumento de dinamización territorial observado empíricamente en ejemplos concretos como la universidad de Alcalá de Henares respecto al corredor Madrid-Guadalajara (Valenzuela, 1991:314-319) o la Universitat Rovira i Virgili a las comarcas de Tarragona (Segarra, 2004:88-90).

4.1. El proceso de reorganización territorial del sistema universitario. Bases normativas, actores involucrados y proceso de toma de decisiones.

4.1.1. De la etapa final del franquismo a la Ley de Reforma Universitaria (1968-1983)

Al final de la década de los 60 del siglo XX el sistema universitario vigente en España carecía de toda adecuación a las condiciones resultantes de la evolución del régimen político y, sobre todo, de los cambios operados por la apertura al exterior y el desarrollo económico pues no era otra cosa sino el legado de decisiones tomadas en circunstancias y por actores que nada tenían ya que ver como las demandas que a la educación superior le planteaban ni la sociedad ni la economía españolas, ambas en avanzado proceso de cambio, aunque

aún en gran parte soterrado. La inquietud política que se había instalado en las aulas universitarias hacia mediados de la década, unida a la incipiente masificación de los centros impulsó al gobierno a emprender una serie de acciones en el período 1968-1972, que van a romper por primera vez el mapa universitario heredado de los siglos anteriores. En absoluto se trata de un plan sistemático, bien razonado y adecuadamente financiado sino un cúmulo de medidas tomadas a golpe de factores coyunturales unas veces, de presiones locales o de razones pragmáticas otras (Apéndice 1).

Abre la marcha de este período la fundación en 1968 de las tres "autónomas" (Barcelona, Bilbao y Madrid), posiblemente las primeras que nacen en ubicación suburbana; el tan criticado modelo de "campus", tan denostado por algunos investigadores (Gómez Mendoza, 1987) como arquetipo de desdotación y segregación va a reportarles con el tiempo oportunidades imprevistas entonces pero en su momento se consideraron con razón la respuesta del régimen a la masificación y a la temida 'subversión' universitaria. Esta trilogía universitaria fue, pues, la primera y quizá última decisión del estado centralista español de crear complejos universitarios integrados (con facultades, servicios, instalaciones deportivas, etc.). En la misma dirección descongestionadora hay que entender la decisión de dar vía libre a la figura de los colegios universitarios, adscritos a la universidades ya existentes y pensados para impartir en ellos los primeros ciclos de las carreras, según se establece en el *R.D. 452/69 de Colegios Universitarios* (Tabla 1). El protagonismo de su creación lo asumen las universidades directamente aunque compartido con instituciones públicas (diputaciones provinciales, sobre todo), cajas de ahorros o fundaciones de ámbito local o provincial que asumen la financiación, la dotación de infraestructuras, sometidos eso sí a la tutela académica de la universidad matriz. Aún con tan limitado margen, las instancias locales vieron cumplidas las a veces antiguas aspiraciones por contar con universidad, aspiraciones ampliamente compartidas con la sociedad local por razones obvias de comodidad y abaratamiento del acceso a la enseñanza superior de sus hijos; cosa muy distinta es si con ello quedaba lesionada la calidad de la enseñanza recibida además de por la ausencia de investigación que este modelo implica. Aún con sus deficiencias y carencias los colegios

universitarios serán el embrión del que germinarán las sucesivas generaciones de universidades surgidas en los 70 y 80.

Tabla 1. Cuarenta años de hitos normativos para el cambio universitario en España

AÑO	
1968	Creación de las universidades autónomas (Madrid, Barcelona y Bilbao)
1969	Real Decreto 452/69 de Colegios Universitarios
1970	Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación
1972	Ley de 10 de mayo de 1972, por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo Económico y social (1972-1975)
1978	Aprobación en referéndum y publicación de la Constitución Española
1983	Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria
1985 -1996	Decretos de traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de universidades a las Comunidades Autónomas.
1991	Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros universitarios.
2000	Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, que aprueba el Distrito Abierto
2001	Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades
2007	Ley Orgánica 4/2007, de Reforma de la Ley 6/2001

Fuente: Informaciones varias (elaboración propia).

No cambia gran cosa la toma de decisiones en el ámbito de la enseñanza universitaria la *Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa* en cuanto que reafirma "la competencia del gobierno para crear y suprimir centros estatales de enseñanza y elevar a las Cortes los proyectos de ley a tal fin" (Art. 63,2). No tardando mucho tiempo se volverá a hacer amplio uso de la citada competencia, pero quizá la faceta más novedosa y de efecto inmediato será la aparición de una nueva modalidad universitaria, in-

édita en la tradición español; se trata de las universidades politécnicas de Madrid, Barcelona y Valencia creadas en 1972, si bien en puridad se trata sólo de la agrupación bajo un paraguas administrativo y de gestión de centros de enseñanza técnica ya existentes en las citadas ciudades sin tan siquiera concederles distrito propio. La misma ley daba pleno respaldo legal a la figura de los Colegios Universitarios.

Se trata de un ejemplo más de la política errática en materia universitaria de los últimos años del franquismo y su contumacia en retener la toma de decisiones en el ámbito competencial del Estado utilizando para ello instrumentos normativos escasamente adecuados como fue la Ley de 10 de mayo de 1972, por la que se aprobaba el *III Plan de Desarrollo Económico y Social* para el período 1972-1975 . Podemos barruntar (aunque no lo hemos visto reflejado en el articulado de la ley) la voluntad de utilizar la creación de nuevas universidades como un instrumento para dinamizar la economía de las ciudades y por su mediación difundirla por el territorio. Más sorprendente aún es que en su disposición final cuarta se establezca el "incremento y diversificación de los estudios superiores para lo que se construirán nuevas facultades, departamentos y centros en las universidades ya existentes, que serán dotadas adecuadamente", pero también "se autoriza al gobierno a crear dentro del cuatrienio las universidades de Córdoba, Málaga, Santander y Extremadura, una nueva universidad en Madrid y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Asimismo, se autorizaba la creación de facultades en Alicante, Cádiz y Palma de Mallorca y Escuelas Superiores de Arquitectura en La Coruña y Las Palmas". Enfatizando la perspectiva territorial implícita en esta disposición, merece la pena destacar la posibilidad que se les abría a las universidades existentes y a las nuevas de "crear nuevas facultades y centros, dentro de sus respectivos distritos, en poblaciones distintas de la capital del mismo" e incluso a la nueva universidad propuesta para Madrid se le facultaba a crear facultades y centros fuera de su distrito sobre la base de su proximidad o facilidad de comunicación. Como colofón, la citada disposición final da una pauta al gobierno para la localización de las nuevas universidades, facultades y escuelas superiores a crear en el sentido de que se tengan en cuenta "el equilibrio y desarrollo de las regiones y los de ordenación y revalorización del territorio de las mismas".

La implementación de estas preocupaciones territoriales quedó, sin embargo, soterraba bajo un cúmulo de factores pragmáticos que iban desde las presiones locales a las ventajas prácticas para la implantación de los nuevos centros pasando por la existencia de tradición académica; de paso, se privilegiaba como destinatarias de nuevas universidades ciudades medias y pequeñas menos expuestas a las movilizaciones políticas frecuentes en las grandes ciudades. Si observamos los destinos territoriales elegidos para su ubicación, salvo en el caso de Extremadura, región con reivindicaciones universitarias irredentas, en el resto existían antecedentes universitarias (universidad de verano en el caso de Santander, colegio universitario o centros universitario con solera en los restantes) y siempre se daban, además de reivindicaciones de diversos colectivos ciudadanos, condiciones objetivas para acoger las nuevas instalaciones sin excesivas obligaciones inversoras para el Estado. El caso de la Universidad de Málaga (UMA) es paradigmático de la política oportunista en materia universitaria de los últimos años del franquismo: 30 años antes de ser aprobada su constitución, Málaga era la sede de los *Cursos para Extranjeros y Estudios Hispánicos*, tenía una facultad de Económicas desde 1963 y era sede de un colegio universitario desde 1969; así pues, la universidad llegó como fruta madura por decreto del Ministerio de Educación y Ciencia en 1972. En cuanto a la 'nueva universidad de Madrid", su gestación fue más lenta pues su plasmación tardó en concretarse hasta 1977 y , tras diversos tanteos para su localización, finalmente se optó por refundar la histórica universidad de Alcalá de Henares, cerrada en 1836, previamente a su traslado a Madrid y su reconversión en Universidad Central; la recuperación de la función universitaria reportó una imprevista oportunidad para rehabilitar los viejos colegios de la universidad cisneriana, sumidos en abandono y ruina algunos y la mayoría dedicados a usos impropios de su calidad arquitectónica (carcelarios y militares, sobre todo)[2]

2 La Universidad de Alcalá fue fundada por el Cardenal Cisneros en 1499 aunque con antecedentes medievales en los Estudios Generales fundados por Sancho IV en 1293. En cuanto a la operación de refundación producida en 1977 y la readaptación a un modelo universitario que nada tenía que ver con el cisneriana remitimos al lector a la obra *La Universidad de Alcalá* (véase bibliografía) y muy en particular al capítulo firmado por C. Clemente (1990:75-225).

Durante la transición a la democracia (1975-1978) y en el quinquenio subsiguiente hasta la aprobación de la *Ley de Reforma Universitaria* (LRU) en 1983 se mantuvo el mismo proceso de toma de decisiones de *arriba-abajo* en la creación de nuevas universidades y los mismos criterios para su ubicación urbana y territorial que en el período anterior (presiones/apoyos locales y preexistencias académicas) con una novedad: la dimensión regional, que se acusa en dos direcciones; por una parte, mediante la creación de nuevas universidades regionales (Palma de Mallorca para el conjunto de las Islas Baleares y Castilla La Mancha para la universidad homónima) o ampliación del ámbito territorial de una universidad fundada como local (la universidad de Bilbao se convierte en Universidad del País Vasco en 1980)[3]; por otra, avanza la desconcentración universitaria a escala regional siguiendo el camino trazado por la hornada de 1972: León en Castilla y León, Cádiz en Andalucía y Alicante en Valencia.

4.1.2. La Constitución de 1978, los estatutos de autonomía y la LRU impulsan un cambio esencial en las competencias universitarias y en la capacidad para crear nuevas universidades

La *Constitución Española de 1978* en su artículo 27.6 reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros universitarios y a las universidades la autonomía funcional, trasfiriendo el desarrollo de ambos reconocimientos a los estatutos de autonomía y a las legislaciones específicas, que fueron tomando cuerpo a lo largo de la siguiente década; la primera en hacerlo fue la de autonomía universitaria (*Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria)*; por su parte, la regulación sobre creación de universidades privadas se pospuso hasta 1991 y se encomendó a una normativa de rango inferior, concretamente el *R.D. 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios*.

3 La fecha no es casual y se produce a escasos meses de la aprobación del Estatuto de Autonomía del Pais Vasco por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre.

Tabla 2. Reales Decretos de traspaso de competencias en materia universitaria:

CCAA	**Traspaso de competencias**
Andalucía	Real Decreto 1734/1986, de 13 de junio
Aragón	Real Decreto 96/1996, de 26 de enero
Canarias	Real Decreto 2802/1986, de 12 de diciembre
Cantabria	Real Decreto 1382/1996, de 7 de junio
Castilla y León	Real Decreto 907/1995, de 2 de junio
Castilla-La Mancha	Real Decreto 324/1996, de 23 de febrero
Cataluña	Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero
Comunidad de Madrid	Real Decreto 942/1995, de 9 de junio
Comunidad Valenciana	Real Decreto 2633/1985, de 10 de noviembre
Extremadura	Real Decreto 634/1995, de 21 de abril
Galicia	Real Decreto 1754/1987, de 18 de diciembre
Islas Baleares	Real Decreto 2243/1996, de 18 de octubre
La Rioja	Real Decreto 95/1996, de 26 de enero
Navarra	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. (Art. 47)
País Vasco	Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo
Principado de Asturias	Real Decreto 848/1995, de 30 de mayo
Región de Murcia	Real Decreto 948/1995, de 9 de junio

Fuente: Informaciones varias (elaboración propia).

De hecho, la *Ley de Reforma Universitaria* (LRU) de 1983, recogiendo el espíritu de la Constitución de 1978, hace efectiva la capacidad de decisión sobre la creación de nuevas universidades de forma definitiva a los nuevos gobiernos autonómicos mediante ley de las respectivas asambleas autonómicas, dejando la puerta abierta, no obstante, a que lo hagan las Cortes Generales, previo acuerdo con el Consejo de Gobierno de las autonomías (Título I, Art. 5, párrafo 1). De

hecho, aunque este segundo camino aún fue utilizado por última vez en la creación en 1994 de la Universidad de Burgos, las restantes universidades públicas lo serán ya por las Comunidades Autónomas[4]. Sin embargo, para que la nueva redistribución de competencias en materia de universidades fuera efectiva hubo que poner en marcha el traspaso de las competencias universitarias por parte gobierno al mismo tiempo que las Comunidades Autónomas creaban su armazón legal con el que dar cobertura a la recién adquirida triple capacidad de creación de universidades y centros así como de implantar nuevas titulaciones. De la complejidad técnica y organizativa que entrañaba el traspaso de los servicios y funciones en materia universitaria es buena prueba el escalonamiento temporal con que el proceso se desarrolló; no en vano se prolongó a lo largo de más de diez años desde 1985 (Cataluña) hasta 1996 (Cantabria, Castilla La Mancha, Aragón e Islas Baleares) (Tabla 2).

Para entender el largo camino seguido por la implantación del nuevo modelo universitario autonómico con su inevitable impacto sobre la difusión urbana y territorial de universidades, campus y centros, hay que tener en cuenta algunas piezas más del nuevo edificio normativo. Es de destacar en tal sentido el doble camino de acceso a la autonomía política que establece la Constitución Española e sus artículos 143 (lento) y 151 (rápido) y el hecho de que, según su artículo 149.3, las competencias no atribuidas expresamente el Estado podrían ser reclamadas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía. Haciendo uso de tal posibilidad, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana asumieron competencias plenas en materia educativa (incluida la universitaria) independientemente del camino seguido para tramitar sus respectivos estatutos. En el resto de las Comunidades Autónomas que no asumieron en sus estatutos competencias educativas, estás siguieron siendo ejercidas por la Administración Central, formando el denominado Territorio MEC. Tal situación se prolongó hasta los Acuerdos Autonómicos suscritos por los grupos políticos en

4 No obstante, el Gobierno retiene en la ley la capacidad de "determinar con carácter general el número de centros universitarios y las exigencias de materiales y de personal mínimos necesarias para el comienzo de las actividades de las nuevas universidades o ampliación del número de centros universitarios en las ya existentes"; también mantiene aspectos de aplicación general relacionados con los recursos de las universidades, política de becas y ayudas al estudio, entre otros.

1992, plasmados en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, sobre transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143, entre ellas las educativas. La fecha en cuestión, bien puede ser valorada de forma ambivalente; por una parte, supone la renuncia definitiva del Estado a tener protagonismo en materia educativa quedando su función limitada a la mera labor de coordinación e inspección; por otra, en el ámbito exclusivamente universitario las decisiones futuras van a ser puestas al servicio de las políticas y aspiraciones específicas de cada comunidad autónoma, lo que ha conducido a que no pueda hablarse actualmente de un sistema universitario español único; tal grado ha alcanzado la descoordinación con que se ha actuado las dos últimas décadas en materia de creación de universidades, centros y titulaciones que ya no es posible ni siquiera una valoración de conjunto de cada una por separado sino tan sólo a nivel de campus o incluso de centros (Gómez Ochoa y Requés, 2009:102-103).

Sobre la base de las anteriores consideraciones se entiende el desfase temporal entre las Comunidades Autónomas que recibieron las competencias universitarias entre 1985 y1987 (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco), de las 10 restantes que lo hicieron en los años 1995-1996. Sin entrar a valorar aquí los efectos sobre las respectivas universidades que dicho adelanto o retraso haya podido tener, hay quien ha creído ver con la ayuda de indicadores de calidad y de eficiencia, que diez años más tarde se encontraban en mejor posición las estructuras universitarias del primer bloque que las del segundo (Perellada y Durch:2006:411); sería éste un fácil recurso a la relación causa-efecto entre el acceso a la competencias plenas en materia universitaria y su efecto beneficioso sobre la universidad española, pero quizá eso fuera ir demasiado lejos.

El siguiente paso en el ejercicio de las competencias universitarias plenas se produjo tras las trasferencias por obra de la serie de *Leyes de Reorganización del Sistema Universitario*, que sucesivamente irán aprobando los parlamentos o asambleas legislativas a partir del traspaso rápido de competencias de los años 1985-1987, lo cual tiene su lógica pues no podría entenderse que, una vez recibidas, no se ejercieran tales competencias. Merece la pena detener nuestro análisis en ellas, ya que ha sido por su mediación cómo los gobiernos regionales han modelado sus propias estructuras universitarias autonómicas

aunque no siempre en función de los mismos criterios o justificaciones. Dado el carácter de este texto, vamos a prestar particular atención a la dimensión territorial de la reorganización universitaria, en la que cabe rastrearse la voluntad de distribuir universidades completas unas veces, otras campus e incluso centros por amplias zonas del territorio que carecían de ellos, instalándolos en ciudades de segundo o tercer rango; también estuvo a la orden del día la segregación o agregación de centros para darles contenido y diversidad académica a las nuevas estructuras universitarias. La idea predominante desde la perspectiva territorial es, pues, la de la redistribución de instalaciones y de oferta docente respondiendo así a las viejas aspiraciones de un localismo de amplio espectro que siempre vio en la universidad un factor de prestigio y de nuevas oportunidades. La gran floración de nuevas universidades a caballo entre las décadas de los 80 y los 90 son criaturas de la primera hornada de traspasos y de las leyes de reorganización universitaria de cuño autonómico. Prácticamente todas se apoyan en centros o en colegios universitarios ya existentes e incluso en facultades, escuelas universitarias o en escuelas técnicas adscritas desde años atrás a las antiguas universidades de la comunidad autónoma respectiva; por ello, el nacimiento de esta generación de nuevas universidades va a encontrar comprensión y apoyo en sus antiguas 'universidades-matriz". Así ocurrió en Andalucía con la nueva universidad de Huelva respecto a Sevilla o Almería y Jaén respecto a Granada o en Cataluña con las de Lleida y Tarragona respecto a la "central" de Barcelona o Girona respecto a la Autónoma. Es de destacar la rapidez con la que se procedió a la reestructuración del sistema universitario de Galicia, en donde la *Ley11/1989, de 11 de julio, de Ordenación del Sistema Universitario de Galicia,* establecía la creación de dos nuevas universidades (A Coruña y Vigo); pues bien, tan sólo cuatro meses más tarde se aprobaba el decreto de segregación de centros y servicios de la Universidad de Santiago de Compostela con todos sus medios materiales y humanos así como su integración en las nuevas universidades.

No fue siempre tan pacífica la transición del modelo aprobatorio de universidades por la administración central salido de los estatutos y de la LRU. La Comunidad Valenciana puede servir de ejemplo, al menos en parte. No hubo objeción alguna a que en 1991 en virtud del *Real Decreto 2.633/1985, de 10 de noviembre*, en donde se establecía que

"la creación, supresión, adscripción e integración de centros universitarios son competencia de la Comunidad Valenciana", se implantará en Castellón la Universitat Jaume I, que nacía oficialmente con delegaciones comarcales en Morella, Vinaròs, Segorbe, Benicassim y Vall de Uxó. Muy otra fue la reacción de numerosas instancias académicas valencianas, con el apoyo del grupo socialista entonces en la oposición, cuando, por *Ley 2/1996, de 27 de diciembre* de la Generalitat Valenciana se creara la Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH); el motivo fundamental de la polémica fue la segregación forzosa para adscribirlos a la nueva universidad de la Facultad de Medicina, del Instituto de Neurociencias y de la Escuela Universitaria de Estadística, pertenecientes hasta entonces a la Universidad de Alicante, sin su beneplácito previo; como rasgo diferencial la nueva universidad nacía con una estructura territorial desconcentrada con campus en Orihuela, Altea, Elche y San Juan. La situación se radicalizó hasta desembocar en el recurso de inconstitucionalidad contra la adscripción a la UMH de los centros procedentes de la UA, impulsado por 139 diputados del Grupo Socialista en el Congreso en marzo de 1997[5].

Mucho más profundo y complejo fue el proceso de reestructuración universitaria experimentado por Canarias a mediados de los 80. Como había ocurrido en otras regiones con oferta universitaria histórica, también en Canarias ya desde la transición política tomaron cuerpo antiguas aspiraciones por contar con universidad fuera de la sede histórica de la institución, que en este caso era la isla de Tenerife, asiento de la Universidad de La Laguna. Fue la provincia de Las Palmas de Gran Canaria y en ella la isla mayor y más poblada (Gran Canaria), donde tales aspiraciones se concretaron auspiciadas por la burguesía local instalada en instituciones como el Cabildo Insular y apoyada por todo el tejido social, aunque respondidas de forma no muy amigable por Tenerife[6]. Los logros fueron obteniéndose progresivamente a medida que lo permitieron los cambios normativos; así, en 1973 se creó por decisión del Consejo de Ministros el Colegio Univer-

5 El recurso se sustanció en una sentencia negativa emitido en marzo de 2005, por la que se avalaba, con dos votos discrepantes, la constitucionalidad de las segregaciones a favor de la Universidad Miguel Hernández de Elche ("El Constitucional avala que Alicante perdiera Medicina para crear la Miguel Hernández", *El País, 17.03.2005*)

6 Fiel reflejo de la sintonía social en torno a la obtención de la universidad fue la creación en 1974 de la *Asociación de Amigos de la Universidad de Las Palmas.*

sitario, iniciando su andadura en 1974 en las instalaciones del Hospital Insular cedidas por el Cabildo, de donde en breve pasarían a su definitiva ubicación en el campus periurbano de Tafira junto al Seminario Insular. Algo más tarde y al calor del nacimiento de las universidades politécnicas, Las Palmas obtuvo, también por decisión del gobierno central, la Universidad Politécnica de Las Palmas (1979) a partir de los centros que la Universidad de La Laguna tenía en todo el archipiélago, es decir nació sobre un ámbito territorial insular[7]. El Estatuto de Autonomía de Canarias (*Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias*), en cuyo articulado se contemplaba la competencia plena en materia educativa, sirvió de argumento de autoridad para solicitar una universidad completa para las Palmas. Tras numerosas movilizaciones y gestiones de años a todos los niveles y contando con el refuerzo legal que supuso consagración de la autonomía universitaria en la LRU (1983), finalmente y no sin resistencia de la universidad lagunera, se aprobó en el parlamento de Canarias el 26 de abril de 1989 la *Ley de Reorganización Universitaria de Canarias*, que contemplaba la creación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria a la que se adscribían el Colegio Universitario, los centros de la Universidad de La Laguna en Gran Canaria y la Universidad Politécnica con excepción de los existentes en Tenerife que se adscriben a La Laguna[8].

Por último, Cataluña, que fue la segunda comunidad autónoma tras el País Vasco en recibir el traspaso de competencias en materia universitaria el año 1985, pospuso hasta 1990-91 la reorganización de su sistema universitario y para ello utilizó como fórmula legal la aprobación por el *Parlament* de leyes específicas para cada una de las universidades públicas (y posteriormente para las privadas) retrasando hasta 2003 la aprobación de una ley de universidades propiamente dicha (*Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña).* El criterio del equilibrio territorial subyació en la aprobación simultánea el 30 de

7 No deja de ser sorprendente que la Universidad de La Laguna, que tan pocas facilidades dio a la creación de una universidad en Las Palmas, no pusiera ningún obstáculo a la concesión de la Politécnica (Gaitán, 1994:91-93) sobre la base de que ambas eran complementarias en el Archipiélago. En contrapartida, la universidad de La Laguna seguía manteniendo e incluso reforzando sus centros adscritos ubicados en Gran Canaria.

8 También en este caso hubo recurso al Tribunal Constitucional por parte de La Laguna, resuelto desavorablemente en 1990 (Gaitán, 1994:102-104).

diciembre de 1991 de sendas universidades para cada una de las tres provincias que carecían de ella (Tarragona, Lleida y Girona), las tres con un pasado universitario más o menos intenso o histórico y las tres con colegios universitarios adscritos a la Universidad de Barcelona (Tarragona[9] y Lleida) y a la Autónoma (Girona). En cuanto a la Universidad Pompeu Fabra (UPF), creada por ley específica en junio de 1990, nace como universidad intraurbana y, por tanto, inspirada en las políticas de recualificación y regeneración aplicadas por aquellos años en Barcelona y cuyo mayor exponente fue la regeneración del frente marítimo de la ciudad en el marco de la colosal operación urbanística ligada a la celebración en 1992 de los Juegos Olímpicos.

La generalización de las trasferencias universitarias a las comunidades autónomas que habían accedido a la autonomía a través del Artículo 143 propició el que aquellas que carecían hasta entonces de universidad se dotasen de ella por vía estatutaria también en los primeros 90; básicamente se trató de comunidades uniprovinciales como Navarra (1987) o La Rioja (1991); también sobre la base de las competencias autonómicas hay que mencionar la creación de la Universidad Politécnica de Cartagena en 1998. En el caso de la Comunidad de Madrid la creación de las dos nuevas universidades públicas siguió caminos dispares; así, la Universidad Carlos III lo fue en 1989 por el gobierno central mediante una ley específica a tenor de lo previsto en la LRU *(Ley 9/1989, de 5 de mayo, de creación de la Universidad Carlos III de Madrid)* sobre la base de la saturación de las universidades existentes pero también con la intención de "propiciar una política de reequilibrio geográfico". Por su parte, la Universidad Rey Juan Carlos responde al modelo de universidad de promoción autonómica que encuentra su respaldo legal en el Estatuto de Autonomía de 1983, en la coetánea LRU y en el decreto de traspaso por el Estado a la Comunidad de Madrid de bienes y servicios en materia de educación superior de 1995

9 Muy heterogénea fue la presencia de centros de enseñanza universitaria en Tarragona con anterioridad a creación de la *Universitat Rovira i Virgili* en 1991: estudios de Ingeniería Técnica Industrial desde 1973; delegaciones de Filosofía y Letras y Ciencias desde 1971, convertidos en Colegio Universitario en 1972 y en facultades en 1983; estudios de Medicina en Reus desde 1977. La ley fundacional de esta universidad le atribuía también integrar y ordenar las enseñanzas universitarias en sus comarcas meridionales del Bajo Ebro, lo que suponía profundizar en la idea de equilibrio territorial a escala regional incorporando para ello la escala comarcal.

(Tabla 2); por ello su aparición en la escena universitaria madrileña se retrasó hasta 1996 por ley específica de la Asamblea de Madrid *(Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad Rey Juan Carlos).*

Llegados a la década de los 90 y una vez culminado el armazón normativo construido en los 80 por lo que respecta a las universidades públicas, ya son raras las que se crean de nueva planta. En cambio, en los 90 y primera década del siglo XXI se va a producir la eclosión de las universidades privadas, que, a pesar de que ya estaban previstas en texto legales anteriores, aún eran miradas con reticencia por las públicas y por los primeros gobiernos de la Democracia, por lo que hubo que esperar a la aprobación del *Real Decreto 557/1991 de 12 de abril, sobre Creación y Universidades y Centros Universitarios*. La norma en cuestión se concebía como el instrumento legal idóneo para que entidades particulares (religiosas o laicas) asumieran la responsabilidad de crear universidades de titularidad privada "apartándose de la tutela de la universidad pública que supone la adscripción, única forma hasta ahora de encauzar la libre iniciativa de la sociedad encaminada al logro de sus fines educativos de nivel superior" (R.D. 557/1991, Preámbulo). La norma regula con todo detalle el mecanismo de creación, reconocimiento y puesta en funcionamiento de las universidades así como las exigencias materiales mínimas para serlo; es de destacar que en el caso de las privadas se produce una doble procedimiento para su reconocimiento: por ley del ente legislativo autonómico y por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del gobierno y de acuerdo con el consejo de gobierno de la comunidad autónoma respectiva en cuyo ámbito territorial se haya de establecer.

En los 20 años trascurridos desde la implantación de esta norma se han creado 22 universidades privadas en todo el territorio español, la mayoría de ellas de inspiración religiosa. No será, sin embargo, esta modalidad universitaria objeto de análisis detallado en este texto, aunque no podemos hurtarnos a una reflexión sobre los criterios utilizados para su creación y ubicación, muy alejados por cierto de los que se han seguido en las universidades públicas: presiones locales, voluntad de equilibrio territorial, accesibilidad de una demanda masiva, concepción como servicio público básico en el estado benefactor, entre otros. Por el contrario, la decisión de crear una universidad pública se ha fundamentado en motivos de viabilidad económica, incluso cuando hay

un trasfondo religioso volcado en la difusión de los valores compartidos en el seno de la entidad fundadora. Sobre esta base no es casual que el grueso de las universidades privadas, salvo pocas excepciones, se ubiquen en las regiones metropolitanas de Madrid, Barcelona y Valencia o en ciudades medias de áreas con un alto nivel de desarrollo (Murcia Valladolid, Zaragoza). Por lo que respecto al caso de Madrid, todas las universidades privadas han elegido para localizarse el cuadrante noroeste del área metropolitana, no por casualidad el más rico y de mayor calidad de vida, ambiental y paisajística de la región.

4.2. Una aproximación al mapa universitario español resultante del nuevo marco institucional

Los cambios en el marco normativo de las universidades, en los procesos de toma de decisiones que les afectaban y en los actores como capacidad para hacerlo han dibujado un mapa universitario confuso en cuanto a su lectura territorial y cuestionable en cuanto a su idoneidad en términos de equidad, de funcionalidad y de racionalidad. No faltan voces críticas dentro y fuera de la universidad sobre la proliferación y dispersión de centros universitarios por todo el país con perjuicio de la calidad docente e investigadora aunque haya salido ganado con ello la proximidad física a los estudiantes y a sus familias y, con toda seguridad, el abaratamiento del gasto familiar por ese concepto.

Una perspectiva de conjunto del mapa universitario español al año 2010 basada en la sedes principales de las universidades públicas y privada por comunidades autónomas nos aporta una primera lectura ciertamente llena de contrastes (Tabla 3 y Figura 1). Llama la atención en una primera aproximación que las universidades privadas ya representen un tercio del total debido a la masiva aprobación en las dos últimas décadas. En cuanto a la distribución por comunidades autónomas, destacan la de Madrid (19,7%), seguida de Cataluña (15,8%) a corta distancia de Andalucía (14,5%); Castilla y León con un 11,8% y la Comunidad Valencia con un 9,2% quedan ya en posición más rezagada; agrupando las cinco comunidades abarcan casi los dos tercios del censo de universidades en España (72,0%). Las desigualdades entre comunidades analizando las dos modalidades de universidades (públicas y privadas) se suavizan en el caso de las públicas y se acusan en el de

las privadas con bastantes matices. Así, en las públicas destaca ahora Andalucía con diez universidades (19,6%), siguiéndola a larga distancia en pie de igualdad Madrid y Cataluña, cada una con siete universidades (13,7%), lo que significa que entre las tres abarcan el 47% del total; fuera de ellas la situación es más equilibrada destacando también la Comunidad Valenciana (cinco universidades) y Castilla y León con cuatro. En cuanto a las 25 privadas, creadas mayoritariamente durante en los últimos 20 años, su reparto territorial oscila entre una fuerte concentración en Madrid con un 32,0% (8 universidades), seguido de Cataluña y Castilla y León con cinco cada una (20%), es decir el 72% del total; de las otras seis comunidades con universidad privada sólo la Comunidad Valenciana tiene dos y las restantes sólo 1. Del reparto territorial enunciado se desprende que las universidades privadas se concentren en tan sólo la mitad de las comunidades autónomas[10].

Tabla 3. Una visión de conjunto de las universidades españolas al año 2010

CCAA	Nº Univ.	%	Públicas	%	Privadas	%
Andalucía	11	14,5%	10	19,6%	1	4,0%
Aragón	2	2,6%	1	2,0%	1	4,0%
Asturias (Principado de)	1	1,3%	1	2,0%		0,0%
Balears (Illes)	1	1,3%	1	2,0%		0,0%
Canarias	2	2,6%	2	3,9%		0,0%
Cantabria	2	2,6%	2	3,9%		0,0%
Castilla - La Mancha	1	1,3%	1	2,0%		0,0%
Castilla y León	9	11,8%	4	7,8%	5	20,0%
Cataluña	12	15,8%	7	13,7%	5	20,0%
Ceuta (Ciudad autónoma)		0,0%		0,0%		0,0%
Comunidad Valenciana	7	9,2%	5	9,8%	2	8,0%
Extremadura	1	1,3%	1	2,0%		0,0%
Galicia	3	3,9%	3	5,9%		0,0%
Madrid (Comunidad de)	15	19,7%	7	13,7%	8	32,0%
Melilla (Ciudad autónoma)		0,0%		0,0%		0,0%
Murcia (Región de)	3	3,9%	2	3,9%	1	4,0%

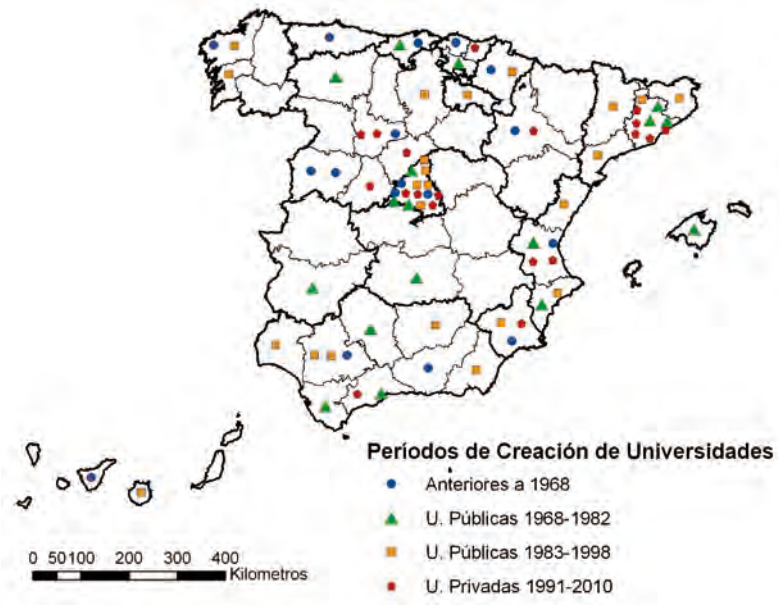
10 En Andalucía se halla en proceso de creación con inauguración prevista para el curso 2013-2014 la *Universidad Loyola Andalucia*, promovida por la Compañía de Jesús con sedes en Sevilla y Córdoba; el núcleo fundacional de esta universidad, al igual que en numerosas universidades privadas, lo aporta una veterana institución docente, la *Escuela Superior de Técnica Empresarial Agraria* (ETEA), fundada en Córdoba el año 1963.

Tabla 3. Una visión de conjunto de las universidades españolas al año 2010 (continuación)

Navarra	2	2,6%	1	2,0%	1	4,0%
País Vasco	3	3,9%	2	3,9%	1	4,0%
Rioja (La)	1	1,3%	1	2,0%		0,0%
TOTALES	76	100%	51	100%	25	100%
%	-	100%	-	67,1%	-	32,9%

Fuente: Informaciones varias (elaboración propia).

Fig. 1. Localización por provincias de las universidades españolas según modalidades y períodos



Fuente: Informaciones varias (elaboración propia).

Esta perspectiva se enriquece con la evolución reciente de las universidades españolas a partir de 1968 reflejada en la Tabla 4 y la Figura 2[11]; con la información reflejada en ellas se puede concluir, en

11 Los criterios seguidos para la agrupación de las universidades en los períodos utilizados para confeccionarlas son los mismos que en el Apéndice 1, donde se listan todas las universidades españolas al año 2010. No entramos a analizar las 17 universidades anteriores a 1968, a las que hemos denominado históricas pues en su interior hay tantos matices que rebasan la finalidad de este texto.

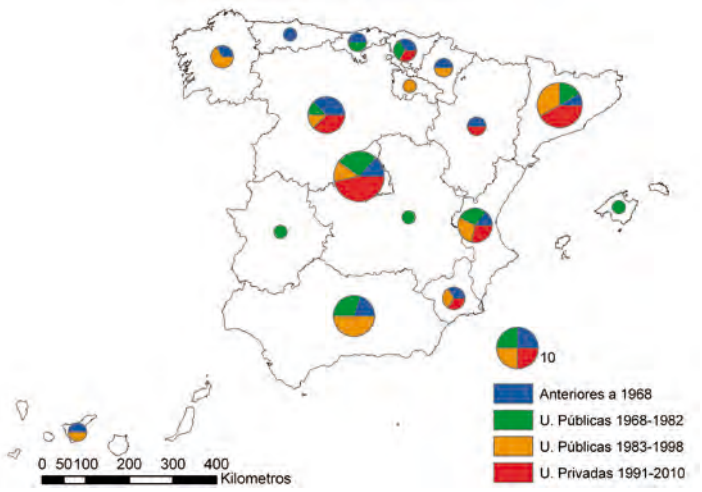
una primera aproximación, que en los últimos 40 años el censo de universidades se ha multiplicado por 4,5 en el conjunto español aunque han sido en los 90 la década de mayor crecimiento (39,2% del censo). Tan dinámico proceso presenta, si la contraponemos con la escala autonómica, notables desigualdades territoriales entre períodos y tipos de universidades. Llama la atención, comparando las tres etapas diferenciadas con posterioridad a 1968, que las cifras de nuevas universidades es muy similar aunque respondan a mecanismos y marcos normativos aprobatorios bien distintos. Así, en el primer período (1968-1982) con 17 nuevas universidades (22,4% de todo el censo actual de universidades) prevalece de manera absoluta la creación por iniciativa de la administración central, según los criterios descritos en páginas anteriores, a las universidades del período 1983-1998 (20 nuevas universidades o el 22,4%) bien podrían calificarse como de puro régimen autonómico, ya que se fundamentan legalmente en los estatutos de autonomía, en la LRU de 1983 y en los decretos de traspaso del período 1985-1996; por último, en el período 1991-2010 es cuando se aprueban 22 privadas (28,9%) a tenor del R.D. de 1991. Por tanto, hablamos de situaciones bastantes claramente deslindadas. Sí podemos detectar entre ellas algunas constantes pero también bastantes contrastes descendiendo a la escala autonómica; llama la atención, por ejemplo, que Cataluña haya incrementado fuertemente su censo de universidades en el período de régimen autonómico y en el de protagonismo privado; Madrid, por su parte, que vio reforzada su oferta universitaria cuando la capacidad de crear universidades era detentada por el estado central, cayó en el período autonómico y destaca con un 31,8% de las universidades creadas tras el decreto de 1991; la Comunidad Valenciana mantiene una dinámica universitaria de intensidad intermedia en los tres períodos pero Andalucía, que incrementó su elenco universitario del primero al segundo período, en que con cinco universidades (25% del total) batió a las demás comunidades, pasó después a la modesta cifra de una sola universidad privada y, además, de muy segundo orden.

Tabla 4. Distribución temporal de la creación de nuevas universidades en España

CCAA	Antes de 1968	%	Públicas 1968-1982	%	Públicas 1983-1998	%	Privadas 1991-2010	%	TOTAL	%
Andalucía	2	11,8%	3	17,6%	5	25,0%	1	4,5%	11	14,5%
Aragón	1	5,9%		0,0%		0,0%	1	4,5%	2	2,6%
Asturias (Principado de)	1	5,9%		0,0%		0,0%		0,0%	1	1,3%
Balears (Illes)		0,0%	1	5,9%		0,0%		0,0%	1	1,3%
Canarias	1	5,9%		0,0%	1	5,0%		0,0%	2	2,6%
Cantabria	1	5,9%	1	5,9%		0,0%		0,0%	2	2,6%
Castilla - La Mancha		0,0%	1	5,9%		0,0%		0,0%	1	1,3%
Castilla y León	3	17,6%	1	5,9%	1	5,0%	4	18,2%	9	11,8%
Cataluña	1	5,9%	2	11,8%	4	20,0%	5	22,7%	12	15,8%
Ceuta (Ciudad autónoma)	0	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Comunidad Valenciana	1	5,9%	2	11,8%	2	10,0%	2	9,1%	7	9,2%
Extremadura		0,0%	1	5,9%		0,0%		0,0%	1	1,3%
Galicia	1	5,9%		0,0%	2	10,0%		0,0%	3	3,9%
Madrid (Comunidad de)	2	11,8%	4	23,5%	2	10,0%	7	31,8%	15	19,7%
Melilla (Ciudad autónoma)		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Murcia (Región de)	1	5,9%		0,0%	1	5,0%	1	4,5%	3	3,9%
Navarra	1	5,9%		0,0%	1	5,0%		0,0%	2	2,6%
País Vasco	1	5,9%	1	5,9%		0,0%	1	4,5%	3	3,9%
Rioja (La)		0,0%		0,0%	1	5,0%		0,0%	1	1,3%
TOTALES	17	100%	17	100%	20	100%	22	100%	76	100%
%	22,4%		22,4%		26,3%		28,9%			100%

Fuente: Informaciones varias (elaboración propia)

Fig. 2. Distribución por Comunidades Autónomas de las universidades por períodos



Fuente: Informaciones varias (elaboración propia).

Un mecanismo de difusión territorial de la función universitaria ha consistido en la creación de campus universitarios descentralizados respecto a la ciudad-sede de la universidad; el mecanismo en cuestión ya tuvo sus inicios con el Real Decreto de Colegios Universitarios, siendo un caso representativo los de la universidad de Zaragoza, que los creó en Huesca y Teruel en 1972, siéndoles encomendada la función de extender horizontalmente la enseñanza superior al facilitar el acceso a la Universidad a estudiantes a los primeros ciclos de las carreras, que en caso contrario no podrían hacerlo y coadyuvando así a la desmasificación de la universidad y a crear ambiente universitario en ciudades donde no lo había y, lo que era más importante aún, a vincular la enseñanza universitaria con los intereses de las ciudades y provincias implicadas [12]. Estos colegios pasaron a ser centros de pleno derecho de la Universidad en 1985 adoptando la denominación de "Campus de Huesca" y "Campus de Teruel" respectivamente, quedando equiparados a todos los efectos a los centros de la universidad matriz tanto en docencia como en investigación. Una trasformación similar experimentaron los colegios universitarios de Toledo, Cuenca

12 De esta manera sintetiza la *Gran Enciclopedia Aragonesa* las funciones de los Colegios Universitarios (Voz "Colegios Universitarios", actualización 2009).

y Ciudad Real pero en este caso desde el momento en que se constituye la Universidad de Castilla la Mancha en 1982 (comienza a funcionar en 1985), de la que son piezas fundacionales. Muchos otros colegios universitarios nacidos como campus descentralizados de universidades anteriores (Alicante respecto a la Autónoma de Madrid, Málaga respecto a Granada o León respecto a Oviedo) fueron el embrión de futuras universidades completas en los años 70 y 80[13].

La desconcentración universitaria ha adoptado muy diversas fórmulas a lo largo de las pasadas décadas al albur de los cambios legislativos, las trasferencias a las autonomías o los propios estatutos de las universidades, sin olvidar decisiones políticas en las que se entrecruzan dimensiones académicas, sociales, económicas y urbanísticas. A esta última modalidad corresponderían algunas universidades gestadas como "multicampus" por motivos de estrategia territorial a escala autonómica (Internacional de Andalucía, 1994) o de política de Estado (UNED, UIMP). Un caso de universidades "multicampus" en el marco de las políticas autonómicas de recualificación y de difusión de funciones de capitalidad en beneficio de antiguos pueblos dormitorios de la corona metropolitana madrileña lo aportan las dos más jóvenes universidades públicas de Madrid (la Carlos III, 1989 y la Rey Juan Carlos, 1996). Como pura descongestión de la función universitaria y como un servicio más al ciudadano cabría calificar las "antenas" de la universidad de Cadiz en varias localidades de la conurbación de su bahía, en tanto que el "campus" de Jerez de la Frontera habría que entenderlo como una apuesta por reforzar una capitalidad secundaria de la propia provincia. La desconcentración de campus hacia segundas capitalidades provinciales responde a la voluntad de suavizar frustraciones o tensiones atávicas y a maximizar la puesta en valor de recursos y oportunidades presentes en ellas, que de lo contrario se perderían; los campus de Oviedo en Gijón y Mieres, el de Castilla La Mancha en Talavera, el de León en Ponferrada o el de Cáceres en Plasencia responden a este modelo. A continuación vendrían las "delegaciones" universitarias en capitales comarcales, a veces meras agrovillas como la que tiene abierta la Universidad Extremadura en Almendralejo, Sevilla en Osuna o Córdoba en Belmez, en este caso heredera de una histórica Escuela

13 Caso diametralmente opuesto es el de la universidad autónoma de Bilbao , que nace con un único campus (Lejona) en 1968, convertida en multicampus al ser rebautizada como Universidad del País Vasco en 1980.

de Minas vinculada a la tradición extractiva de la zona en el siglo XIX, actualmente en vías de desaparición (Tabla 5).

Tabla 5. Campus y delegaciones descentralizados de las universidades públicas.

CCAA	UNIVERSIDAD	SEDE DEL RECTORADO	CAMPUS Y DELEGACIONES DESCENTRALIZADOS
Andalucía	Universidad de Cádiz	Cádiz	Jerez de la Frontera, Puerto Real, San Fernando, Línea de la Concepción, Algeciras
Andalucía	Universidad de Córdoba	Córdoba	Belmez
Andalucía	Universidad de Granada	Granada	Ceuta, Melilla
Andalucía	Universidad de Huelva	Huelva	La Rábida
Andalucía	Universidad de Jaén	Jaén	Linares, Úbeda
Andalucía	Universidad de Málaga	Málaga	Ronda, Antequera
Andalucía	Universidad de Sevilla	Sevilla	Osuna, Bomujos
Andalucía	Universidad Internacional de Andalucía	Sevilla	La Rábida, Baeza, Málaga
Aragón	Universidad de Zaragoza	Zaragoza	Almunia de Doña Godina, Huesca, Teruel
Canarias	Universidad de La Laguna	La Laguna	Santa Cruz de Tenerife
Canarias	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Las Palmas de Gran Canaria	Tahiche, Teguise
Cantabria	Universidad de Cantabria	Cantabria	Torrelavega
Castilla y León	Universidad de León	León	Ponferrada
Castilla y León	Universidad de Salamanca	Salamanca	Zamora, Béjar, Villamayor
Castilla y León	Universidad de Valladolid	Valladolid	Palencia, Segovia, Soria y Tordesillas
Castilla-La Mancha	Universidad de Castilla La Mancha	Ciudad Real	Almadén, Talavera de la Reina, Toledo, Cuenca, Albacete
Cataluña	Universidad Rovira i Virgilli	Tarragona	Reus, Vilaseca, Tortosa
Comunidad Valenciana	Universidad Miguel Hernández	Elche	Orihuela, Altea, San Juan
Comunidad Valenciana	Universitat Jaume I	Castellón	Morella, Vinaròz, Segorbe, Vallde'Uxó
Extremadura	Universidad de Extremadura	Cáceres	Badajoz, Almendralejo, Plasencia
Islas Baleares	Universitat de Les Illes Balears	Islas Baleares	Eivissa, Esportes, Maó
Madrid	Universidad Carlos III	Getafe	Leganés, Colmenarejo
Madrid	Universidad Complutense de Madrid	Madrid	San Lorenzo del El Escorial, Pozuelo de Alarcón, Aranjuez
Madrid	Universidad de Alcalá de Henares	Madrid	Guadalajara
Madrid	Universidad Rey Juan Carlos	Móstoles	Alcorcón, Fuenlabrada y Vicálvaro
Navarra	Universidad Pública de Navarra	Pamplona	Tudela
Principado de Asturias	Universidad de Oviedo	Asturias	Gijón, Mieres

Fuente: Informaciones varias (elaboración propia).

Nota: No disponemos información fehaciente de las restantes universidades públicas para completar este cuadro.

5. La integracion universitaria en el espacio urbano consolidado. Una oportunidad para la regeneración urbana y el reciclaje arquitectónico

El interés por las relaciones entre la universidad y el territorio en que se ubica ha estado presente en la investigación geográfica española desde los 60 aunque ha ido cambiando el punto de vista utilizado en el transcurso del tiempo. Hubo una inicial atención a la universidad como función urbana y al área sobre la que se extiende (Cabo Alonso, 1967; Tatjer, 1970; Suárez y Quirós, 1977; Ponce y Vera, 1987; Serrano, 1990; Ventura Fernández, 1996). Se ha ido girando en aproximaciones más recientes hacia la implantación física de la universidad como estructura construida y su capacidad de transformación urbana (Caravaca y Feria, 1995; Monterroso, 1997; Andrés López, 1999; Sarasa, 2000). Por su parte, en los 90 se ha profundizado en la dimensión urbanística de la universidad desde una perspectiva internacional (AA.VV, 1993) o española (Campos Calvo-Sotelo, 2000; Esteban y García Morán, 1999) así como sucede desde el potencial regenerador de la universidad en áreas históricas degradadas (Sarasa, 2002).

Con anterioridad a 1968 las instalaciones universitarias españolas se hallaban alojadas mayoritariamente en edificios aislados o en conjuntos arquitectónicos integrados en la ciudad consolidada; sólo en contados casos había hecho su aparición en el urbanismo universitario español la figura del "campus" al estilo norteamericano[14], considerado por Castells como la fórmula urbana más productiva en términos culturales y de innovación, máxime si se halla integrado en tejidos urbanos densos (Castells, 2001:5). Sin embargo, en las generación de universidades surgidas al calor de la democracia y de la autonomía lo más habitual es que hayan recurrido para su implantación al "campus", bien es verdad que en versiones no tan ortodoxas respecte al modelo y en clara ubicación suburbana como las "autónomas" o las privadas del 'hinterland' unifamiliar de Madrid.

5.1. La vuelta a las áreas centrales. Nuevos barrios universitarios en cascos históricos

En frente o complementaria del modelo de 'campus' suburbano, se ha abierto camino en la experiencia española de las últimas

14 Se exceptúan la Ciudad Universitaria de Madrid (1927) y la Universidad de Navarra (1952).

décadas la idea de la integración urbana de las universidades combinando los beneficios de la concentración de instalaciones, recursos y medios materiales así como de eminencia gris con la disponibilidad de una escena urbana atractiva por sus oportunidades de cultura, ocio o comercio y por su marco arquitectónico aportado por "contenedores" rehabilitados de acusado carácter patrimonial. Así pues, como en otros aspectos urbanos, una corriente pujante del urbanismo actual apuesta por el retorno a la ciudad central de funciones que la habían ido abandonando en el transcurso del tiempo, entre ellas la universitaria, por el papel regenerador y recualificador que entraña, particularmente en áreas degradadas. Las nuevas universidades (pero también las históricas: Barcelona) han aportado un magnífico banco de pruebas para demostrarlo en experiencias concretas poniendo de este modo en cuestión la validez universal del modelo "campus" de inspiración racionalista como signo de progreso y modernidad para alojar la actividad universitaria, bien entendido que son también bastantes los casos de simultaneidad en muchas universidades de ambos modelos campus periurbano o suburbano-ciudad central: Alcalá de Henares, Salamanca o el más complicado aún de Castilla- La Mancha etc. (Valenzuela y Moreno, 1995: 279-281)[15]

Es tan variada la tipología de situaciones aportadas por la "recentralización" universitaria en las últimas décadas que optamos en este texto por elegir varios casos ejemplares de combinación entre la dimensión institucional y la dimensión urbanística (Alcalá de Henares, Politécnica de Cartagena y Zaragoza). Alcalá de Henares muestra un caso en verdad excepcional de recuperación de la función universitaria perdida en el siglo XIX y su ubicación en los mismos edificios que la alojaron desde 1499 en que fuera fundada por Cisneros; para ello hubo de ponerse en pie un complejo entramado institucional y desarrollar complejas labores de rehabilitación de unos edificios aquejados de graves deterioros por la dedicación durante décadas a usos escasamente respetuosos con sus trazas originales (cuarteles,

15 En la exposición sobre campus universitarios celebrada con ocasión de la *V Conferencia Internacional sobre Conservación de Centros Históricos y Patrimonio Edificado Iberoamericano*, en la que desempeñó las funciones de comisario el autor de este texto, se ejemplifican las muchas variantes de coexistencia en una misma universidad de barrios universitarios en centros históricos con 'campus' periféricos tanto en España como en Iberoamérica y Europa.

sobre todo). Otra dimensión urbana interesante a tener en cuenta en el caso de Alcalá es el general deterioro físico, social y económico en que se hallaba el entorno urbano de los históricos colegios y colegios-convento, del que se salvaban muy pocos edificios, destacando entre ellos el Colegio Mayor de San Ildefonso responsable de la organización de la actividad universitaria histórica. Esta compleja realidad, que desborda ampliamente la dimensión universitaria, dará lugar a una de las experiencias más enriquecedoras sobre la forma de intervenir en áreas históricas a partir de una doble perspectiva dinamizadora y rehabilitadora.

La experiencia de Alcalá significó un auténtico 'banco de pruebas" en el tratamiento de áreas urbanas históricas regeneradas y revitalizadas a través de la integración en ellas del equipamiento universitario con todas sus variantes (docentes, administrativas, culturales, etc.) y sus efectos no sólo sobre la adaptación de los grandes edificios históricos sino también sobre otras muchas funciones urbanas e infraestructuras de soporte o complementarias en forma de accesos, vivienda o servicios para los universitarios, sin olvidar su impacto sobre la calidad de vida de la población residente. El armazón institucional creado para posibilitar tan ambicioso programa se plasmó el año 1985 en un convenio de colaboración entre la Universidad de Alcalá, tres ministerios de la administración central (Educación, Cultura y Obras Públicas), la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Alcalá y la Diputación de Guadalajara, cuya provincia forma parte del distrito universitario de Alcalá por encima de la delimitación autonómica. En el convenio se establecían compromisos concretos de actuación, incluida la correspondiente partida presupuestaria por parte de cada firmante, así como plazos para la realización de las actuaciones. La envergadura del empeño requería, sin duda, un esfuerzo institucional equivalente pues se trataba de intervenir en un casco histórico de 90 ha, dotado de un relevante patrimonio construido pero también aquejado de un acusado deterioro múltiple; por tanto, era imprescindible el establecimiento de programas de cooperación entre las distintas administraciones destinados no sólo a reinstaurar la actividad universitaria en su espacios originales sino también a dar respuesta a las expectativas de mejora de sus condiciones de vida por parte de los residentes. No en vano se preveía la rehabilitación de las edifica-

ciones históricas procedentes de la vieja universidad cisneriana[16] para facultades, escuelas, residencias o bibliotecas así como para alojar equipamientos de ámbito local (bibliotecas, teatros, salas de exposiciones, centros asistenciales, etc.) y regional (Museo Arqueológico)[17] (Clemente, 1990:115-223).

La presencia de las administraciones locales en los programas de inserción universitaria en cascos históricos pone sobre la mesa la cuestión de la sincronía y sintonía entre plan y proyecto, latente en el urbanismo español de los 80; para comenzar, la escala y la cronología del planeamiento municipal y del planeamiento de reforma interior son bien distintos y esta asimetría quedó de manifiesto en Alcalá, que disponía del primero desde 1984 pero no del segundo cuando se firmó el convenio de colaboración para emprender acciones sobre edificaciones singulares del su Casco histórico, que, por tanto, quedaban desprotegidas por el planeamiento especial que les tendría que haber sido de aplicación *ex ante*; así, como en tantos otros casos, primó la urgencia de la intervención directa de carácter sectorial auspiciada por el Convenio de 1985 sobre la visión global que le es propia a la planificación urbanística. Casi de forma simultánea, pero con tramitación diferenciada, se procedió a redactar el *Plan Especial de Protección del Centro Histórico* con la finalidad de dar cobertura de alguna forma a las actuaciones derivadas del Convenio y por imponerlo la Ley de Patrimonio Histórico de 1985 para los Conjuntos Históricos. Es de recalcar que en él se estableció un control previo sobre las grandes actuaciones en parcelas institucionales a través de planes específicos o de detalle, destacando,

16 La base del patrimonio universitario de Alcalá lo formaban, junto con el Colegio Mayor de San Ildefonso, la veintena larga de colegios menores y colegios-conventos de órdenes religiosas construidos a lo largo de los siglos XVI y XVII, subastados en la desamortización de Mendizábal (1937) a raíz del cierre y traslado a Madrid de la universidad, la mayoría de ellos ocupados por instalaciones militares o carcelarias, que han sido devueltos a su función originaria por obra y gracia del Proyecto Alcalá. Una minuciosa descripción de su peripecia histórica puede encontrarse en Clemente (1990:81-90)

17 Que no ha sido un procedimiento simple la reubicación de las nuevas facultades en los viejos colegios y colegios-conventos como lo puso de manifiesto la implantación de la Facultad de Ciencias Económicas en el colegio de Mínimos (tras ser desocupado como hospital militar) o de la facultad de Derecho en el antiguo colegio de los Jesuitas, cuyo proyecto arquitectónico hubo de resolver complejos problemas de carácter urbano y patrimonial.

entre otras medidas, la identificación del área Sur del Casco Histórico como "área de rehabilitación integrada" objeto de grandes operaciones de rehabilitación residencial y de implantación de equipamientos destinados a la recuperación de población estable para un área en proceso de despoblamiento (Valhonrat, 1995: 202). El saldo, no obstante, de la operación de reimplantación de la función universitaria en el caso histórico de Alcalá, cuando se hallaba virtualmente acabada, mereció su declaración como *Patrimonio de la Humanidad* en 1998.

Justamente ese mismo año se creó por ley de la Comunidad Autónoma de Murcia la Universidad Politécnica de Cartagena, que, por decisión su promotora la *Asociación de Amigos de la Universidad de Cartagena*, optó por una ubicación en el casco histórico, carente de cualquier tradición académica, en este caso reutilizando instalaciones militares desafectadas. En Cartagena la actividad universitaria preexistente, vinculada a la universidad de Murcia, se ubicaba en el ensanche decimonónico de la ciudad. La operación de reutilización afectaba al Hospital de la Marina, con origen en el siglo XVIII y una superficie de 130.000 m2, donde preveía instalar un "barrio universitario" completo para la implantación de nuevas carreras, su servicios complementarios y zonas residenciales, todo ello ubicado en un entorno urbano caracterizado por el deterioro físico y el abandono social; supuestamente también en este caso la universidad habría de servir de instrumento de rehabilitación física y revitalización socio-económica (Sarasa, 2000:7-8). El ejemplo de Cartagena respondía, pues, al nuevo modelo de universidad alojada en el casco histórico cuyo objetivo locacional trascendía la rehabilitación y reutilización de edificios patrimoniales para el uso universitario incorporando ya desde su origen la voluntad regeneradora y revitalizadora de su entorno físico, económico y social.

Desde la perspectiva de las políticas urbanas y del planeamiento urbanístico, el casco histórico de Cartagena se había convertido, aún antes de la aparición de la función universitaria, en el punto de mira de diversos actores instituciones responsables de diversas iniciativas, mayoritariamente de carácter sectorial (Proyecto de Integración puerto-ciudad de la Junta de Obras del Puerto; El Programa URBAN patrocinado por la Unión Europea o el Plan de Dinamización Turística, emprendido por el Consorcio Turístico Cartagena Cultural); además

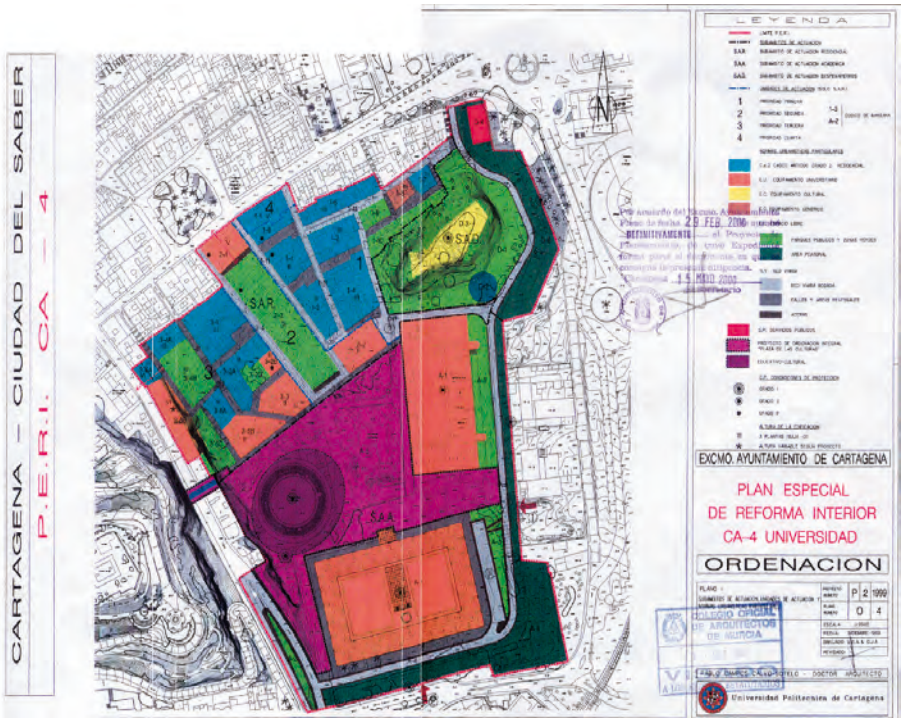
el ayuntamiento de Cartagena había elaborado un Plan General de Ordenación Urbana, aprobado en 1987. De forma directa o indirecta, todas estas acciones van a reportar a la universidad beneficios de carácter operativo (accesos, por ejemplo) y, sobre todo, una mejora de su imagen para residentes y turistas (Sarasa, 2002:4-6).

Merece la pena detenerse en la dimensión urbanística del nuevo barrio universitario de Cartagena en el casco histórico, que, en cierta medida se plantea en cuanto a instalaciones académicas y de servicio como una universidad completa especializada en enseñanzas técnicas, complementaria de las que la universidad de Murcia impartía desde tiempo atrás en el campus de Alfonso XIII situado en el Ensanche de la ciudad. Con el nombre de "*Campus Universitario de La Muralla del Mar*", la figura urbanística utilizada para su realización fue la del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) Universidad CA-4, desarrollado mediante expropiación por la empresa municipal *Casco Antiguo de Cartagena, S.A.* y tramitado a lo largo de los primeros años de la pasada década[18]. Este plan especial nació a raíz de la creación de la Universidad Politécnica de Cartagena en 1998 y de su decisión de conformar el nuevo campus en el entorno de la Muralla del Mar, mandada construir por Carlos III, mediante la reutilización del Antiguo Hospital de la Marina y del cuartel de Antiguones, ambos representativos de la histórica función militar de Cartagena. El PERI en cuestión, tras un largo proceso de adquisición, expropiación y urbanización de los inmuebles que lo componían, se halla ocupado por las dependencias docentes y administrativas de la universidad y, además, comprende dotaciones como la "Casa del Estudiante", un edificio destinado a parking que comprende unas 500 plazas, oficinas bancarias, etc. La intención, en última instancia era que, de una u otra manera, el conjunto del PERI se dedicara a satisfacer las necesidades de la universidad en sus distintas modalidades no sólo adecuando para ello los 'contenedores' históricos sino también edificios utilitarios anteriores y las nuevas edificaciones que

18 Este PERI es uno de una serie de cuatro, mediante los que actúa en la zona histórica de Cartagena la citada empresa municipal *Casco Histórico de Cartagena S,A.*(http://www.gemuc.es/cac/). Su ámbito incluía, además de los dos edificios militares citados, la muralla de Carlos III, el fuerte de Despeñaperros, la Plaza de Toros con los restos arqueológicos existentes debajo de ella pertenecientes al anfiteatro romano de Cartago Nova y el Anfiteatro de Autopsias, en decir un inmenso patrimonio monumental.

pudieran construirse en el futuro. El proceso de implantación de las instalaciones universitarias en el casco histórico de Cartagena ha contado, por tanto, con un marco normativo previo aportado por un documento de planeamiento de carácter integrador, lo que supone una garantía para que las actuaciones ya realizadas, en proceso o en proyecto encajen en él y se desarrollen con atención tanto a los aspectos físicos como sociales, ambientales y demás dimensiones de la ciudad (Sarasa, 2002:142-154). Otra cosa bien distinta es que se realicen las actuaciones y se habiliten las inversiones para que la universidad actúe en la práctica como actor regenerador del tejido social, económico y construido del entorno en que se ubica; esta es una dimensión ciertamente más difícil de alcanzar, si es que llega a serlo (Figura 3 y 4).

Fig. 3 Zonificación y normas urbanísticas del PERI C-4 Universidad (Cartagena)



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

Fig. 4 Campus de la Universidad Politécnica de Cartagena en el casco histórico de la ciudad

Fuente: Internet

No hay en España ejemplos equiparables a los de Alcalá y Cartagena de regeneración de cascos históricos mediante la implantación universitaria en ellos. Una gran ambición ha latido, sin duda, en la firma del convenio de colaboración (10.06.2010) entre el alcalde de Zaragoza y el rector de la universidad destinado a impulsar actividades y servicios universitarios en el cetro histórico de la ciudad y a colaborar en la elaboración y defensa de la candidatura de Zaragoza a la Capitalidad Cultural Europea de 2016. La faceta elegida en el convenio para el primero de los objetivos, empero, siendo interesante no debe calificarse como determinante para conseguirse el objetivo señalado. Se trataba en concreto de emprender un programa de alojamientos para universitarios en el casco histórico a través de la sociedad municipal *Zaragoza Vivienda*, de entre cuyas acciones concretas interesa subrayar aquí la adaptación como residencia universitaria del antiguo *Cuartel de Pontoneros*, que vendría acompañada de diversos servicios universitarios también en el casco histórico (salas de estudio, nuevas bibliotecas, etc.). Sin embargo, en el *Plan de Revitalización del Casco Histórico de Zaragoza*, en proceso de redacción, se opta por una fórmula más

ambiciosa para la integración de la universidad en el caso histórico pues en la estrategia 10 (*Territorio Erasmus*) se propone la creación de "**centros de formación universitaria y servicios para estudiantes y profesores"** como una interesante herramienta para el impulso y desarrollo de plan, reutilizando para ello instalaciones en desuso como el abandonado Cuartel de Pontoneros y un edifico de viviendas militares también vacío como *campus universitario* así como otras edificaciones procedentes también de otro tipo de funciones (instituto, juzgados, etc.) (Ayuntamiento de Zaragoza, 2010: 68-71).

Las universidades de Barcelona también están apostando por su "vuelta" al casco histórico; así ha ocurrido con la Universidad de Barcelona, que experimentó en el siglo XX un proceso de desconcentración desde su ubicación histórica en la ronda homónima hacia una ubicación pericentral en el barrio de Pedralbes; el icono de su redescubierta voluntad regeneradora del vecino barrio del Raval, ha sido la recentralizada facultad de Geografía e Historia fruto de un acuerdo de colaboración entre el ayuntamiento y la universidad (Carreras, 2006:268-9). Otro caso bien distinto es la Universidad Pompeu Fabra (UPF) que, nacida con vocación de centralidad, apostó desde sus orígenes por una disposición urbana compuesta por varios campus discontínuos alojados en edificios singulares previamente rehabilitados y adaptados a la necesidades de sus dependencias académicas y administrativas (depósito de aguas, mercado del Born, estación de Francia, etc.) en el borde sureste del casco histórico entre Las Ramblas a la Villa Olímpica incluido el antiguo barrio industrial de Poble Nou (Venteo Melendez, 2011). Particularmente compleja ha sido en este caso a la reutilización de los antiguos cuarteles de la calle Wellington para integrarlos en su *Campus de Ciutadella*, dedicado a Ciencias Sociales y Humanidades. El proyecto en cuestión viene de largo pues, creada la UPF en 1990 por Convenio de 26 de septiembre de 1991 entre la Gerencia de Infraestructuras de Defensa y la Generalidad de Cataluña se transmitían, con destino a la Universidad Pompeu Fabra, los dos cuarteles (*Jaume I* y *Roger de Llúria*) y los pabellones de viviendas de la calle Wellington[19]. Las viviendas militares, donde en el momento de la transmisión vivían 124 familias, han constituido el más importante escollo para la adaptación de este

19 El proyecto forma parte de los planes urbanísticos de Barcelona para reactivar el barrio industrial de Poble Nou, razón por lo cual se ha beneficiado del programa europeo KONVERII para la reutilización de instalaciones militares fuera de uso.

complejo militar a la función universitaria, que ha necesitado para ser resuelto complejas negociaciones con el fin de liberar las viviendas de sus anteriores ocupantes mediante indemnizaciones, ayudas económicas y realojos en régimen de alquiler; el contencioso en torno a la legalidad de la cesión de las viviendas militares, sin embargo, ha gravitado sobre todo el proceso desde el principio, hasta tal punto de que acabó su tramitación en forma de recurso de amparo ante el tribunal constitucional, que lo desestimó en 2003.[20]

5.2. La reutilización de edificios singulares para uso universitario. Los cuarteles

La reutilización por la universidad de viejas instalaciones obsoletas y a veces abandonadas como estaciones, mercados, industrias o cuarteles constituye desde los 80 una práctica bastante extendida, aunque no siempre se aspire a objetivos tan ambiciosos como en los ejemplos anteriormente analizados. Ha habido universidades históricas que ya han recurrido al reuso como forma de habilitar nuevos espacios universitarios en viejas estructuras productivas siendo el más significativo el de la reconversión universitaria de la Real Fábrica de Tabacos de Sevilla (Rivera, 1995:192); ahora bien, han sido las nuevas hornadas de universidades de la etapa autonómica las que más ejemplos pueden aportar de haber dado nuevos usos a viejas instalaciones hospitalarias, industriales o ferroviarias; basten algunos ejemplos: el rectorado en la Rovira y Virgili (matadero), la biblioteca de la Pompeu Fabra (Estación de Francia), aeródromos (Alicante y campus externo de Alcalá), mercados (El Born de la Pompeu Fabra)[21], fábricas (Fábrica de Armas de Toledo, nuevo campus externo de Castilla La Mancha en

20 En el auto 405/3003 de 15 de diciembre la Sección Tercera del Tribunal Constitucional resolvía la no admisión a trámite del recurso de amparo interpuesto por la asociación de usuarios y ocupantes de pabellones militares. Todavía en 2007 aún resistían en las viviendas militares 22 familiar dispuestas a permanecer en ellas por su excelente ubicación muy céntrica y por su gran tamaño. "B. CIA. "22 familias conviven en el campus de la Ciutadella de la Pompeu Fabra". *El País,* 16.03.2007.

21 En enero de 2011 se ha firmado entre el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid por una parte y la Universidad Carlos III por otra el protocolo para destinar el viejo mercado de pescados de los años 30 reconvertido en los 80 en "Mercado Puerta de Toledo" en una instalación universitaria previsiblemente destinada a *Centro Internacional de Posgrado* especializado en másteres europeos (*El País,* 25.01.2011).

Toledo). Quizá el ejemplo más notable de este tipo de reconversiones lo aportó la universidad de Burgos en los años 80, cuando como colegio universitario creado en 1972 dependía de la universidad de Valladolid; en concreto, la operación consistió en la reconversión del gran complejo monumental del Hospital del Rey en facultad de Derecho e instalaciones de servicio universitario, auténtico embrión de una magna operación de transferencia de capitalidad de contenido académico a favor de la periferia de Burgos, ampliada y consolidada por el Plan Especial del Casco Histórico de 1995 (Bernal, 1999:23-26).

Abundando en nuestro análisis sobre la reutilización de espacios para uso universitario y el papel que hayan podido tener la implantación de la función universitaria en la regeneración de áreas interiores urbanas, un capítulo importante lo protagonizan las instalaciones militares desafectadas. Ya fue objeto de investigación rigurosa la acumulación de propiedad urbana resultante de la presencia en las ciudades de las distintas variantes y generaciones de dependencias militares por nuestro malogrado colega y querido amigo Rafael Mas Hernández, publicada a título póstumo (2003); los profundos cambios experimentados en la estructura y composición del ejército así como en la propia filosofía de la defensa han dejado sin función un gran número de dependencias militares que en los últimos años han sido desafectadas y puestas a disposición de otros usos públicos o privados mediante distintos procedimientos desde la venta a la cesión pasando por la subasta; la compleja trama normativa y los sectores de actividad beneficiados por la enajenación de esta quizá última "desamortización" de propiedad pública han sido objeto de minucioso análisis por la esposa y discípulos de Rafael Mas en un reciente artículo referido al ámbito madrileño (Brandis et al., 2005).

La dimensión universitaria de la sustitución funcional de instalaciones y espacios de antiguo uso militar hay que analizarla en el cruce de muchas dimensiones y perspectivas: su presencia en el espacio urbano consolidado, la disponibilidad en mejores condiciones de compra cuando se obtiene por cesión o convenio, la mayor baratura de la rehabilitación sobre la construcción nueva, las facilidades de los municipios para el cambio de uso, entre otros. Una cuestión a no olvidar en la reutilización de antiguas instalaciones militares para centros universitarios es la potencialidad regeneradora de la implan-

tación universitaria en zonas interiores con problemas de deterioro y multiprivación. Si este beneficioso efecto ha sido un hecho constatable empíricamente, no tenemos constancia escrita de ello. Nuestro intento en este texto es abordar a partir de una selección no exhaustiva de ejemplos cómo las últimas generaciones de universidades han puesto en práctica el proceso de *back to the city (vuelta a la ciudad)* en sentido inverso a las preferencias suburbanas observadas en los nuevos campus de universidades antiguas (campus de Espinardo en Murcia o de Villamayor en Salamanca) aparte de muchas de las modernas (las tres autónomas de 1968); comparten el camino de retorno con otras funciones urbanas también afectadas por procesos de desconcentración como la residencia, el ocio y el comercio especializado.

Tabla 6. Reutilización universitaria de instalaciones militares en desuso (ejemplos representativos)

Universidad	**Antiguas infraestructuras militares**	**Ciudad**
Universidad de Alcalá de Henares	Cuarteles de Lepanto y el Príncipe*	Alcalá de Henares
Universidad de Cádiz	Cuartel de artillería de "La Asunción"	Jerez
Universidad Carlos III de Madrid	Cuartel de artillería	Getafe
Universidad Carlos III de Madrid	Cuartel de las Reales Guardias Valonas	Leganés
Universidad de Córdoba	Acuartelamiento de "La Trinidad"	Córdoba
Universidade da Coruña	Cuartel de artillería "Sánchez Aguilera"	Ferrol
Universidad de Extremadura	Cuartel "La Constancia"	Plasencia
Universidad de Huelva	Cuarteles del Carmen	Huelva
Universitat de Les Illes Balears	Cuartel de Sa Coma	Ibiza
Universidad de La Laguna	Cuartel del Cristo	Santa Cruz de Tenerife
Universitat de Lleida	Cuarteles militares de Gardeny	Lleida
Universidad Nacional de Educación a Distancia	Cuarteles en Seu d'Urgell	Seu d'Urgell

Tabla 6. Reutilización universitaria de instalaciones militares en desuso (ejemplos representativos) (continuación)

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Hospital militar de Las Palmas de Gran Canaria	Las Palmas de G. C.
Universidad Politécnica de Cartagena	Cuartel de instrucción de marinería / Cuartel de Antiguones	Cartagena
Universitat Pompeu Fabra	Cuarteles militares de la calle Wellington	Barcelona
Universidad Rey Juan Carlos	Cuartel de artillería	Vicálvaro
Universidad de Salamanca	Cuartel Viriato	Zamora
Universidad de Vigo	Escuela de Telecomunicaciones y Electromecánica de la Armada (ETEA)	Vigo
Universidad de Zaragoza	Cuartel de Pontoneros	Zaragoza

Fuentes: Fuentes varias (elaboración propia)

* Adquiridos a Defensa por el Ministerio de Educación y Ciencia, el año 2005 fueron cedidos a la Universidad de Alcalá de Henares para su adaptación para usos universitarios. La operación se halla paralizada.

Fig. 5. Reutilización universitaria de instalaciones militares en desuso (ejemplos representativos)

Fuentes: Fuentes varias (elaboración propia)

Sin ánimo de exhaustividad pero con cierto detalle, podemos aportar en este texto una serie de ejemplos representativos de las políticas de reciclado de viejos edificios cuartelarios, la mayor parte de ellos ubicados en el interior de las poblaciones o en su inmediata periferia; la función regeneradora y revitalizadora así generada en las áreas en que se ubican es una tónica bastante generalizada aunque con muchos matices que iremos apuntando a lo largo de los próximos párrafos[22]. Sin embargo, son tantas las situaciones con tan diversas implicaciones desde las universitarias a las políticas que, dada la entidad de este texto, habremos de reducir nuestro análisis a las más representativas de las recogidas en la Tabla 6 y Figura 5. Para comenzar, difieren las características físicas de las instalaciones militares implicadas en el cambio de uso desde la calidad arquitectónica hasta la superficie pasando por el estado de los edificios o la actual titularidad.

5.3. La revitalización y recualificación de barrios y áreas desfavorecidas y vertebración urbana

Utilizar la presencia universitaria como instrumento de recualificación y diversificación funcional de barrios desfavorecidos y de antiguos pueblos-dormitorio en periferias metropolitanas aporta también ejemplos elocuentes en las dos pasadas décadas. El protagonismo que en tales operaciones hayan tenido las antiguas instalaciones militares merece algún detenimiento. La Universidad Carlos III de Madrid creada en 1989 y compuesta de dos campus gemelos situados en dos ciudades suburbanas del suroeste metropolitano de Madrid (Getafe y Leganés) inicia las políticas de difusión de centralidad hacia las periferias metropolitanas de las Estrategias Territoriales diseñadas por los gobiernos socialistas de la Comunidad de Madrid en los años 80 (Comunidad de Madrid, 1990); en ambos casos se recurrió a antiguos cuarteles ubicados en el continuo construido de ambos municipios, adaptados y ampliados para el uso académico con resultados formal y funcionalmente relevantes. En Getafe se partió de un cuartel de artillería inaugurado en 1904 sobre una parcela de 48.000 m2, en donde inicio sus actividades docentes la división de Ciencias Sociales y Ju-

22 Es de advertir que muchos de tales edificios militares proceden de antiguos conventos desamortizados en el siglo XIX durante la llamada desamortización de Mendizábal.

rídicas de la universidad el curso académico 1989-1990. En Leganés se partía de un gran complejo edificatorio de desigual calidad constructiva y estado de conservación con una superficie de 25.000 m2, cuya joya arquitectónica era el edificio construido en 1789 por Francisco Sabatini[23] para cuartel de las Reales Guardias Valonas, en los últimos tiempos ocupado por el Regimiento de Infantería Saboya número 6 hasta su abandono en 1991; el edificio fue rehabilitado entre 1993 y 1998 para la instalación de la Escuela Politécnica Superior de la universidad (Figuras 6 y 7).

De cómo para afrontar la integración de la universidad en el espacio consolidado urbano se puede partir de supuestos urbanísticos contrapuestos es buena prueba el caso del Cuartel del Regimiento de Artillería Antiaérea "Sánchez Aguilera" de Ferrol, una importante pieza urbana de 95.000 m2, ubicada en una excelente localización justo en el borde del dieciochesco casco histórico de La Magdalena e ideal para articular su desarrollo y conexión con las otras piezas periféricas de la ciudad. Desafectado por el Ministerio de Defensa y cedida al *concello* de Ferrol, ha sido objeto de fuertes discrepancias entre fuerzas políticas del municipio desde mediados de la primera década del siglo XXI. De hecho, el equipo bipartito de gobierno PP-IF ya había intentado aprobar en 2005 un PERI en el que se contemplaba la demolición de todos los elementos constructivos del cuartel, que fue rechazado. Diez años más tarde (marzo de 2010) el PERI quedaba aprobado con una muy distinta relación de fuerzas en un consistorio de alcalde socialista en minoría, lo que venía a cumplir la condición fijada en el convenio para que el suelo pasara a titularidad municipal.Merece la pena detenerse sobre la vinculación del nacimiento y desarrollo del campus de la Universidad da Coruña en Ferrol, creada por ley autonómica de julio de 1989, a la cesión de instalaciones militares para acogerlo; ya lo hizo en los primeros 90, cuando el Ministerio de Defensa cedió el *Hospital de Marina* para la creación del campus de Ferrol-Esteiro, que desde el curso 1991-92 alberga la *Escola Politécnica Superior*, a la que se han ido uniendo con el tiempo otros centros y

23 Francisco Sabatini, arquitecto e ingeniero militar italiano (Palermo, 1722) fue Maestro Mayor de las Obras Reales desde su llegada a Madrid en 1760 acompañando a Carlos III hasta su muerte en 1797. Su obra de arquitectura e ingeniería civil fue muy amplia contándose entre sus obras más representativas el Hospital General de Madrid, la Casa de la Aduana y, la más conocida, la Puerta de Alcalá.

dependencias universitarias. Aquí entra en juego el nuevo desarrollo del antiguo cuartel de "Sánchez Aguilera" y su PERI. La novedad urbanística de esta pieza urbana es el uso múltiple que el PERI le asigna así como la catalogación de varios edificios singulares del antiguo acuartelamiento, impuesta por Patrimonio de la Xunta y la subsiguiente protección, entre ellos el edificio de la entrada destinado a servicios municipales y los tres pabellones de la Residencia de Soldados, que será habilitada como residencia universitaria. El resto de la supermanzana acogerá una amplia gama de funciones que la convertirán en un modelo de ciudad integrada: un centro comercial de 8.000 m2, equipamientos de uso diario (guarderías y un centro de día) pero también superiores (posible Ciudad de la Justicia), el museo de Historia Natural, un conjunto de cuarenta viviendas y un aparcamiento para 500 coches; en proceso de petición a FEVE se halla una estación subterránea para el servicio de la residencia de estudiantes; la propuesta de ordenación física aprobada por el concello se articula en torno a dos plazas de 5.000 y 6.000 m2 (Figuras 8 y 9).

Fig. 6 Antiguos cuarteles de artillería de Getafe adaptados como dependencias de la Universidad Carlos III de Madrid

Fuente: Comunidad de Madrid. Visor Planea

Fig. 7 Campus de la Universidad Carlos III de Madrid en Leganés sobre terrenos procedentes del acuartelamiento del histórico Regimiento Saboya (abajo a la izquierda, edificio Sabatini)

Fuente: Comunidad de Madrid. Visor Planea

Fig. 8. Foto aérea con visión de conjunto del acuartelamiento "Sánchez Aguilera". A la derecha de la imagen, el borde del casco histórico de La Magdalena en Ferrol (A Coruña)

Fuente: Internet

Fig. 9. Fachada principal del cuartel "Sánchez Aguilera" previsto para usos universitarios, entre otros

Fuente: Internet

Cierta afinidad tiene con el caso precedente la idea de convertir los antiguos cuarteles militares de Gardeny en la ciudad de Lleida, con una superficie de 47 Ha, en el *Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida*, orientado a la potenciación de la actividad I+D+i agroindustrial del territorio, la creación de valor añadido y su proyección nacional y europea. Esta operación de reutilización de viejas instalaciones militares bien puede colocarse en pie de igualdad con el aeropuerto o el AVE como factor de transformación de la ciudad en su conjunto, de su posición dominante en el interior catalán[24] y, ya a escala intraurbana, de revitalización del barrio de La Mariola que conecta el Turó de Gardeny con el continuo urbano. Ha tardado largo tiempo en plasmarse en realidad la transformación, ya que las tropas abandonaron los cuarteles[25] en 1996 y ya en 1997 la municipalidad los

24 Como capital interior de Catalunya considera a Lleida el periódico La Vanguardia en su artículo "La Vanguardia ha reflejado el crecimiento de Lleida y su vitalidad". *La Vanguardia* (edición en catalán), 08.03.2011

25 La tradición militar del enclave se remonta a la Edad Media en que fue castillo templario, pero su abultada guarnición tuvo que ver con la fuerte presencia militar en Catalunya desde la Guerra de Sucesión. Hasta tal punto que Gardeny llegó a acoger 1.200 efectivos distribuidos en al menos media docena de unidades militares de todas las armas.

compró a Defensa por algo más de 16 millones de euros para que el Turó de Gardeny pasara a propiedad municipal con la idea inicial de convertirlo en el principal centro de ocio de la ciudad desplazando hacia él la oferta de ocio nocturno, música y bares anteriormente ubicada en la parte alta de la población[26]. Sin embargo, ya en manos municipales, la rehabilitación tardó 11 años en llegar y mientras tanto el acuartelamiento fue objeto de un intenso vandalismo que llegó a amenazarle de ruina. La fecha decisiva para el cambio de uso hay que ir a buscarla al año 2005, fecha en que se constituye el consorcio entre la Universidad de Lleida y el Ayuntamiento para la creación del *Parc Cientific y Tecnologic Agroalimentari de Lleida (PCiTAL)* con el apoyo financiero de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional; el parque se estructura en tres campus, siendo el de Gardeny con 75.000 m2 su sede principal[27]. A tal fin se ha actuado sobre una parte del patrimonio construido heredado del antiguo acuartelamiento consistente en la intervención en tres bloques en hache (15.000 m2 cuadrados construidos) para reconvertirlos en espacios de servicio a la universidad y a la empresa agroalimentaria utilizando para ello criterios de sostenibilidad bioclimática, energética y de impacto ambiental (Batlle y Pich-Aguilera, 2010); complementaria es la reurbanización del Patio de Armas del cuartel de Artilleria, donde se ubica un aparcamiento para 500 plazas[28] (Figuras 10 y 11).

26 La intención era alejar de la población las molestias para los vecinos propias de este tipo de actividades de ocio nocturno para lo que se pretendía optar por la fórmula del concurso público; sin embargo, no hubo finalmente acuerdo en aquel momento sobre la fórmula entre los grupos políticos con presencia en la Paeria, (Ayuntamiento) de Lleida; no obstante la propuesta se ha recuperado con otro enfoque más cuidadoso y diversificado. "Lleida planea convertir los cuarteles de Gardeny en el centro de ocio de la ciudad". *El País*, 30.12.2002.

27 Aloja servicios generales del Parque y acoge empresas de base tecnológica, centros tecnológicos y servicios avanzados de apoyo a la I+D+i., además de viveros de empresas tecnológicas.

28 El proyecto global de reutilización de lo cuarteles incluye también la implantación de otras muchas instalaciones y servicios de interés científico (Parque de Humanidades y Museo del Medio Clima, financiado por La Caixa), ambiental (Plaza Central Bosque de Bambú), parque de ocio, aparcamientos etc.

Fig. 10 Vista de conjunto del complejo militar de Gardeny en Lleida, heredero de fortificaciones históricas con orígenes medievales.

Fuente: Internet

Fig. 11 Sector de los cuarteles de Gardeny acondicionados para instalar parte del Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario vinculado a la Universidad de Lleida

Fuente: Internet

5.4. La reutilización de instalaciones militares con destino a nuevas universidades y campus para la descongestión universitaria

El recurso a los suelos de antiguas instalaciones militares, conservando o no sus edificaciones originales, ha sido una fórmula socorrida para ubicar nuevas universidades, nuevos campus o facultades y centros individuales por el abaratamiento que ello supone tanto en el caso de compra como, sobre todo, de cesión, por la accesibilidad disponible y por la proximidad a los servicios ya existentes en la ciudad. Con tales ventajas de partida no es de extrañar la gran profusión de casos y situaciones, imposibles de recoger en un texto de esta naturaleza así como tampoco los efectos de todo tipo (económicos, laborales, urbanísticos, etc.) que su presencia reporta a las ciudades afectadas. Dejamos de lado los grandes campus herederos de aeródromos militares, escasos de instalaciones reutilizables y, por su propio origen, de vocación exurbana (campus externo de la universidad de Alcalá de Henares y de la universidad de Alicante en San Vicente del Raspeig). Un caso modélico de 'universidad en un cuartel' lo aporta Huelva, creada en 1993 por segregación de la masificada universidad de Sevilla. Para ubicar sus centros se recurrió a diversos edificios aislados en el interior de la ciudad pero la mayoría de las facultades de la universidad se hallan alojadas en el *Campus Universitario del Carmen*, para el que se reconvirtieron los viejos barracones del homónimo cuartel de infantería, a los que se unieron otros de nueva construcción en el interior del histórico recinto militar.

Los nuevos campus que traducen la voluntad de acercar la institución universitaria a ciudades medianas o pequeñas, incluso a capitales comarcales, pero sin masa crítica ni capacidad económica ni organizativa para poder aspirar a una universidad completa, han disfrutado de situaciones excepcionalmente favorables para ubicarse en antiguos cuarteles desafectados. Las operaciones de descentralización de la Universidad de Cádiz presentan un muestrario de situaciones, de las que Jerez de la Frontera aporta un ejemplo elocuente en el sentido arriba apuntado. El campus universitario de Jerez, conocido como "*Campus de la Asunción*", inaugurado en 2004 y situado a escasos 500 m. del continuo urbano, contó para su construcción con un solar de 114.000 m2 procedente del desmantelamiento del antiguo cuartel de

artillería de "La Asunción", que tras la cesión por convenio al ayuntamiento de Jerez, fue puesto a disposición de la universidad. El propio proyecto de construcción del nuevo campus se planteó desde el objetivo de aglutinar en un mismo recinto las instalaciones que hasta entonces se encontraban dispersas por distintas zonas de la ciudad; con ello se conseguía, además de mejorar las instalaciones docentes propiamente dichas, incorporar otro tipo de servicios necesarios para el buen funcionamiento de las actividades académicas (biblioteca, polideportivo, edificio de servicios, etc.) y hacer posible el funcionamiento de la estructura departamental gracias a la proximidad física de los centros. Se apuesta, pues, por un modelo urbano de vocación integradora en lo académico y preocupado por asumir un papel de 'área de oportunidad' para una parte importante de la ciudad; a ambos objetivos se supeditó la ordenación física y la imagen arquitectónica del campus (Esteban y Benito, 2006: 287-289).

Una muy peculiar idea de campus universitario es el que impulsó al Consell Insular de Ibiza a proyectar el *Campus Univesitario de Eivissa* en el antiguo acuartelamiento del Regimiento de Infantería Teruel nº 48 y de un Grupo de Artillería de Campaña en el paraje Sa Coma situado en el municipio de Sant Antoni de Portmany. Se trataba sin duda de un complejo militar descomunal con 586.523 m2 de superficie total y 50.000 m2 construidos, que el Ministerio de Defensa no tenía intención de abandonar aunque su presencia tuviera un mero carácter testimonial. En esta ocasión, por tanto, hubo que recurrir a la compra a Defensa de las instalaciones por 30 millones de euros por considerar el Consell que eran los idóneos para concentrar todos los servicios de educación universitaria de la isla, dada su localización central en la isla, equidistante y fácilmente accesible tanto por transporte público como privado. La operación de compra se produjo por vía de urgencia en 2009 y en octubre de 2010 se inauguraba en Sa Coma el curso de la UNED con la intención de sumaran otras enseñanzas a lo largo del propio curso 2010-2011[29]. En definitiva, se trata de

29 Junto a la UNED se proyecta ubicar en Sa Coma de forma inmediata la sede de la Universitat de les Illes Balears (UIB), la Universitat Oberta de Catalunya, la Escuela Oficial de Turismo del Consell y la Escuela Oficial de Idiomas de Balears, pero también en fases posteriores tan abigarrados estudios como Escuela de Administración Pública de Baleares o la Escuela de Hostelería y al mismo tiempo daría asiento a Centro de Estudios Avanzados de Ibiza o a la Cámara de Comercio

crear un espacio académico multifuncional para el que de momento las viejas instalaciones militares no se hallan adecuadamente adaptadas. Sólo a posteriori se plantea la elaboración de un *Plan Especial de Sa Coma* que, en palabras del *President del Consell* (Sr. Xico Tarrés) en el acto de inauguración del centro de la UNED, se orientará básicamente a la rehabilitación y modernización de las edificaciones existentes tanto para acoger la oferta académica actual como "aquellos nuevos estudios que los agentes socioeconómicos interesados consideren necesario implementar"[30].

El recurso a los espacios militares fuera de uso ha llegado también a los campus desconcentrados fuera de las sedes centrales de las universidades localizados en pequeñas ciudades de provincia situadas en zonas con problemas de marginalidad y subdesarrollo. El caso de Zamora es particularmente elocuente de cómo la aspiración local por ampliar la oferta de estudios universitarios, limitada entonces a un Colegio Universitario, estuvo unida a la reivindicación ciudadana en demanda de devolución a la ciudad de las instalaciones del "Cuartel Viriato", ya fuera de uso, ubicadas sobre terrenos cedidos en su momento al ejército para que se instalara en su ciudad[31]. El movimiento ciudadano constituido en 1990 como *Colectivo Ciudadano para la Recuperación del excuartel de Viriato*, fuertemente respaldado por las fuerzas políticas y sociales de Zamora, puso en marcha diversas acciones que culminarán con la ocupación de las dependencias militares, a resulta de las cuales se emprendieron negociaciones formales entre la Dirección General de Infraestructuras de la Defensa y el Ayuntamiento sobre los términos en que se produciría la retrocesión de los terrenos para uso público[32]. Doce años más tarde (2002) se inauguró el

30 "Discurso del Presidente del Consell Insular de Ibiza (Xico Tarrés) en la Inauguración del curso académico 2010-2011de la UNED en el Campus de Sa Coma". *El Blog del Presidente.* Una interpretación plausible de una actitud inversora tan conservadora se apoyaría en el elevado precio pagado por de la adquisición de los cuarteles a Defensa y en la imposibilidad de generar en ellos aprovechamientos urbanísticos con los que financiar la operación.

31 En la escritura de cesión de los terrenos al 'Ramo de la Guerra' durante la II República, consta una cláusula en el sentido de que "deberán revertir a la ciudad si se dejaran de utilizar para tal uso".

32 "Finalizó el encierro en el cuartel Viriato de Zamara tras responder Defensa". *El Norte de Castilla,* 29.06.1990.

"Campus Viriato" de Zamora de la Universidad de Salamanca, compuesto por ocho edificios con una superficie de 35.000 m2 construidos, donde se impartían doce titulaciones universitarias cursadas por 3.259 estudiantes [33] (Figura 12).

Fig. 12 Para el campus "Viriato" de la Universidad de Salamanca en Zamora se ha adaptado íntegramente el cuartel homónimo

Fuente: Internet

Operaciones similares se han producido en otras "antenas" universitarias situadas en pequeñas ciudades y capitales comarcales por toda España. Sirvan de ejemplo para rematar este capítulo del texto la adecuación de los cuarteles *"General Bautista Sánchez"* para centro de promoción industrial y centro universitario del Pirineo con destino a acoger el centro de la UNED, una universidad de verano y otras

33 Las carreras pertenecían al segmento de grado medio repartidas entre la Escuela Universitaria de Magisterio y de la Escuela Politécnica Superior, Cfr. "Inauguración del Campus Viriato de la USAL". *Universia,* 26.11.2002.

iniciativas de formación profesional. En éste como en otros dos casos (Plasencia y Pompeu Fabra) los cuarteles objeto de adecuación al uso universitario fueron presentados por España al Programa KONVERII (1995-1999), cuyo objetivo era cofinanciar proyectos-piloto de cierre y reutilización de industrias o instalaciones militares. Plasencia, sede episcopal y tercera ciudad de Extremadura (41.000 habitantes), dispuso de centro universitario al margen de la Universidad de Extremadura desde 1979, fecha en que nació la escuela universitaria de Ciencias Empresariales promovida y financiada por la Caja de Ahorros de Plasencia (hoy Caja Extremadura). Tras el abandono de la ciudad por el ejercito y convertida ya en centro asociado, la Caja adquirió en 1994 el espléndido edificio del antiguo "*Cuartel de La Constancia"* como nueva ubicación, previamente rehabilitado, de la escuela[34]. Cuando en 1998 se produjo la plena incorporación a la Universidad de Extremadura (Uex) como Centro Universitario el edificio se adaptó para acoger a la Escuela Universitaria de Enfermería financiada por la Diputación Provincial y a los estudios que posteriormente se fueron creando hasta configurar un campus multicurricular con una oferta académica bastante diversificada. Hasta tal punto que ya desde los primeros años del siglo XXI se empezó a manifestar la necesidad de ampliar el espacio disponible en el antiguo acuartelamiento, para lo que se pensó en los vecinos pabellones utilizados como residencia de los militares de la guarnición placentina, sobre los que la Uex había ya formulado una propuesta de reconversión, avalada en el Programa PSOE municipal para el período 2003-2007; la intención era ampliar en los nuevos espacios sus servicios de biblioteca, salas de estudio, despachos y viviendas para universitarios[35]. La idea de construir alojamientos para

34 Adquirido por una cantidad equivalente a dos millones de euros, el edificio, que antes había sido Colegio de La Merced para niñas huérfanas, se había construido en estilo modernista entre 1989 y 1904 sobre un solar de 25.116 m² con una edificación principal que ocupaba 4.649,84 m² en planta y una superficie construida total de 20.531,33 m², según información procedente de Wikipedia (voz "Campus de Plasencia") y del reportaje "Aniversario histórico de Empresariales" *El Periódico de Extremadura,* 8.12.2004.

35 También en este caso subyacían problemas de titularidad que retrasaron la reutilización de las instalaciones militares, lo que conllevó el abandono y deterioro de las mismas. En Plasencia el litigio entre Defensa y el Ayuntamiento duró diez años y concluyó en 2004 con la retrocesión al segundo de los terrenos cedidos gratuitamente en 1943 para la construcción de una colonia militar (reutilizada como residencia

estudiantes ha sido una reivindicación frustrada en Plasencia desde la segunda mitad de los 90, para cuya satisfacción fue incluida su candidatura en el programa europeo KONVERII para el período 1995-1999; finalmente, las numerosas partes implicadas no llegaron a un cuerdo y hubo que abandonar el proyecto[36].

5.5. Dispersión universitaria en la ciudad consolidada utilizando antiguas instalaciones militares

Serían legión los casos de reutilización de construcciones militares con destino a centros o dependencias universitarias no integrados en un barrio o campus universitario, lo que nos obliga a un planteamiento selectivo. Puede tratarse de universidades históricas como La Laguna, empeñada en conseguir para sede de la facultad de Educación una parte de los 24.193 m2 de la parcela del Cuartel del Cristo[37], para lo que se abrió desde 2006 un largo y complejo proceso, con el decidido apoyo del ayuntamiento, tendente a conseguir la cesión parcial del edificio con contraprestaciones urbanísticas y la modificación puntual del Plan Especial de Protección del Casco Histórico. Finalmente, la tardanza por parte de Defensa de ultimar el traspaso obligó a la Facultad de Educación a optar por una ubicación alternativa en otros terrenos de la universidad. En definitiva, una experiencia frustrada. Sin salir de Canarias

para enfermos de alzeimer) y los pabellones para militares, objeto de la propuesta de la Uex. "Los pabellones militares se deterioran en espera de que se decida qué uso darles". *Hoy.es,* 6.03.2008.)

36 No es de extrañar tal falta de acuerdo cuando confluían entidades tan numerosas y dispares como el Ministerio de Educación y Ciencia de entonces, la Junta de Extremadura, el Ministerio de Defensa, la Diputación Provincial de Cáceres, el Ayuntamiento de Plasencia y la Caja de Extremadura; el no presentar gasto alguno con cargo al proyecto fue la causa inmediata del abandono del programa. A fecha de 2011 el Centro Universitario de Plasencia seguía esperando la concesión por parte del ayuntamiento de terrenos para su ampliación ("El Centro Universitario de Plasencia ha celebrado su día" *Viaplatatv,* 2.03.211. Subyace la duda de si un centro universitario tan pequeño y local como el de Plasencia necesita una promoción de viviendas para universitarios; de hecho, la demanda parece estar cubierta con la residencia de estudiantes con 106 plazas ubicada en el propio edificio militar.

37 Procedente del antiguo convento de San Francisco del Cristo, desamortizado en 1837 y desde 1843 ocupado por diversas unidades del ejército hasta su definitiva entrega al cuerpo de Artillería.

pero en la isla de Gran Canaria, un resultado bien distinto ha tenido su universidad al obtener el antiguo Hospital Militar para destinarlo a alojar el rectorado; se trata de un ejemplo elocuente de la adaptación de un edificio singular de arquitectura neoclasicista a muy diversos usos a lo largo de escasamente un siglo: fue inaugurado en 1925 como instituto de bachillerato y escuela de comercio, convertido en hospital militar en 1937 en plena guerra civil y, tras su abandono como tal en 1984 y caer en un estado de grave deterioro, acaba convertido en rectorado de la joven universidad de Las Palmas de Gran Canaria creada el año 1989[38]; con la ubicación en el barrio casco histórico de Las Palmas de su máximo órgano de decisión, la Universidad de Las Palmas equilibra la ubicación periurbana de su campus principal en Tafira. (Figura 13)

Fig. 13 Rectorado de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria ubicado en el antiguo Hospital Militar

Fuente: Job Marrero (Flickr)

También las nuevas universidades multicampus de la generación de los 90 han alojado algunos de sus centros en viejos cuarteles alejados de sus sedes centrales; sirva de ejemplo el cuartel de Vicálvaro,

38 Paralelo al cambio de uso fue el de la titularidad, inicialmente del Cabildo Insular, del que pasó al Estado (Ramo de Guerra) y actualmente, por venta, a la Universidad de Las Palmas Cfr. MILLARES, Y. "El antiguo hospital de Las Palmas espera destino". *El Día*, 8.09.1991.

construido como real fábrica en el siglo XVIII y destinado por Isabel II en 1844 a sede de la caballería de la Guardia Civil, reconvertido en la posguerra a cuartel de artillería dentro de la Brigada Brunete. La adaptación universitaria de los antiguos cuarteles de Vicálvaro, con una superficie de 76.000 m2, ha seguido un camino sinuoso; en una primera fase aportaron la base física para el *Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicas "Ramón Carande"*; constituido en virtud de convenio entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Madrid y adscrito a la Universidad Complutense el *Centro Carande* inició sus actividades académicas en el curso 1990-91; `posteriormente, ya en el curso 1997-98 el centro quedó integrado en la *Universidad Rey Juan Carlos*, cuyos restantes campus (Móstoles, sede del rectorado, Alcorcón y Fuenlabrada) comparten ubicación suburbana en el conglomerado del *Gran Sur Metropolitano* (COMUNIDAD DE MADRID, 1993).

La intención de reforzar la presencia de la universidad en el casco histórico de Córdoba late en la operación, impulsada desde 2009, de compra de parte del acuartelamiento de *"La Trinidad"* (antigua Zona de Reclutamiento procedente también de la desamortización), previa firma de un protocolo de colaboración para reformarlo entre el Ministerio de Defensa, el Ayuntamiento de Córdoba y la Universidad (UCO). En concreto, Defensa vendería a la UCO una parcela de 3.000 m2 para ubicar en ellos la sección de Traducción e Interpretación adscrita a la facultad de Filosofía y Letras, reservándose el resto de la antigua instalación militar para la construcción de una residencia para militares, que se financiará con la venta de la citada parcela; por tanto, la operación presenta la particularidad de plantear el uso compartido entre la función militar y la universitaria. El acuerdo en cuestión, sin embargo, ha sido objeto de controversia política con posterioridad, precisamente por las implicaciones urbanísticas que competen al ayuntamiento de Córdoba; en concreto, en el *Plan Especial del Conjunto Histórico de Córdoba (PECHC)* se preveía la construcción en los solares del cuartel de diversos equipamientos municipales altamente demandados por los vecinos[39], por lo que, de mantenerse el protocolo en los

39 En la Ficha de Actuación 4.3.2. (Cuartel de la Trinidad) del Plan Especial se fijan con gran precisión la asignación de usos de sus 6.395 m2 y el sistema de actuación por convenio entre administraciones, aunque no se precisan más equipamientos genéricos que un aparcamiento y la ampliación de la biblioteca-archivo municipal (Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo de Córdoba)

términos citados, ello requeriría una modificación sustancial del plan especial al cambiar el uso previsto para los suelos de este enclave[40].

6. Conclusiones

El estallido universitario español de los últimos cuarenta años merece una valoración ambivalente pues, si por una parte refleja mejor que cualquier otro indicador los avances experimentados por la sociedad española reflejados en el acceso generalizado a la formación universitaria, por otro pone en cuestión la racionalidad y la calidad de las oportunidades disponible para ello más allá de su accesibilidad asimilable ya a cualquier otro equipamiento básico; asalta la duda de si no se habrá sacrificado a un prurito de equilibrio territorial en la ubicación de las universidades, sus sedes y sus instalaciones desconcentradas más de lo que las economías de escala aconsejarían. La clave del dilema hay que buscarla en unas decisiones más inspiradas en las apetencias localistas que en razones objetivas de búsqueda de optimización de unos recursos siempre escasos y que requieren que la oferta académica alcance altas dosis de calidad. Colocar como máximo objetivo de las políticas educativas la universalización del acceso a los estudios superiores para toda la población en edad de cursarlos y que tal acceso se obtenga en las inmediaciones de su lugar de residencia ha sido un apriorismo en cuya obtención han porfiado por igual los distintos niveles competenciales a lo largo de todo el período con el evidente riesgo de haber sacrificado la cantidad de la oferta a la calidad, lo que determina la aparición de grandes contrastes entre instituciones formalmente pertenecientes al mismo ámbito formativo.

Sin embargo, en el largo período considerado se han producido cambios sustanciales en la toma de decisiones sobre la forma de asignar la oferta universitaria al territorio, aunque se asemejan en la falta de una estrategia racional con vocación de continuidad; se podría argüir que la causa hay que ir a buscarla a los profundos cambios institu-

40 El PP exige equipamientos en la reforma del cuartel de "La Trinidad". *Córdoba Local*, 20.11.2009. Como conclusión del citado razonamiento sería necesario, según ese partido político, que el ayuntamiento participara en la adquisición de los terrenos sobrantes del equipamiento universitario para garantizar la creación de los otros equipamientos previstos. Cuando se redacta este texto no hemos llegado a saber cuál ha sido el final de la operación.

cionales y normativos que se han ido produciendo, lo cual es en gran parte cierto. De hecho, durante el largo período que abarca el tardofranquismo y la transición a la democracia con una fecha de referencia límite en 1983 (aprobación de la LRU) las decisiones sobre creación de universidades y centros siguió una trayectoria errática, marcada por el oportunismo y por las presiones localistas donde se fueron sucediendo normativas fragmentarias, que sembraron de forma bastante arbitraria ora de 'autónomas', ora colegios universitarios, ora universidades regionales, por citar algunas familias de centros universitarios.

La combinación entre la autonomía política y la universitaria en los 80 y primeros noventa puso en marcha una abierta competición entre comunidades autónomas para llenar de centros universitarios los sistemas urbanos respectivos desde las capitales regionales hasta las propias cabeceras comarcales; en esto ha habido practica unanimidad institucional con la consiguiente aparición de grandes desigualdades en cuanto a la calidad de la docencia y de la producción científica. Pero eso parece preocuparles poco a los responsables políticos de las autonomías, preocupados más por satisfacer a sus respectivas clientelas (padres de familia incluidos) que por asegurarles una enseñanza de calidad. Se trata, además, de un caso patético de abandono por parte de la administración central de sus responsabilidades en materia de coordinación e inspección del sistema educativo, con el agravante de que fue el gobierno central en 1992 el que impuso la generalización del modelo autonómico de planificación y gestión de la enseñanza universitaria a todas las Comunidades Autónomas que no lo habían planteado en sus estatutos de autonomía.

Por último, a partir de 1991, para rematar la caótica difusión espacial de la oferta universitaria, se abre vía libre a la creación de universidades privadas, situadas justamente en los antípodas de cualquier criterio de equilibrio territorial; al contrario, su estrategia ha sido aproximar aún más la oferta universitaria a su natural clientela, las clases medias-altas y altas de las regiones y ciudades más prósperas del país; de ahí su predilección por las periferias residenciales de baja densidad asiento preferido de estas clases sociales.

Ahora bien, en el haber de la dimensión espacial de las universidades es obligado subrayar el papel reanimador de las áreas centrales de las ciudades, que en ocasiones adquiere rango de regeneración de

sectores amplios de cascos históricos y de barrios con problemas de deterioro y abandono. El papel de reciclaje del patrimonio construido que muchas universidades han asumido nos merece una valoración muy positiva por contraposición a los campus suburbanos monofuncionales; en tal sentido, el urbanismo universitario va en el sentido que marca el movimiento partidario de un modelo de crecimiento inteligente para las ciudades (*smart growth*). La recuperación para nuevos usos urbanos de zonas o edificaciones abandonadas por la decadencia o desaparición de las actividades preexistentes (los denominados actualmente como *brownfields*) constituye, sin duda, una impagable oportunidad para que las modernas corrientes urbanísticas puedan demostrar fehacientemente las muchas ventajas de la ciudad compacta sobre la difusa, que tan negativos efectos ha propiciado en anteriores etapas de un expansionismo urbano depredador.

Un último aspecto a resaltar, en este caso positivo, es el grado de coincidencia alcanzado sobre el papel regenerador que sobre las áreas interiores de las ciudades se le asigna en muchas ciudades españolas a la implantación universitaria en ellas, sobre todo en los cascos históricos, utilizando para facilitarla la reutilización de las antiguas instalaciones militares en desuso. Han sido frecuentes los acuerdos a tres bandas entre la administración central a través de Defensa, las autonómicas y las locales en la dirección señalada, si bien desde perspectivas e intereses a menudo discrepantes; también lo han sido las fórmulas utilizadas para el cambio de manos y de uso (venta, cesión, donación etc.). Igualmente se ha puesto de manifiesto en qué medida los acuerdos institucionales, cuando no sintonizan con las aspiraciones ciudadanas, es previsible que provoquen la eclosión de movilizaciones sociales; de aquí que sea aconsejable no perder de vista las demandas de la sociedad local cuando se proyectan sobre un área urbana instituciones que, por atractivas que se las perciba, no hay que olvidar su condición un tanto ajena a la sociedad local.

7. Bibliografía

AA.VV. (1990): *La Universidad de Alcalá.* Madrid. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. 2 vols.

AA. VV. (1995): *La ciudad del saber. Ciudad, Universidad y Utopía, 1293-1993.* Madrid. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. 398 p.

ANDRES LÓPEZ, G. (1999): "Transformación urbana y cambio funcional en el suroeste de Burgos: de espacio industrial a campus universitario". *Polígonos,* nº 9, 9-29.

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (2010): *La cultura transforma el centro. Propuestas para la revitalización del casco histórico de Zaragoza (Avance).* Zaragoza. 155 p. Disponible en http://www.zaragoza.es/contenidos/participacion/centrohistorico/propuesta.pdf.

BATLLE, T. y EQUIPO PITCH-AGUILERA (2010): "Revitalización de antiguos cuarteles a partir de un nuevo espacio climático. Criterios para la reducción de la demanda energética". *Informes de la Construcción,* vol. 62, nº 517, 113-124.

BELLET, C. y GANAU, J. (2006): *Ciudad y Universidad. Ciudades universitarias y campus urbanos.* Lleida. Editorial Milenium. 304 p.

BERNAL, B. (1999): "Relación Universidad-ciudad en Burgos. Un posible compromiso con el patrimonio y la calidad urbana" en BERNAL, B. (coord.), *Vivir las ciudades históricas.* Burgos, Universidad y Fundación La Caixa, 21-43.

BRANDIS, D. *et al*. (2005): "La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años". *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales,* vol. XXXVII, nº 144, 391-415.

CABO ALONSO, A. (1967): *La universidad de Salamanca y su área geográfica de atracción*. Salamanca. Universidad.

CAMPOS CALVO-SOTELO, P. (2000): *La Universidad en España. Historia, Urbanismo y Arquitectura.* Madrid. Ministerio de Fomento.

CARAVACA, I y FERIA, J.M. (1996): "La universidad de Sevilla y su ámbito geográfico de atracción". *Revista de Estudios Andaluces,* nº 22, 129-146.

CARRERAS, C. (2006): "La universidad de Barcelona y el ayuntamiento. Más de 40 años de relaciones" en BELLET, C. y GANAU, J. (ed.), *Ciudad y Universidad. Ciudades universitarias y campus urbanos.* Lleida. Editorial Milenium. 261-273.

CATELLS, M. (2000): "La ciudad de la nueva economía". *La factoría,* nº 12, 7 p.

CLEMENTE, C. (1990): "Los proyectos universitarios de Alcalá de Henares" en *La Universidad de Alcalá.* Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, vol. I, 75-255.

COMUNIDAD DE MADRID (1990): *Madrid, región metropolitana. Actuaciones y estrategias.* Madrid. Consejería de Política Territorial. 3 vols.

COMUNIDAD DE MADRID (1993): *Madrid Gran Sur Metropolitano. Territorio, Desarrollo Regional y Medio Ambiente.* Madrid. Arpegio. 143 p.

ESTEBAN, J.M. y GARCIA MORAN, B. (2006): "Ordenación del campus de La Asunción de la Universidad de Cádiz en Jerez de la Frontera" en BELLET, C. y GANAU, J., *Ciudad y Universidad. Ciudades universitarias y campus urbanos.* Lleida, Editorial Milenium, 287-304.

FELSESTEIN, D. (1996): "The university in the metropolitan area: impacts and public policy implications". *Urban Studies,* vol. 33, nº 9, 1565-1580.

GAITÁN AYNETO, C. (1994): *La ULPGC: antecedentes, evolución y perspectivas de futuro.* Las Palmas de Gran Canaria. Universidad. 276 p.

GOMEZ OCHOA, F. (2009): "La universidad en la España Contemporánea (1807-1975)" en REQUÉS VELASCO, P. (ed.), *Universidad, sociedad y territorio.* Santander, Universidad de Cantabria-Banco de Santander, 67-92.

GOMEZ OCHOA, F. y REQUÉS VELASCO, P. (2009): "De la universidad española a las universidades españolas. La enseñanza superior en la España democrática (1975-2008)" en REQUÉS VELASCO, P. (ed.), *Universidad, Sociedad y Territorio.* Santander, Universidad de Cantabria-Banco de Santander, 93-108.

GOMEZ MENDOZA, J. (1987): *Ghettos universitarios. La Universidad Autónoma de Madrid.* Madrid. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid. 196 p.

HALL, P. (1997): "The university and the city". *Geo Forum,* vol. 41, nº 4, 301-309.

MAS HERNANDEZ, R. (2002): *La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo del espacio urbano militar en España.* Madrid. Los Libros de la Catarata-UAM. 251 p.

MONTERROSO, J.M. (1997): "La universidad y su implantación en el casco histórico de Santiago". *Mérida,* nº 1, 109-113.

PERELLADA, M. y DUCH, N. (2006): "Descentralización autonómica y sistema universitario" en FERRARO GARCIA, F.J. (coord.), *Colección Mediterránea Económic*a, nº 10, 405-426.

PONCE, G. y VERA, F. (1987): *La universidad de Alicante y su área de influencia geográfica.* Alicante. Secretariado de Publicaciones de la universidad de Alicante

RIVERA, J. (1995): "Criterios y métodos de utilización de monumentos con fines universitarios" en *La ciudad del saber Ciudad, Universidad y Utopia, 1293-1993.* Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1995, 191-196.

SARASA, J.L. (2000): "Intraurbanización: la universidad en el centro de la ciudad". *Papeles de Geografía,* nº 32, 5-17.

SARASA, J.L. (2002): *La Universidad ante la rehabilitación de las ciudades históricas.* Murcia. Servicio de Publicaciones de la Universidad. 169 p.

SEGARRA i BELASCO, A. (2004): "La universitat com a instrument de dinamització socioecòmica del territori". *Coneixément i Societat*, nº 3, 98-101.

SERRANO, J.M. (1990): *Universidad de Murcia y territorio. Análisis de algunos aspectos espaciales de esa función urbana.* Murcia. Asociación Murcia de Ciencia Regional y Caja Murcia.

SUREZ, C. y QUIROS, F. (1977): *La función universitaria de Oviedo.* Oviedo, Departamento de Geografía.

TATJER, M. (1970): "El área de influencia de la universidad de Barcelona: procedencia geográfica de sus estudiantes". *Estudios Geográficos*, nº 118, 163-175.

VALENZUELA, M. y cols. (1990): "El Proyecto Alcalá como instrumento de reorganización territorial y dinamización económica en el marco de la Región Metropolitana de Madrid" en AA.VV., *La Universidad de Alcalá.* Vol. I, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 267-329.

VALENZUELA, M. (1991): "La inserción de la universidad en su entorno urbano y territorial. La necesidad de una simbiosis". *Universidades*, nº 1, 55-60.

VALENZUELA, M. y MORENO, J. (1995): "El espacio universitario en Iberoamérica, Europa y España. Acotaciones a una exposición" en *La ciudad del saber Ciudad, Universidad y Utopia, 1293-1993.* Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 275-301.

VALHONRAT, C. (1995): "Alcalá de Henares, planeamiento municipal y arquitectura. La recuperación universitaria del casco histórico" en

La ciudad del saber Ciudad, Universidad y Utopia, 1293-1993. Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 197-204.

VENTEO MELENDEZ, D. (2011): *Universitat Pompeu Fabra: historia d'un campus urbà.* Barcelona. Edit. Viena. 192 p.

VENTURA FERNANDEZ, J. (1996): "La Universidad de Sevilla y su ámbito geográfico de atracción". *Revista de Estudios Andaluces,* nº 22, 129-146.

Apéndice 1. Universidades por periodos y fechas de creación

AÑO	UNIVERSIDAD	CIUDAD SEDE
Universidades Históricas (Anteriores a 1968)		
1218	Universidad de Salamanca	Salamanca
1295	Universidad de Valladolid	Valladolid
1430	Universitat de Barcelona	Barcelona
1474	Universidad de Zaragoza	Zaragoza
1495	Universidade de Santiago de Compostela	Santiago de Compostela
1500	Universitat de València	Valencia
1505	Universidad de Sevilla	Sevilla
1531	Universidad de Granada	Granada
1608	Universidad de Oviedo	Oviedo
1792	Universidad de La Laguna	San Cristóbal de La Laguna
1851	Universidad Central[1]	Madrid
1886	Universidad de Deusto	Bilbao
1892	Universidad Pontificia de Comillas	Madrid
1915	Universidad de Murcia	Murcia
1940	Universidad Pontificia de Salamanca	Salamanca
1945	Universidad Internacional Menéndez Pelayo	Madrid
1952	Universidad de Navarra	Pamplona
Tardofranquismo y Transición (1968-1982)		
1968	Universitat Autónoma de Barcelona	Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
1968	Universidad Autónoma de Madrid	Madrid
1968	Universidad Autónoma de Bilbao[2]	Vitoria
1971	Universitat Politécnica de Catalunya	Barcelona
1971	Universidad Politécnica de Madrid	Madrid
1971	Universitat Politècnica de València	Valencia
1972	Universidad de Córdoba	Córdoba
1972	Universidad de Málaga	Málaga
1972	Universidad de Santander[3]	Santander

1972	Universidad Nacional de Educación a Distancia	Madrid
1972	Universidad de Extremadura	Cáceres
1977	Universidad de Alcalá de Henares[4]	Alcalá de Henares (Madrid)
1978	Universidad de Palma de Mallorca[5]	Palma de Mallorca
1979	Universidad de Cádiz	Cádiz
1979	Universidad de León	León
1979	Universidad de Alicante	San Vicente del Raspeig (Alicante)
1982	Universidad de Castilla La Mancha	Ciudad Real
Universidades de fundación autonómica (1983-1998)		
1987	Universidad Pública de Navarra	Pamplona
1989	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Las Palmas de Gran Canaria
1989	Universidad Carlos III de Madrid	Getafe (Madrid)
1989	Universidade de Vigo	Vigo
1989	Universidade da Coruña	La Coruña
1990	Universitat Pompeu Fabra	Barcelona
1991	Universitat de Girona	Gerona
1991	Universitat de Lleida	Lérida
1991	Universitat Rovira i Virgili	Tarragona
1991	Universitat Jaume I	Castellón de la Plana
1992	Universidad de La Rioja	Logroño
1993	Universidad de Almería	Almería
1993	Universidad de Huelva	Huelva
1993	Universidad de Jaén	Jaén
1994	Universidad Internacional de Andalucía	Sevilla
1994	Universidad de Burgos	Burgos
1996	Universidad Rey Juan Carlos	Móstoles (Madrid)
1996	Universidad Miguel Hernández	Elche (Alicante)
1997	Universidad Pablo de Olavide	Sevilla
1998	Universidad Politécnica de Cartagena	Cartagena

Universidades Privadas (1991-2007)		
1991	Universitat Ramon Llull	Barcelona
1993	Universidad CEU San Pablo	Madrid
1993	Universidad Alfonso X El Sabio	Villanueva de la Cañada (Madrid)
1995	Universitat Oberta de Catalunya	Barcelona
1995	Universidad Antonio de Nebrija	Madrid
1995	Universidad Europea de Madrid	Villaviciosa de Odón (Madrid)
1996	Universidad Católica de Ávila	Ávila
1996	Universidad Católica de San Antonio	Guadalupe (Murcia)
1997	IE Universidad	Segovia
1997	Universitat de Vic	Vic (Barcelona)
1997	Universitat Internacional de Catalunya	Sant Cugat del Vallès (Barcelona)
1998	Universidad Camilo José Cela	Villanueva de la Cañada (Madrid)
1998	Mondragon Unibertsitatea	Mondragón (Guipuzcoa)
1999	Universitat CEU Cardenal Herrera	Moncada (Valencia)
2001	Universidad Francisco de Vitoria	Pozuelo de Alarcón (Madrid)
2002	Universidad Europea Miguel de Cervantes	Valladolid
2003	Universitat Abat Oliba CEU	Barcelona
2003	Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir	Valencia
2005	Universidad San Jorge	Zaragoza
2006	Universidad a Distancia de Madrid	Collado Villalba (Madrid)
2009	Universidad de Marbella	Marbella (Málaga)
2010	Universidad Internacional de Castilla y León	Burgos

Fuente: Informaciones varias (elaboración propia)

[1] Heredera de la Universidad de Alcalá, su traslado a Madrid se produce entre 1836 y 1841 pasando a denominarse "Central" en 1851.

[2] Desde 1980 se denomina oficialmente Universidad del País Vasco con campus también en Bilbao y Vitoria trasladándose el rectorado desde Lejona, su primera sede, a Vitoria.

[3] Desde 1985 pasa a denominarse Universidad de Cantabria.
[4] Sus antecedentes son los Estudios Genererales creados en 1293 por Sancho IV y posteriormente la Universidad Cisneriana fundada por el cardenal Cisneros en 1499 y cerrada en 1836.
[5] Cambió su nombre por Universitat de Les Illes Balears en el año 1985.

PERFIL BIOGRÁFICO DE LOS AUTORES

Agudo González, Jorge
Jorge Agudo González es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho y Máster en Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado varias monografías y varias decenas de artículos en materias como medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, expropiación, bienes públicos, etc.

Alberich González, Joan
Joan Alberich es doctor en Geografía y profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Rovira i Virgili. Sus principales líneas de investigación son las dinámicas sociodemográficas de la población y su relación con el territorio, principalmente a partir de su movilidad habitual y residencial, materia sobre la que ha publicado un gran número de artículos y mantiene actualmente un blog en internet sobre el tema.

Almoguera Sallent, Mª del Pilar
Pilar Almoguera Sallent es profesora Titular de Geografía Humana en la Universidad de Sevilla, donde desarrolla en la actualidad su labor docente e investigadora. IP y responsable de grupo de investigación *Geodemografía y sociedad: análisis territoriales y urbanos*, sus investigaciones se centran en los análisis demográficos, así como en el estudio del medio urbano especialmente de los sectores periféricos, áreas metropolitanas, y área metropolitana de Sevilla, siendo este uno de sus temas básicos de investigación.

Aparicio Guerrero, Ana Eulalia
Licenciada en Filosofía y Letras por la Universidad Autónoma de Madrid y doctora en Geografía por la misma universidad con la tesis doctoral "Urbanismo, Política Territorial y reanimación económica de la provincia de Cuenca", dirigida por el Prof. D. Manuel Valenzuela Rubio. Actualmente desempeña sus funciones en la Facultad de

Ciencias de la Educación y Humanidades de la Universidad de Castilla-La Mancha en Cuenca. Es en su tesis doctoral donde se perfilan las líneas de investigación que aún en la actualidad siguen abiertas: "Desarrollo local y turismo rural" y "Estudios urbanos: la revitalización de los cascos históricos".

Barrado Timón, Diego Antonio
Profesor Titular de Geografía Humana en la Universidad Autónoma de Madrid, doctor en Geografía y licenciado en Antropología Social y Cultural. Sus principales líneas de investigación se centran en Geografía del Turismo (planificación del espacio turístico, turismo y desarrollo, turismo y sostenibilidad) y Geografía Urbana (ciudad, cultura y patrimonio, turismo urbano). Imparte clases en diferentes masters oficiales sobre dichas materias y ha trabajado como consultor para todos los niveles de la administración pública y diferentes empresas privadas.

Calderón Calderón, Basilio
Basilio Calderon Calderón, catedrático acreditado de Geografía Humana de la Universidad de Valladolid. Decano de la Facultad de Filosofía y Letras en el periodo 1989 a 2001 y Director del Área de Comunicación entre los años 2002 y 2006. Profesor de varios master y cursos de doctorado en la Universidad de Valladolid, Rosario (Argentina) y Guadalajara (México), es autor de cerca de un centenar de publicaciones e investigador principal y asociado en varios proyectos de investigación competitivos de escala regional y nacional. Es miembro del consejo de dirección del Instituto de Urbanística y director del grupo de investigación reconocido Citerior "Ciudad y Ordenación del Territorio", de la Universidad de Valladolid.

Casado Echarren, Amaya
Amaya Casado Echarren. Jefe de Servicio de la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Licencias del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda en el Ayuntamiento de Madrid. Autora de diversos artículos en revistas especializadas. Ha desarrollado distintos trabajos de investigación y procesos de mejora en el sistema de gestión de las licencias urbanísticas y trabajos de investigación en el campo del Derecho Local.

Escolano Utrilla, Severino
Catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Zaragoza (España). Ha impartido docencia en los estudios de licenciatura en Geografía y doctorado en Ordenación territorial y medioambiental de la Universidad de Zaragoza. Además, ha impartido diversos cursos de especialización y seminarios en titulaciones de máster y doctorado de varias universidades españolas y latinoamericanas, principalmente en torno a los procesos de expansión urbana y sobre diversos aspectos del uso de las nuevas tecnologías de la información geográfica. Las líneas de investigación fundamentales se identifican con el estudio de diversos aspectos relacionados con el crecimiento urbano en grandes ciudades latinoamericanas y con la aplicación de los sistemas de información geográfica.

Espinosa Seguí, Ana
Ana Espinosa Seguí es profesora en el Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alicante. Sus líneas de investigación se han enfocado a la Geografía Comercial y la Geografía Económica, donde se ha centrado en el estudio de la localización espacial de las actividades comerciales y los partenariados público y privados en la gestión urbano-comercial.

Juaristi Linacero, José María
Joseba Juaristi Linacero es catedrático de Geografía Humana en la Universidad del País Vasco. Su línea de investigación es la Geografía Urbana, campo al que ha dedicado numerosos trabajos sobre estructura de las redes y sistemas de ciudades. También está interesado en las transformaciones de la ciudad industrial que han dado lugar a nuevas formas y conceptualizaciones del espacio urbano.

Lago Ávila, Mª Jesús
María Jesús Lago Ávila el Profesora Adjunta de Geografía Humana de la Universidad CEU San Pablo y Directora del Servicio de Promoción Universitaria de la Fundación Universitaria CEU. Desde hace años su línea de investigación principal se ha centrado en temas de marginalidad residencial urbana, procesos de exclusión social de minorías étnicas e inmigrantes y políticas de integración social, temas

sobre los que tiene numerosas publicaciones e intervenciones en congresos nacionales e internacionales.

Lora-Tamayo, Marta
Marta Lora-Tamayo es Profesora Titular en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Especializada en Derecho Urbanístico, realizó su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Parada Vázquez sobre el urbanismo de la obra pública y el derecho a urbanizar. Es autora de sendos libros sobre la relación entre urbanismo, medio ambiente y desarrollo sostenible así como sobre la historia de la legislación urbanística, habiendo publicado también en numerosas revistas especializadas. En la actualidad realiza un estudio comparado sobre los modelos estadounidense y europeo de intervención sobre el territorio y la influencia de la jurisprudencia en la tensión privado-pública.

Martí Ciriquián, Pablo
Pablo Martí Ciriquián es doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Valencia y actualmente profesor titular de universidad del área de conocimiento de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Universidad de Alicante. Sus trabajos de investigación están relacionados, entre otros, con la evolución de la cultura urbanística en las ordenaciones residenciales y los modelos de ocupación urbana y territorial.

Martínez Navarro, José Mª
José María Martínez Navarro es licenciado en Humanidades por la universidad de Castilla-La Mancha y Diploma de Estudios Avanzados en Geografía y Pedagogía. Desde 2004 trabaja como profesor Asociado en esta misma universidad, donde imparte docencia en la facultad de Educación. Al mismo tiempo es contratado investigador a tiempo parcial con cargo a un proyecto de investigación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre indicadores de capital social en municipios rurales.

Palacios García, Antonio J.
Antonio J. Palacios García es profesor contratado doctor en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

Sus dos líneas de investigación principales son la Geografía Urbana, especialmente lo relacionado con los barrios desfavorecidos urbanos y con la política de vivienda, así como la Geografía del turismo y la puesta en valor turística del patrimonio minero-industrial.

Parreño Castellano, Juan Manuel
Juan Manuel Parreño Castellano es Profesor Titular de Geografía Humana en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Su labor investigadora está vinculada a los campos de la Geografía Social y Económica y de modo más preciso al estudio de la problemática y políticas de vivienda, el desarrollo turístico y las migraciones internacionales, lo que ha dado lugar a diversos libros y artículos en revistas especializadas. Su labor docente se desarrolla en varios grados y másteres de geografía y turismo, habiendo dirigido en este último ámbito diversos programas de doctorado.

Ponce Herrero, Gabino
Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Alicante, es profesor de ordenación del territorio, planeamiento urbano y gestión del patrimonio urbanístico en la licenciatura de Geografía, en el grado de geografía y ordenación del territorio, en las maestrías de gestión de la edificación, de desarrollo local y de gestión del patrimonio, y en los cursos de doctorado de gestión de la edificación y de geografía. Imparte docencia en dos doctorados latinoamericanos sobre urbanismo, patrimonio y turismo. Sus líneas de investigación preferente se centran en diversas temáticas relacionadas con la ordenación del territorio, el diseño urbano y la recuperación del patrimonio, sobre las que ha publicado libros y artículos y ha participado en diferentes congresos de carácter nacional e internacional.

Roquer Soler, Santiago
Santiago Roquer Soler es catedrático emérito de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona), del área de Geografía Humana. Sus principales líneas de investigación son las siguientes: Demogeografia (estructura de la población, migraciones, movilidad habitual, etc.), Geografía Urbana (planificación estratégica, espacio social urbano, puertos y fachadas marítimas, etc.) y Desarrollo rural e iniciativas europeas.

Sáez Cala, Antonia
Antonia Sáez Cala, profesora titular de Economía Aplicada de la Facultad de CC.EE, Universidad Autónoma de Madrid. Doctora en Geografía y postgrado en Ciencia Regional/Planificación Regional y Urbana en el Instituto de Ciencia Regional de la Universidad de Karlsruhe (Alemania). Sus principales líneas de investigación son dinámica y procesos de innovación en sistemas productivos locales, política de desarrollo local y turismo y desarrollo económico.

Valenzuela Rubio, Manuel
Manuel Valenzuela Rubio es catedrático de Geografía Humana en el departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, donde imparte docencia y donde ha coordinado prolongadamente el doctorado e implantado el actual master oficial del departamento. En investigación ha cultivado preferentemente las líneas urbana y turística, en las que se ha centrado su producción personal pero también las tesis doctorales dirigidas así como diversos proyectos competitivos obtenidos en convocatorias oficiales y trabajos de consultoría mediante convenio con administraciones públicas. Desde los 80 dirige un núcleo de investigación sobre ciudad y turismo actualmente Grupo URBYTUR. Es el Investigador Principal del proyecto URBSPAIN. Ha sido profesor invitado en una veintena de universidades españolas y extranjeras.

Vázquez Varela, Carmen
Carmen Vázquez Varela es profesora Titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Castilla-La Mancha desde el año 2003. Comenzó su carrera académica trabajando en temas de geografía social urbana, si bien a lo largo del tiempo sus líneas de investigación han incluido también las infraestructuras de transporte y las TICs, así como los procesos de desconcentración urbana y, desde su incorporación a la universidad de Castilla-La Mancha, el desarrollo local y sus relaciones con el capital social en zonas rurales.

e-ISBN: 978-84-8344-343-9

UAM EDICIONES

978-84-8344-322-4

9 788483 443224

FYL