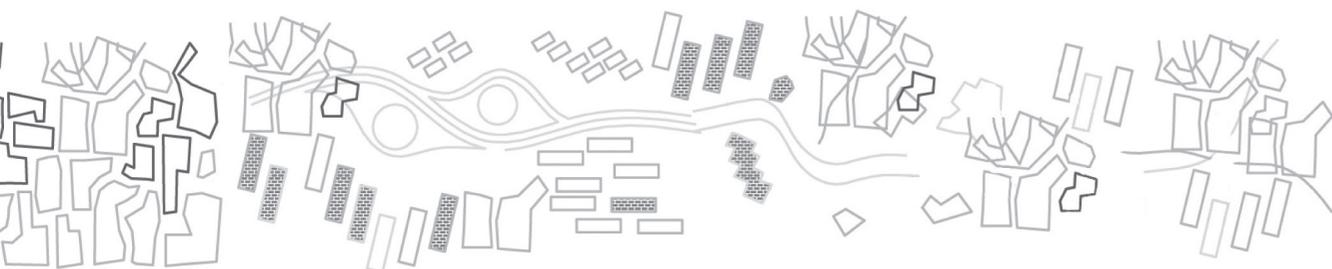


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIV. Cuarta época **N.º 212** verano 2022

**De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano  
Sostenible Integrado**

**Regreso al campo: la naturaleza como solución  
del habitar contemporáneo**

**La selección de los polos industriales del plan de  
desarrollo de 1964: Valladolid y Burgos  
Murcia y el Plan General de 2001**

**El espacio público en la ciudad: ensayo en Valladolid  
Los bulevares del barrio de Ibiza en Madrid**

**“Espacios de renta” y proceso de construcción de la ciudad:  
Torre Glòries (Barcelona)**

**Movilidad sostenible en el siglo XXI: Bogotá (Colombia)  
y Guadalajara (México)**

**Vitalidad urbana y sociabilidad barrial: Santiago de Chile**



## **Director / Editor-in-Chief**

Rafael MATA OLMO  
Universidad Autónoma de Madrid

## **Subdirector / Deputy Editor**

Jorge OLCINA CANTOS  
Universidad de Alicante

## **Secretario / Editorial Manager**

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

## **Coordinadora / Editorial Coordinator**

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Consejo de Dirección / Management Board**

Presidente de Honor / Honorary President

Isabel PARDO DE VERA POSADA  
Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Presidente / President**

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

## **Vicepresidente / Vicepresident**

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

## **Vocales / Members**

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

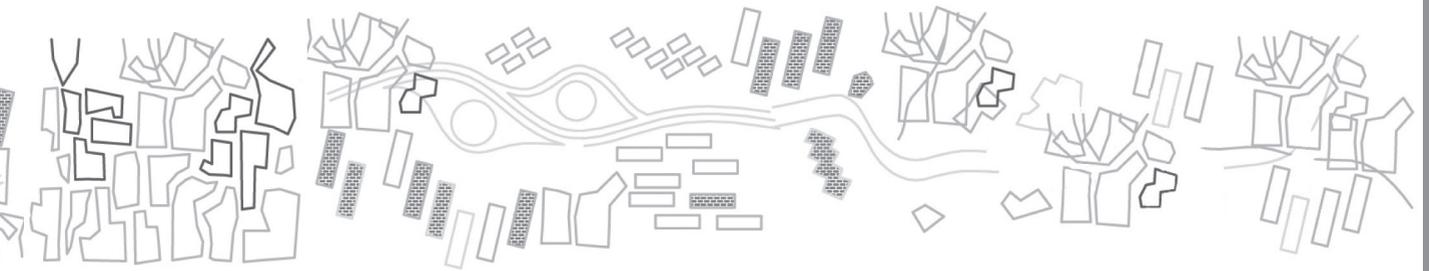
Miguel BAIGET LLOMPART  
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Fidel VÁZQUEZ ALARCÓN  
Director General de SEPES  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

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

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

# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIV. Cuarta época **N.º 212** verano 2022

De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano  
Sostenible Integrado

Regreso al campo: la naturaleza como solución  
del habitar contemporáneo

La selección de los polos industriales del plan de  
desarrollo de 1964: Valladolid y Burgos

Murcia y el Plan General de 2001

El espacio público en la ciudad: ensayo en Valladolid

Los bulevares del barrio de Ibiza en Madrid

“Espacios de renta” y proceso de construcción de la ciudad:  
Torre Glòries (Barcelona)

Movilidad sostenible en el siglo XXI: Bogotá (Colombia)  
y Guadalajara (México)

Vitalidad urbana y sociabilidad barrial: Santiago de Chile



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD  
Y AGENDA URBANA

### **Comité de Redacción/Editorial Board**

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*  
Omar BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*  
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*  
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*  
Ana Belén BERROCAL MENÁRGUEZ – *Universidad Politécnica de Madrid*  
Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ – *Universidad Complutense de Madrid*  
Melisa PESOA MARCILLA – *Universitat Politècnica de Catalunya*

### **Consejo Científico CYTET (Scientific Board)**

Maria José ALONSO MAS. <i>Universidad de Valencia (España)</i>	Elena LACILLA LARRODÉ. <i>Universidad de Navarra (España)</i>
Miguel ATIENZA ÚBEDA. <i>Universidad Católica del Norte, Antofagasta (Chile)</i>	Esperanza MARRODÁN CIORDIA. <i>Universidad de Navarra (España)</i>
Carme BELLET SANFELIU. <i>Universitat de Lleida (España)</i>	Juan José MICHELINI. <i>Universidad Complutense de Madrid (España)</i>
Ignacio BISBAL GRANDAL. <i>Universidad del Bio Bio, Concepción (Chile)</i>	Elisa MOREU CARBONELL. <i>Universidad de Zaragoza (España)</i>
Claudia Andrea CASTILLO HAEGER. <i>Universidad de Los Lagos, Puerto Montt (Chile)</i>	Carmen MOTA UTANDA. <i>Universidad de Castilla La Mancha (España)</i>
María A. CASTRILLO ROMÓN. <i>Universidad de Valladolid (España)</i>	Carlos MUÑOZ PARRA. <i>Universidad de Santiago de Chile (Chile)</i>
Francisco CEBRIÁN ABELLÁN. <i>Universidad de Castilla La Mancha (España)</i>	Oriol NEL·LO COLOM. <i>Universitat Autònoma de Barcelona (España)</i>
Antonio FORTES MARTÍN. <i>Universidad Carlos III de Madrid (España)</i>	Soledad NOGUÉS LINARES. <i>Universidad de Cantabria (España)</i>
Cándida GAGO GARCÍA. <i>Universidad Complutense de Madrid (España)</i>	Velia Yolanda ORDAZ ZUBIA. <i>Universidad de Guanajuato (México)</i>
Pablo GALASO RECA. <i>Universidad de La República, Montevideo (Uruguay)</i>	Pilar PANEQUE SALGADO. <i>Universidad Pablo de Olavide (España)</i>
Fernando Miguel GARCÍA MARTÍN. <i>Universidad Politécnica de Cartagena (España)</i>	Enrique Petar RAJEVIC MOSLER. <i>Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile (Chile)</i>
Isabel GONZÁLEZ GARCÍA. <i>Universidad Politécnica de Madrid (España)</i>	María José PIÑEIRA MANTIÑÁN. <i>Universidad de Santiago de Compostela (España)</i>
Pedro GÓRGOLAS MARTÍN. <i>Universidad de Sevilla (España)</i>	Maria Dolores PITARCH GARRIDO. <i>Universitat de València (España)</i>
Aaron GUTIÉRREZ PALOMERO. <i>Universitat Rovira i Virgili (España)</i>	María Cruz PORCAL GONZALO. <i>Universidad del País Vasco (España)</i>
Ester HIGUERAS GARCÍA. <i>Universidad Politécnica de Madrid (España)</i>	José PRADA TRIGO. <i>Universidad de Concepción (Chile)</i>
Víctor JIMÉNEZ BARRADO. <i>Universidad de Las Palmas Gran Canaria (España)</i>	Anna RIBAS PALOM. <i>Universitat de Girona (España)</i>
Carlos JIMÉNEZ ROMERA. <i>Universidad El Bosque, Bogotá (Colombia)</i>	Fermín RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ. <i>Universidad de Oviedo (España)</i>

Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ. *Universidad de Sevilla (España)*  
Gustavo ROMANILLOS ARROYO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Fernando RUBIERA MOROLLÓN. *Universidad de Oviedo (España)*  
Valeria SCAVONE. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*

Mariona TOMÀS FORNÉS. *Universitat de Barcelona (España)*  
J. Fernando VERA REBOLLO. *Universidad de Alicante (España)*  
Helga VON BREYMANN MIRANDA. *Universidad de Costa Rica, San José (Costa Rica)*  
Juan Guillermo YUNDA LOZANO. *Universidad Pontificia Javieriana, Bogotá (Colombia)*

### **Consejo Asesor Internacional/International Advisory Board**

Antonio ACIERNO. *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Arturo ALMANDOZ MARTE. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*  
Rachelle ALTERMAN. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*  
Nacima BARON. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*  
Paola BRIATA. *Politecnico di Milano (Italia)*  
James BUCKLEY. *University of Oregon (USA)*  
Joan BUSQUETS. *Harvard University (USA)*  
Laurent COUDROY DE LILLE. *Université de París-Est-Créteil (France)*  
Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*  
Fernando DE TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
José María DE UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*  
Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*  
Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*  
Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de*

*Janeiro (Brasil)*  
Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*  
Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Francesco LO PICCOLO. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Marta LORA TAMAYO. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*  
Ángel MENÉNDEZ REXARCH. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Leandro MINUCHIN. *Manchester University (United Kingdom)*  
Sergio MONTERO MUÑOZ. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*  
Luis MOYA GONZÁLEZ. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
Demetrio MUÑOZ GIELEN. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*  
Záida MUXÍ MARTÍNEZ. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Vincent NADIN. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Michael NEUMAN. *University of Westminster, London (United Kingdom)*  
Luciano PAREJO ALFONSO. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*  
Fernando PARRA SUPERVÍA. *Universidad Autónoma*

*de Madrid (España)*

Rubén Omar PESCI. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*

Héctor QUIROZ ROTHE. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Josep ROCA CLADERA. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Nelson SAULE. *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*

Guillermo TELLA. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*

Catalina TURCU. *UCL University College London (United Kingdom)*

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Fernando VIVIESCAS MONSALVE. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Alicia ZICCARDI. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Karl ZIMMERER. *Pennsylvania State University, (USA)*

# Índice/Contents

## Estudios/Articles

De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI): una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas <i>From reconstruction to Integrated Sustainable Urban Development</i> María Ángeles HUETE-GARCÍA & Rafael MERINERO-RODRÍGUEZ.....	283
Regreso al campo: la naturaleza como solución del habitar contemporáneo <i>Return to the countryside: nature as a solution for contemporary living</i> Nicolás MONCADA-GARCÍA .....	297
La selección de los polos industriales del plan de desarrollo de 1964: el ejemplo del valle del Duero <i>The selection of industrial poles in the development plan of 1964: the example of the Duero Valley</i> Luis SANTOS Y GANGES & Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO .....	313
Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución del urbanismo expansivo <i>Murcia and its Urban Masterplan of 2001</i> Fernando Miguel GARCÍA-MARTÍN & Marcos ROS-SEMPERE & María José SILVENTE-MARTÍNEZ & Pedro Francisco SÁNCHEZ-BALSALOBRE & Alfonso BERNAL-GALLEGO .....	335
El espacio público en la ciudad: ensayo metodológico para su análisis e interpretación <i>Public space in the city: methodological essay for its analysis and interpretation</i> María HUERGA-CONTRERAS & Luis Carlos MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ.....	359
Los bulevares del barrio de Ibiza en Madrid: de paradigma moderno de urbanidad a la estandarización contemporánea del espacio público <i>The boulevards of the Ibiza neighborhood in Madrid: from a modern paradigm of urbanity to the contemporary standardization of public space</i> Lourdes JIMÉNEZ-GARCINUÑO .....	381
"Espacios de renta" y proceso de construcción de la ciudad. El caso de la Torre Glòries en Barcelona <i>'Profit-driven spaces' and city-making process. The case of Glòries Tower in Barcelona</i> Federico CAMERIN .....	405
Movilidad sostenible en el siglo XXI: prospectivas viales en Bogotá-Colombia y Guadalajara-México <i>Sustainable mobility in cities of the XXI century: road perspectives in Bogotá-Colombia and Guadalajara-México</i> Yefer ASPRILLA-LARA & Darin Jairo MOSQUERA-PALACIOS & Mario Guadalupe GONZÁLEZ-PÉREZ.....	429

## Índice

Vitalidad urbana y sociabilidad barrial: complejidades de una metrópolis Latinoamericana (Santiago de Chile) <i>Models of urban naturalization and landscape preferences by citizens and municipal technicians in Latin America (Santiago Chile)</i> Felipe LINK-LAZO & Andrés SEÑORET-SWINBURN & Luis FUENTES-ARCE & Sebastián RODRÍGUEZ-LEIVA.....	443
--	-----

## Experiencias/*Urban Practices*

El Rock Garden de Chandigarh: un sistema de espacios públicos realizado a partir de materiales recuperados <i>The Rock Garden in Chandigarh: a public spaces system made from recovered materials</i> Luca BULLARO.....	459
---	-----

## Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

El mercado de vivienda en un escenario internacional complejo <i>Housing market in a complex international scenario</i> Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ.....	469
--	-----

## Documentación/*Documents*

Incentivos económicos para el fomento de la rehabilitación edificatoria en Portugal <i>Economic incentives to boost building renovation in Portugal</i> Marta GÓMEZ-GIL.....	483
Información sobre Tesis doctorales Doctoral Thesis information.....	499

## Reseñas y Libros/*Reviews and Books*

Recensiones y reseñas de libros recibidos.....	501
--	-----

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 283-296

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.1>

CC BY-NC-ND



# De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI): una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas

María Ángeles HUETE-GARCÍA<sup>(1)</sup>  
Rafael MERINERO-RODRÍGUEZ<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Investigadora colaboradora del Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca

<sup>(2)</sup> Profesores e investigadores. Universidad Pablo de Olavide

**Resumen:** Este trabajo desarrolla una reflexión acerca de las denominaciones que han adquirido las intervenciones en áreas urbanas a lo largo del tiempo. De forma concreta, realiza una aproximación a los conceptos acuñados para este tipo de actuaciones y su materialización en la composición y naturaleza de las políticas públicas asociadas a ellas: su contenido, modelos de implementación y espacios generados para el establecimiento de coaliciones de gobernanza.

Finaliza la reflexión en el modelo de desarrollo urbano sostenible integrado (MDUSI), aquel sobre el que se sustentan marcos de políticas como la Agenda 2030 (y los llamados ODS urbanos) o las agendas urbanas promovidas desde diferentes niveles de gobierno.

**Palabras clave:** Regeneración urbana; Gobernanza; Políticas públicas; Ciudades; Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI).

Recibido: 16.03.2021; Revisado: 08.06.2021

Correo electrónico: [mahuegar@upo.es](mailto:mahuegar@upo.es); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5789-6811>

Correo electrónico: [rmerrod@upo.es](mailto:rmerrod@upo.es); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3472-6956>

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

## From reconstruction to Integrated Sustainable Urban Development

**Abstract:** This work develops a reflection on the names that interventions in urban areas have acquired over time. Specifically, it makes an approach to the concepts coined for this type of actions and their materialization in the composition and nature of the public policies associated with them: their content, implementation models and spaces generated for the establishment of governance coalitions. It concludes in the concept of the integrated sustainable urban development model (MDUSI), the one on which policy frameworks such as the 2030 Agenda (and its urban SDGs) or urban agendas, promoted from different levels of government, are based.

**Keywords:** Urban regeneration; Governance; Public policies; Cities; Integrated Sustainable Urban Development model (ISUD).

### 1. Introducción

Tradicionalmente, las intervenciones en áreas urbanas en declive han adquirido diversas acepciones. Dichas denominaciones son producto de un hecho de que el urbanismo ha ostentado un papel protagonista en el diseño e implementación de estas iniciativas. A menudo, las ciencias sociales y, en concreto, disciplinas como la sociología urbana o el análisis de políticas públicas las han aceptado e incorporado, acompañándolas de una reflexión limitada<sup>1</sup> sobre lo que cada una de esas nuevas denominaciones implicaba respecto a las políticas públicas y, más aún, respecto a su efecto en la organización interna de las administraciones y las relaciones entre estas y los actores de la sociedad local.

Este artículo se destina a reflexionar sobre este asunto. Se realiza una revisión sobre los conceptos surgidos a lo largo de los años y su materialización en la composición y naturaleza de las políticas públicas: su contenido, los

modelos de implementación asociados a ellas y los espacios para el establecimiento de coaliciones de gobernanza. Finaliza su reflexión en el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado, aquel sobre el que se sustentan los modelos de intervención actuales y que se materializan, entre otros, en marcos de políticas públicas asociados a la Agenda 2030 (ODS11), y las Agendas Urbanas promovidas desde diferentes niveles de gobierno. Dichos marcos de políticas constituyen la hoja de ruta de las políticas orientadas de las ciudades del futuro, por lo que reflexionar sobre conceptos sobre los que se sustentan se considera pertinente. Tal como se verá a lo largo del artículo, conceptos como desarrollo urbano sostenible integrado, reflejan modificaciones sustanciales en la manera en que se conciben en la actualidad las políticas urbanas, lo que podríamos entender como un cambio de paradigma en las políticas urbanas para los próximos años. La FIG. 1 muestra las principales dimensiones de análisis abordadas en el artículo.



FIG. 1/ La conceptualización de la intervención en áreas urbanas y su impacto en las políticas públicas: marco analítico básico

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Existen diversos trabajos que abordan de forma explícita estas cuestiones (definición del problema, usos de los conceptos, modalidades de gobernanza, etc.) desde la perspectiva de las políticas públicas. Por ejemplo, el número monográfico sobre Gobernanza y políticas de desarrollo

urbano: teoría y práctica (2018) publicado en la revista GAPP <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/issue/view/709>, o, más recientemente, el trabajo de RUBIO-HUERTAS & UREÑA-FRANCÉS (2021).

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente forma. La primera sección se destina a reflexionar sobre el concepto de regeneración urbana desde la perspectiva de las políticas públicas. Las siguientes secciones se destinan a profundizar en las diferentes acepciones que adquiere el concepto a lo largo del tiempo: por una parte, en relación con su contenido, a lo que se dedica la segunda sección y, por otra parte, en relación con los modelos de gobernanza asociados, a los que se dedica la tercera sección. El último apartado se destina a las conclusiones.

## 2. La regeneración urbana como objeto de análisis desde las políticas públicas

Desde los años setenta, la literatura viene recogiendo un gran número de estudios en relación con la intervención en zonas urbanas degradadas, tanto desde el ámbito público como desde el sector privado. Esta producción académica no es casualidad, sino más bien el reflejo de toda una serie de procesos acontecidos en ese mismo periodo en la intervención en la ciudad. Si bien la transformación del espacio urbano había constituido una de las áreas de actuación tradicionales dentro de las administraciones locales, pivotando desde su inicio sobre el sector de la intervención física (el urbanismo), con el paso de los años dichas intervenciones comienzan a acometerse desde otras áreas o sectores de actividad dentro de la administración o gobierno de la ciudad. Ello pone de manifiesto uno de los retos más importantes a los que se han enfrentado las ciudades, pues, aun atendiendo a un mismo objeto (áreas urbanas en declive), modifican la naturaleza de su acción, acometiendo asuntos no solamente relacionados con la transformación física de los espacios urbanos, sino también con la provisión de bienestar a la ciudadanía que habita en ellos (HUETE, MERINERO & MUÑOZ, 2015).

Es especialmente la regeneración urbana un espacio o área de política pública donde se muestran las transformaciones más importantes acometidas en los modelos de implementación de políticas públicas en las últimas

décadas. Pues ello se produce no solamente respecto a su contenido, sino también a los modelos de gestión asociados a ellas y, de forma concreta, al desarrollo de alianzas entre los actores, constituyendo las políticas de regeneración urbana un ámbito de análisis privilegiado o “laboratorio perfecto” para el estudio de las coaliciones de gobernanza en el ámbito de la implementación de políticas públicas locales.

Este proceso, viene de la mano de la importancia que dichas políticas han adoptado a lo largo de los años en ámbitos geográficos como la Unión Europea (UE) y, en consecuencia, los modelos de intervención en áreas urbanas que desde este nivel de gobierno se han tratado de difundir entre los Estados miembros. En este sentido, existe un conjunto de estudios que analizan el proceso de europeización de las políticas urbanas<sup>2</sup>; entendiéndose por ello el proceso por el que las ideas y prácticas europeas se transfieren a los centros de decisión y áreas de políticas públicas a nivel nacional (JOHN, 2001).

Así, la presencia de las ciudades, como área de intervención prioritaria en el conjunto de la Unión, va adoptando una importancia creciente hasta el momento presente, en el que precisamente el desarrollo de áreas urbanas aglutina buena parte de las iniciativas orientadas al desarrollo territorial en el conjunto de las políticas europeas.

Son especialmente significativos los cambios introducidos durante el periodo de programación 2007-2013, con la incorporación de la perspectiva del llamado “enfoque de desarrollo urbano sostenible integrado”, dentro de los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos regionales. En esta misma línea, en el periodo 2014-2020, se reconoce la importancia de las ciudades en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Esto es particularmente evidente en lo relativo al FEDER, donde los Estados miembros están obligados a destinar al menos el 5% de su asignación nacional del FEDER al apoyo de estrategias integradas de desarrollo sostenible en el medio urbano. De esta forma, los cambios introducidos en el anterior periodo de programación se perpetúan en el siguiente,

<sup>2</sup> A este respecto, pueden consultarse a nivel internacional los trabajos de MARSHALL (2003a, 2003b), LE GALÉS (2002) y JOHN (2001) y, en relación con la europeización del caso español, BLANCO & SUBIRATS

(2012), CARPENTER (2013); CARPENTER & al. (2020); BERG, BRAUM & MEER (2004); DE GREGORIO (2018); GONZÁLEZ MEDINA (2011, 2018) o GONZÁLEZ MEDINA & FEDELI (2015).

con la implementación de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Y posteriormente, desde su aprobación en el año 2018, con las actuaciones promovidas en el marco de las Agendas Urbanas, en los diferentes niveles de gobierno (ONU, EU, gobiernos nacionales, regionales y locales) que constituyen un verdadero espaldarazo no solamente al papel de las ciudades en las políticas de los países, sino también a la forma en que se conciben las actuaciones a acometer en el territorio urbano, tanto desde el punto de vista del contenido de las políticas como respecto a la forma en que los actores se organizan internamente para llevarlas a cabo (GONZÁLEZ MEDINA, 2013; HUETE & MERINERO, 2021; MERINERO & HUETE, 2020).

Como reflejo de este proceso, es destacable que buena parte de los trabajos destinados al estudio de programas de regeneración urbana hacen referencia a las transformaciones en los enfoques y metodologías utilizadas en los diferentes ámbitos territoriales en los que se implementan (ANDERSEN, 2001), coincidiendo todos ellos en destacar algunos elementos que ponen de manifiesto la transformación experimentada en los modelos de intervención en la ciudad; a saber: su enfoque territorial, su modelo de intervención integral y las nuevas redes de gobernanza que se articulan en torno a su implementación.

Esta transformación en los modelos de políticas se materializa en las diferentes acepciones que las intervenciones en áreas urbanas en declive han adoptado a lo largo de los años. La siguiente sección se destina a ello, tratando de poner en relación cada una de las denominaciones adoptadas con los modelos de políticas públicas sobre los que se sustentan.

### 3. De la reconstrucción al modelo de desarrollo urbano sostenible integrado

Tal como se ha señalado anteriormente, las políticas de regeneración urbana han adoptado una importancia creciente a lo largo de los años. No solamente por constituir un área prioritaria de acción para los gobiernos locales, sino porque en el ámbito de las mismas se genera una estructura de oportunidades idónea para la conformación de alianzas o redes de gobernanza entre actores. Este proceso de transformación, acontecido desde la

década de los setenta hasta la actualidad, se muestra como primera evidencia en la denominación que a lo largo de los años han ido adoptando estas políticas. De esta forma, podríamos referirnos, tal como hace CARMON (1999), a *generaciones de políticas* de regeneración, entendiendo por ello aquellas intervenciones desarrolladas en un periodo de tiempo determinado, con unos objetivos específicos y una serie de actores implicados en el diseño, financiación e implementación de la política.

Podría decirse que todas las generaciones a las que hace referencia Carmon pueden incluirse en la amplia denominación de intervención urbana, entendida esta como término general que designaría el conjunto de acciones físicas y espaciales, socioeconómicas o de gestión, independientes o coordinadas, realizadas en zonas urbanas y cuyo objetivo es la mejora de la habitabilidad, la actividad económica y la cohesión social (MOYA & DIEZ, 2012). Sin embargo, las diversas denominaciones bajo las cuales se conocen este tipo de actuaciones reflejan cambios sustantivos, tanto en su contenido como en la forma en que se gestionan. Las siguientes páginas se destinan al análisis de este asunto.

#### 3.1. La regeneración como un nuevo ámbito de políticas públicas

A lo largo de los años, la literatura ha asignado una gran diversidad de acepciones a las políticas públicas destinadas a la intervención en áreas urbanas en declive. Ello es un reflejo de cuestiones de mayor calado, que guardan relación con modificaciones sustantivas en dichas políticas, tanto en el contenido de las mismas, como en los modelos que subyacen a su diseño, gestión e implementación.

Tal como señalan MUSTARD & OSTENDORF (2014), echando la vista atrás a la forma en que se han definido los diferentes tipos de problemas y la respuesta que se ha dado a ellos en términos de políticas públicas, se ponen de manifiesto una serie de dinámicas de carácter estructural. Así, podemos hablar de dos grandes tipos de enfoques: renovación y regeneración urbana de carácter físico, por una parte, y enfoques en los que el problema central son asuntos de carácter social, por otra.

En este sentido, podemos observar cómo a lo largo del tiempo la literatura recoge términos como renovación, rehabilitación o revitalización, asociados a intervenciones de carácter eminentemente físico, para comenzar a incorporar acepciones tales como regeneración social o regeneración urbana o, más recientemente, regeneración urbana integral, aludiendo a aquellas en las que se incorporan otras áreas de políticas públicas no relacionadas necesariamente con la intervención física en el territorio.

Respecto a esto, MUSTARD & OSTENDORF (2014) señalan que hasta la Segunda Guerra Mundial las políticas de promoción de la gran ciudad constituyeron el área de acción básica de las políticas urbanas. En este sentido, las áreas centrales de las ciudades atrajeron el principal foco de atención, dada su necesidad de ser estimuladas económicamente, así como hacerlas accesibles a través de cualquier medio de transporte. De esta forma, se transforman los viejos vecindarios para dejar espacio a las empresas, bancos, tiendas e instituciones municipales. En definitiva, la política de vivienda se subordinó al objetivo de acomodar el espacio a la economía urbana.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la política de vivienda incrementa su importancia, por ejemplo, en relación con la construcción de nuevas viviendas fuera del área central de la ciudad. En este contexto la creación de espacio para la actividad económica en el área central de las ciudades deja de ser una prioridad en favor de facilitar al acceso a la vivienda. En este periodo prima el concepto de reconstrucción e inicialmente renovación, que se mantendrá a lo largo del tiempo. La literatura al respecto define renovación como la 'demolición' de la edificación existente y su sustitución por edificación de nueva planta, y se argumenta sobre la base de una deficiente calidad de la edificación existente, incluso su ruina estructural o constructiva, y también a la necesidad, o conveniencia, del cambio de usos en pos de la mezcla de actividades y niveles económicos. Tal como señala CARMON (1999), se trata de la era *bulldozer*, en la que las condiciones de habitabilidad orientan las intervenciones en las áreas urbanas.

A partir de la década de los setenta, en las áreas occidental y norte de Europa se desarrolla un modelo de intervención urbana que en la literatura adopta términos como revitalización o rehabilitación (JENSEN-BUTLER, SHACHAR & VAN WEESEP, 1997). En el momento en que este tipo de intervenciones

se produce, la población de las ciudades ha dejado de expandirse y la necesidad de creación de viviendas, como equipamiento prioritario, ha desaparecido. De esta forma, este modelo de intervención urbana se utiliza para paliar los principales efectos negativos de las condiciones de vida de las zonas más obsoletas de la ciudad. Más allá de demoler vecindarios enteros, práctica común en las décadas anteriores para facilitar la reestructuración urbana, la estrategia de la rehabilitación y la revitalización se plantea como solución más adecuada. Este proceso se produce de forma más tardía en las ciudades del sur de Europa, las cuales aún se encuentran en un periodo de expansión y por ello en la necesidad de alojar a la creciente población de las ciudades.

Tal como señalan JENSEN-BUTLER, SHACHAR & VAN WEESEP (1997), este modelo de intervención en áreas urbanas supuso también una serie de efectos de carácter negativo respecto a la economía y las posibilidades de acceso a diversos equipamientos de la ciudadanía. Si bien en los antiguos modelos de barrio los espacios de producción económica se mezclaban con áreas residenciales, esta reubicación forzosa de actividades económicas por una parte y espacios residenciales, por otra, supuso un incremento del coste de la vida, así como una pérdida de puestos de trabajo. Mientras que las pequeñas empresas se vieron expuestas a la competición en un sistema internacional, no pudiendo afrontar los nuevos costes ni la pérdida de clientes, otra buena parte de ellas se benefició de su nueva ubicación, moviéndose incluso más allá de los límites de la ciudad o del país. En consecuencia, este modelo de intervención urbana contribuyó a la profundización de la crisis económica de las ciudades.

A partir de la década de los ochenta, el modelo de intervención en áreas urbanas se transforma, produciéndose una tendencia hacia una visión más holística de la estrategia. Más allá de los problemas asociados a la vivienda y la promoción económica, se presta una creciente atención a asuntos relacionados con el empleo, la movilidad o el medio ambiente urbano. Ello es consecuencia de la forma en que se entienden los problemas urbanos, y, de forma espacial, aquellos relacionados con la pobreza y la exclusión social.

De esta forma, a partir de la década de los noventa, es comúnmente aceptado que la intervención tradicional, eminentemente física, orientada fundamentalmente a la promoción

económica de las áreas urbanas, no es suficiente. En este momento, comienza a hacerse patente que las actuaciones a acometer tienen que enmarcarse en una estrategia de mayor calado, que ha de incluir aspectos como la salud, el cuidado de los menores, la seguridad, la educación o el medio ambiente. En definitiva, se pone de manifiesto la necesidad de una integración de las dimensiones económica, social y medioambiental, en un marco de carácter más amplio.

Bajo todas las nuevas acepciones que emanan de esta nueva filosofía (regeneración urbana o regeneración social) subyace un elemento común que, en definitiva, supone superar la tradicional hegemonía existente en relación con los objetivos de las iniciativas urbanas basadas en la estrategia “poner en el mercado” (TAYLOR, 2007), en favor de la estrategia “local y sociocultural” (HEALEY, 1997). Atendiendo al contenido de las políticas esta nueva concepción supondría superar intervenciones de carácter eminentemente físico, para acometer acciones en las que se incorporasen otros ámbitos de intervención, tales como el medio ambiente urbano, la cultura o la cohesión social.

A este respecto, BONNEVILLE (2005) diferencia entre barrios “oportunidad” y barrios “sensibles”. En los primeros, las actuaciones en materia de regeneración urbana presentan una lógica de inserción de las zonas objeto de actuación en el mercado urbano. De acuerdo con ello, el éxito de la regeneración urbana se basará en la creación de valor. Por ello, las intervenciones no tendrán sentido si no es para darle al territorio objeto de actuación unos usos de carácter mercantil. A menudo, ello supone un cambio en las funciones y usos originales de las zonas objeto de regeneración, pues todas aquellas funciones y usos que no contribuyen a la creación de valor quedarían excluidos del territorio. Por el contrario, en los barrios “sensibles” las actuaciones son fundamentalmente de carácter social, se orientan a la intervención en zonas degradadas y tienen como propósito una recuperación de los usos y funciones que tradicionalmente tenían frente a una perspectiva más rupturista que caracteriza al modelo de los barrios “oportunidad”.

Sobre la base de estas cuestiones, comienza a acuñarse el término de regeneración urbana y regeneración urbana integral, a partir de la cual en los últimos años se han venido impulsando en un buen número de ciudades programas públicos de intervención en

los barrios degradados social, económica y urbanísticamente. En este sentido, CASTRILLO & al. (2014) definen la regeneración urbana como aquella intervención que tiene un alcance que va más allá de la simple transformación espacial y remite a la reorganización de las relaciones sociales y de poder. Por su parte, COUCH, FRASER & PERCY (2003), señalan que la regeneración urbana está asociada al renacimiento de la actividad económica donde se había perdido, la restauración de la función social donde había disfunción, la inclusión social donde había exclusión y la restauración del medio ambiente. Junto a ello, en la literatura podemos encontrar otros conceptos como regeneración social, entendidas como acciones para la recuperación de la vida en comunidad mediante el refuerzo de las cualidades culturales, la cohesión social, el fomento de la autogestión, el empleo, la educación y la mejora de la seguridad.

En esta línea, los programas implementados introducen actuaciones de escala variable que se caracterizan porque dan respuesta a demandas diversas y cumplen varias funciones, aunque originariamente fueran monofuncionales. Así, existe un cierto consenso en relación con el concepto de regeneración urbana, que supone un enfoque integral sobre los problemas, potencialidades, estrategias y proyectos dentro de un ámbito social, medioambiental, cultural y económico (LANG, 2005; ROBERTS, 2000).

En consecuencia, el surgimiento de estos nuevos conceptos y sus definiciones, evidencian una nueva forma de abordar la intervención en el espacio urbano no se limita solamente a la transformación del espacio físico de la misma, sino que en ello se incluye lo que podríamos denominar, una dimensión social, económica y cultural (BIANCHINI & PARKINSON, 1993; ROBERTS, 2000), así como un enfoque estratégico. Tal como señala LANG (2005) la regeneración urbana por tanto se mueve más allá del concepto de renovación (un proceso referido esencialmente a una dimensión física) y de la revitalización urbana (la cual no incorpora un método de aproximación).

En definitiva, tal como señala FURBEY (1999), la regeneración urbana, impulsada en la década de los noventa, se caracteriza por tres dimensiones fundamentales: holística, inclusiva y con visión. En relación con el carácter holístico, el propósito era hacer la regeneración sostenible. Este término, que HEALEY (1997) denomina como *elástico*, se conforma

a partir de tres elementos. En primer lugar, su horizonte temporal, que implica que la regeneración sea una política pública a largo plazo. En segundo lugar, el papel del espacio, pues se plantea desde un área territorial localizada, aunque orientada hacia la ciudad o la región en su conjunto. Finalmente, y como consecuencia de las anteriores, este modelo de regeneración promueve conexiones entre el bienestar físico y económico de las ciudades y el desarrollo social, comunitario e institucional.

En relación con la inclusión, existen desde el punto de vista de FURBEY (1999), dos aspectos relacionados. En primer lugar, una inclusión en relación con los agentes implicados en la regeneración. Un carácter distintivo de la regeneración de los años noventa es la intensificación de relaciones de colaboración, coordinación y partenariado en las políticas urbanas (STEWART, 1994). En este proceso, los gobiernos locales se incorporan como facilitador de acuerdos entre el sector privado, la comunidad y el gobierno municipal. En

segundo lugar, se destacan por la implicación de la comunidad local.

Finalmente, en relación con la visión, la regeneración urbana ha emergido en la era de los proyectos. En este contexto, la renovación física deja paso a un ámbito de regeneración entre actores a partir de un consenso y una visión compartida. De esta forma, los cambios económicos y físicos no son suficientes. La nueva política urbana debe incluir una transformación personal, cultural e institucional a medio y largo plazo.

Es a partir de primera década de los años 2000 cuando la conceptualización de estas actuaciones experimenta una evolución significativa. Promovido especialmente en el marco de la UE, se plantea la sustitución del término regeneración por el de desarrollo, apareciendo el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado. Tal como señalan ANTALOVSKY & al. (2005), el Parlamento europeo ha jugado un papel especialmente activo en la promoción de los asuntos urbanos en el contexto de la UE. Así, propone

Período	Denominación	Contenido de la política	Ámbito geográfico de referencia
<b>Años 50</b>	Reconstrucción	Reconstrucción de las áreas urbanas devastadas para facilitar al acceso a bienes de primera necesidad, principalmente la vivienda	Énfasis en el ámbito local: la ciudad
<b>Años 60</b>	Renovación	Continuación de la política de los años 50 con ampliación a las áreas sub-urbanas	Énfasis en el ámbito local: la ciudad
<b>Años 70</b>	Revitalización	Paljar principales efectos negativos de las condiciones de vida de las zonas obsoletas de la ciudad	Énfasis en el barrio como espacio donde se manifiestan los problemas de vulnerabilidad
<b>Años 80</b>	Rehabilitación urbana	Visión holística en términos de contenidos (vivienda, empleo, movilidad y medio ambiente) y territoriales (la ciudad en su conjunto)	Énfasis en el barrio, junto con la ciudad
<b>Años 90</b>	Regeneración urbana integral y regeneración social	Promoción del bienestar urbano (salud, cuidado de los menores, seguridad, educación y medio ambiente)	Comienzo de una visión estratégica de las intervenciones, el papel del barrio en el conjunto de la ciudad
<b>Años 2000</b>	Regeneración urbana integrada	Transformación espacial de la mano de la regeneración social y económica. Mismo peso específico de las diferentes áreas de política pública	Visión estratégica de las intervenciones, el papel del barrio en la ciudad, y de la ciudad en el conjunto de la región
<b>Años 2010</b>	Desarrollo urbano sostenible integrado	Visión más amplia de los asuntos y áreas de política pública implicadas en la intervención	Visión estratégica de las intervenciones, el papel del barrio en la ciudad, la ciudad en la región y en el conjunto de la estrategia de país

FIG. 2/ **Intervención en áreas urbanas: evolución del concepto atendiendo al contenido de la política**

Fuente: Elaboración propia a partir de HALL (2006) y ANTALOVSKY, DANGSCHAT & PARKINSON (2005)

que el término “regeneración urbana” sea reemplazado por el de “desarrollo urbano sostenible”, pues mientras que el primero implica abordar asuntos de carácter social en áreas territoriales limitadas, el incorporar la noción de sostenibilidad supone una noción mucho más amplia: llevar a cabo actuaciones de naturaleza más diversa, así como permitir una mayor movilización de recursos en el futuro. Lo que implicaría no solamente la inclusión de un mayor número de asuntos o áreas de política pública en las actuaciones, sino también una mayor implicación de las autoridades locales en las actuaciones de la ciudad y en las estrategias de carácter nacional, así como en la generación de mecanismos de partenariado con un mayor número de actores<sup>3</sup>.

En definitiva, tal como se ha tratado de resumir en la FIG. 2, la denominación atribuida a las intervenciones en áreas urbanas en declive a lo largo del tiempo pone de manifiesto que dichas acepciones son resultado de modificaciones tanto en el contenido y naturaleza de las actuaciones, como los actores implicados y el ámbito territorial al que se orientan.

Ahora bien, esta nueva forma de abordar la intervención en las áreas urbanas ha de implicar modificaciones de mayor calado en la administración, pues los cambios en el contenido de las actuaciones que se implementan han de suponer además modificaciones en la organización interna de quienes tradicionalmente las han acometido. Dichos cambios atienden especialmente al establecimiento de relaciones de colaboración entre actores, cuestión que se aborda en la siguiente sección.

### 3.2. La regeneración como espacio de políticas para la gobernanza

Tal como se adelantaba en la sección anterior, la nueva forma de abordar los problemas de los barrios degradados o en crisis no sólo tiene que ver con el contenido de las actuaciones, sino también con la forma en que se gestionan.

En términos generales, desde la década los ochenta, la literatura al respecto señala que las formas tradicionales de gobierno local, con modelos de gestión jerárquicos y centralizados en ámbitos de decisión de carácter público, han sido reemplazados por modelos de gestión más horizontales y conformados por una multiplicidad de actores (OSBORNE & GLAEBER, 1992). Así, una de las narrativas que más espacio han ganado en relación con las modificaciones en el ámbito de las políticas públicas se relaciona con la transición del gobierno local a la gobernanza local (ANDREW & GOLDSMITH, 1998).

En el ámbito de las iniciativas urbanas, estas nuevas formas de gestión han modificado las relaciones de poder entre los actores públicos y privados, tradicionalmente al margen de este tipo de iniciativas (HALL, 2006). Dichos modelos se plasman en el establecimiento de redes de colaboración entre gobierno y otros actores públicos y de la sociedad civil para el desarrollo de estas iniciativas o, dicho de otra forma, el desarrollo de mecanismos de nueva gobernanza local. Así, igual que sucediera en relación con el contenido de las políticas de regeneración urbana ofrecidas en la sección anterior, los modelos de gestión han experimentado un proceso de evolución similar en el tiempo.

La primera generación de actuaciones, consignadas bajo términos como reconstrucción y renovación, se sustentaban sobre modelos de gestión protagonizados por la administración pública, o en todo caso, a partir de colaboración con actores asociados a la intervención física en el territorio. Dichos modelos de implementación estaban destinados fundamentalmente al desarrollo económico de las áreas urbanas. En este sentido, estos modelos responderían a las clásicas coaliciones de gobernanza, más conocidas en la literatura como *alianzas progrowth* (PIERRE, 1999; LOGAN & MOLOTCH, 1987), o más concretamente, en el ámbito de análisis de las políticas de regeneración, a las que DAVIES (2002) denomina *regímenes de gobernanza*, considerando este ámbito de políticas como el marco ideal para la configuración de las tradicionales coaliciones destinadas a la promoción del crecimiento económico de las áreas de intervención.

<sup>3</sup> Sobre la incorporación del concepto de sostenibilidad en las políticas de regeneración urbana, pueden consultarse también los trabajos de

LOMBARDI & al. (2011) y HEALEY (1995).

Tal como señala LANG (2005), este tipo de coaliciones adoptaron una importancia creciente en buena parte de países del contexto europeo a partir de la década de los ochenta. En este periodo, las intervenciones en áreas urbanas en declive se desarrollaban a partir del compromiso de los actores económicos por mejorar el entorno urbano como elemento facilitador del funcionamiento de la economía urbana. De esta forma, las actuaciones se orientan explícitamente a la puesta en valor de las áreas urbanas. Se trata de la era del emprendimiento y la competitividad urbana desde el punto de vista económico (HARVEY, 1989).

Por su parte, los segundos modelos de intervención urbana, conocidos bajo denominaciones como regeneración urbana y regeneración urbana integrada, se definen a partir de algunas dimensiones clave, entre las que se plantea la necesidad de implicar en dicha tarea nuevos modelos de gestión de las actuaciones, y en las que, entre otras cosas, se encuentra el establecimiento de alianzas con actores ajenos a la administración pública (APARICIO & DI NANNI, 2011; ZAMORA & MERINERO, 2012).

Estos modelos de gestión e implementación se sustentan a partir de coaliciones de carácter más pluralista en las que, dada la naturaleza de las áreas de política pública implicadas, se establecerían redes de colaboración más diversas y densas y en las que el protagonismo de la administración como promotor de las iniciativas se compartiría con la presencia de otros actores; ya no solo de carácter económico, sino también de otros ámbitos como el cultural, social o medioambiental. Tal como señala ATKINSON (1999a, 1999b), la década de los noventa supone la incorporación de las comunidades locales en el desarrollo de estrategias de regeneración urbana.

De esta forma, tal como señala VERHAGE (2005), con independencia de que el contenido de las políticas de regeneración urbana haya variado en el tiempo<sup>4</sup>, se ha dado una mayor implicación de diversos actores ajenos a la administración local, lo cual ha llevado al establecimiento de lo que podríamos denominar coaliciones de gobernanza, que

determinan las funciones que desempeñan tanto los actores públicos como privados en el desarrollo de las iniciativas de regeneración urbana. Así, aunque las iniciativas de regeneración urbana provienen en su mayoría del sector público, no pueden lograrse sin la implicación de otros actores.

Por ello, la interdependencia de diferentes actores es una característica fundamental. En dichas interacciones, los actores utilizan diferentes formas de influencia para poder lograr sus objetivos. Así, tal como señala VERHAGE (2005), cada actor moviliza su poder con el objetivo de influir en el proceso en su propio beneficio. Por ello, en el caso de que los objetivos de los diferentes actores coincidan, se dará cooperación entre ellos. De esta forma, los trabajos de BONNEVILLE (2005) o BRENDAN & SHINE (2001) muestran que las iniciativas caracterizadas por una lógica de mercado implicarían la participación de inversores privados, con el apoyo de la administración pública. Por su parte, iniciativas destinadas a la regeneración social o, cuanto menos, a una mayor diversidad de acciones no necesariamente relacionadas con el desarrollo económico de las zonas objeto de actuación, contarían como actor protagonista con la administración pública, junto con una mayor diversidad de actores de la sociedad cívica local.

A este respecto, en la literatura han surgido en los últimos años algunos debates en relación con la idoneidad de estas alianzas. Tal como señalan LOWNDES & SULLIVAN (2004), la relación entre el establecimiento de redes de gobernanza en el ámbito de las iniciativas de regeneración y la participación ciudadana no debe darse por sentado. Por el contrario, en la literatura pueden encontrarse dos enfoques contrapuestos.

Por una parte, el gobierno urbano está supuestamente evolucionando hacia formas más cooperativas de la formulación de políticas urbanas que refuercen el peso del sector privado en la toma de decisiones públicas. De esta forma, algunos autores han visto la gobernanza como una oportunidad para profundizar en la democracia precisamente porque promueven nuevas formas de participación de la comunidad en aspectos que

<sup>4</sup> VERHAGE (2005), diferencia entre acciones socioeconómicas, cuyo objetivo es mejorar las oportunidades de los residentes, dado que la segregación socio-espacial se considera un elemento que reduce sus posibilidades de salir de su situación de exclusión; sociocultural, cuyo

objetivo es la creación de una mayor cohesión social de los residentes al objeto de mejorar su calidad de vida; y físico-económica, al objeto de hacer la zona atractiva a los inversores privados.

directamente les afectan (COAFFE & HEALEY, 2003; NEWMAN, 2005). De la misma forma, HEALEY (1997) identifica en la regeneración un nuevo reconocimiento a la diversidad social, ya que se produce la incorporación en el proceso de la política pública de los, hasta el momento, grupos excluidos.

En el lado contrario, otros autores han señalado la existencia de una retórica más que una realidad en relación con la participación y la inclusión de actores en las políticas de regeneración, señalado incluso los riesgos para la democracia de estas coaliciones. Al contrario de las versiones más optimistas de la transición hacia la gobernanza local (STOKER, 2004), el análisis crítico hace hincapié en que dicha transformación provoca un serio debilitamiento de la democracia urbana, lo que supone más elitización y menos rendición de cuentas sobre las decisiones adoptadas (SWYNGEDOUW, 2005). Junto a ello, la política urbana se orienta cada vez más a la promoción del crecimiento económico local, un hecho que desvía la atención de los gobiernos locales de las dimensiones sociales y ambientales de la transformación urbana (COCHRANE, 2007). En suma, tal como señala STEWART (1994), la práctica actual en la regeneración ha sido mucho más centralizada, fragmentada, competitiva y mucho más

alineada con los intereses tradicionales de los grupos de poder económico.

En este sentido, SORENSEN & TORFING (2005) señalan que en el debate sobre las coaliciones de gobernanza y su relación con la democracia se ha tendido a ignorar el hecho de que algunas de ellas son más democráticas que otras. En esta línea, estudios recientes han puesto de manifiesto la existencia de una relación dialéctica entre modos de gobernanza y resultados en términos de políticas de regeneración urbana, mostrando que aquellos casos caracterizados por una participación ciudadana intensiva tienden a mostrarse en modelos de regeneración urbana con una mayor orientación hacia una intervención social y desarrollo de la comunidad en detrimento de actuaciones más puramente orientadas al desarrollo económico del área objeto de actuación (PARÉS, MARTÍ-COSTA & BLANCO, 2014).

En relación con este debate, PARÉS, MARTÍ-COSTA & BLANCO (2014) muestran un continuo entre dos extremos en relación con modelos de gobernanza. En un extremo, la regeneración urbana se concebiría como un medio para el aburguesamiento de ciertas zonas de la ciudad, ofreciendo nuevas oportunidades especulativas para el sector privado y el desalojo de los segmentos más pobres

Período	Denominación	Actores implicados
<b>Años 50</b>	Reconstrucción	Ámbito público: gobierno central y local
<b>Años 60</b>	Renovación	Ámbito público con presencia inicial de actores del ámbito privado
<b>Años 70</b>	Revitalización	Poder creciente del sector privado y descentralización en el gobierno local
<b>Años 80</b>	Rehabilitación urbana	Énfasis en el ámbito privado y agencias creadas al efecto. Incremento de relaciones de colaboración público-privadas
<b>Años 90</b>	Regeneración urbana integral y regeneración social	Consolidación de las relaciones de colaboración público-privada como parte intrínseca de la política
<b>Años 2000</b>	Regeneración urbana integrada	Consolidación de las relaciones de colaboración público-privada, así como de la participación de la sociedad civil local como parte intrínseca de la política en todas las fases de la misma (diseño, financiación, implementación, seguimiento y evaluación)
<b>Años 2010</b>	Desarrollo urbano sostenible integrado	Fortalecimiento del papel de las ciudades. Mayor implicación de las autoridades locales en la conformación de los marcos nacionales de desarrollo urbano

FIG. 3/ Intervención en áreas urbanas: evolución del concepto atendiendo a la red de gobernanza asociada a la política

Fuente: Elaboración propia a partir de HALL (2006) y ANTALOVSKY, DANGSCHAT & PARKINSON (2005)

de la población. Tal concepción de regeneración urbana se desarrollaría a través de redes de colaboración que se caracterizan por una fuerte presencia de los operadores privados y la falta de oportunidades para la participación ciudadana. En el otro extremo, la regeneración urbana como instrumento para promover la redistribución social urbana y la generalización del derecho a la ciudad. En ellas, las redes de gobierno a través de las cuales se desarrollan este tipo de estrategias de regeneración se caracterizarían por el liderazgo público y, en general, una mayor apertura a la participación ciudadana.

Ahora bien, con independencia de los debates expuestos sobre su mayor o menor contribución a la democracia, sobre lo que no hay duda es que las diferentes acepciones asociadas a la intervención en áreas urbanas tienen como correlato la modificación de la red de gobernanza que se genera en el marco de las actuaciones. Evolucionando, tal como se muestra en la FIG. 3, desde modelos de gobernanza menos plurales hacia otros donde se incorpora un mayor número de actores, de naturalezas diversas y con mayor implicación en el conjunto de la política.

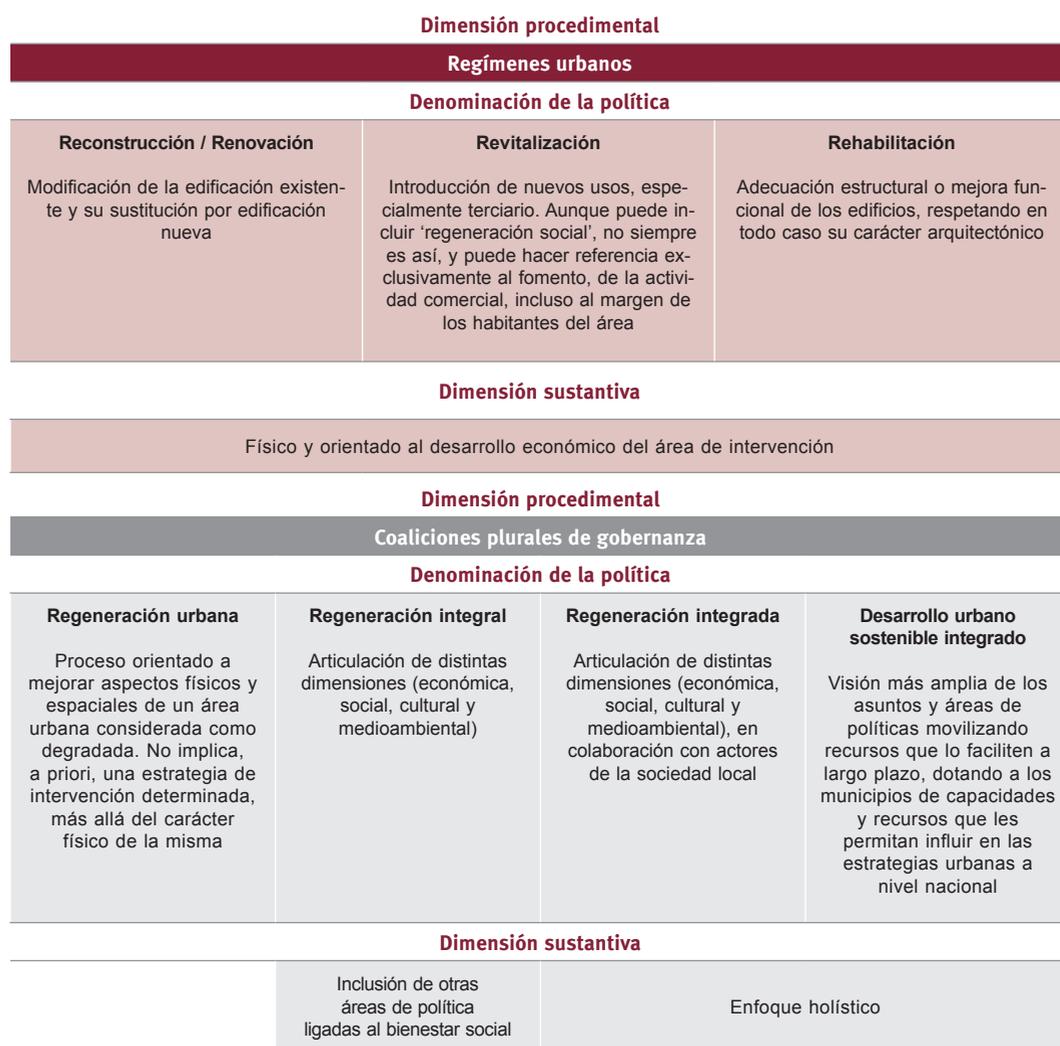


FIG. 4/ De la reconstrucción al desarrollo urbano sostenible integrado. Evolución, desde la dimensión sustantiva y procedimental

Fuente: Elaboración propia

#### 4. Conclusión

Este trabajo se ha destinado a reflexionar sobre las diferentes acepciones que las intervenciones en áreas urbanas en declive han adoptado a lo largo del tiempo. Partiendo de conceptos como reconstrucción, hasta llegar al de desarrollo urbano sostenible integrado, se ha puesto de manifiesto que la evolución en la denominación que se asigna a dichas actuaciones estaría reflejando un conjunto de transformaciones significativas si se analizan desde la perspectiva de las políticas públicas. Dicho impacto se refleja no solamente en el contenido de las políticas (o dimensión sustantiva), sino también en relación con los procesos y los actores implicados en su implementación, su naturaleza y su función dentro de la red para el logro de los objetivos de la intervención (dimensión procedimental).

Esta evolución ha tratado de reflejarse, a modo de resumen, en la FIG. 4, donde se muestra que la denominación asignada a las intervenciones urbanas, reflejan modificaciones sustanciales en el contenido de las mismas. Desde aquellas iniciales en las que las intervenciones pivotaban fundamentalmente sobre la modificación del espacio físico urbano, bien para dar cabida a las oleadas de migrantes llegados a la ciudad, bien para incentivar el desarrollo económico de las áreas urbanas, hasta aquellas en las que tanto el diagnóstico de las zonas objeto de intervención como las soluciones propuestas para ellas atienden a diversas dimensiones, ligadas no solamente a aspectos físicos del territorio, sino también a su dimensión social, económica o medioambiental. En esta tarea, los actores con los que se establecen alianzas se han ido modificando y ampliando, creando coaliciones específicas en función de la naturaleza de la intervención. Ambas cuestiones, tal como se ha mostrado a lo largo de este trabajo, han tenido su atención y crítica en la literatura al respecto, poniendo en evidencia que este tipo de políticas constituyen un magnífico espacio de debate y “laboratorio” para el análisis de políticas públicas, y de forma especial para el estudio de las coaliciones de gobernanza en la ciudad.

Ello es así especialmente en este momento, donde el concepto de desarrollo urbano sostenible integrado se materializa en políticas urbanas de alcance global, como son los ODS (en concreto el 11) y las Agendas Urbanas. Todos constituyen instrumentos de política pública a partir de los cuales se

abre un espacio privilegiado para el análisis de las políticas, tanto respecto a su contenido ( eminentemente holístico), como a las redes de gobernanza que se generan en el marco de las mismas (enfoque centrado en los actores).

#### 5. Bibliografía

- ANDERSEN, H.T. (2001): “*The new urban politics of Europe. The area-based-approach to regeneration policy*”. En: H.T. Andersen and R. Van Kempen, (Eds.), *Governing European Cities*. Hampshire, UK: Ashgate.
- ANDREW, C. & GOLDSMITH, M. (1998): From local government to local governance and beyond? *International Political Science Review*, 19 (2), 101-117.
- ANTALOVSKY, E. & DANGSCHAT, J.S. & PARKINSON, M. (eds.) (2005): *European Metropolitan Governance Cities in Europe – Europe in the Cities*, [https://urbact.eu/sites/default/files/cities\\_in\\_europe.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/cities_in_europe.pdf)
- APARICIO, A. & DI NANNI, R. (2011): *Modelos de gestión de regeneración urbana*. Madrid, SEPES.
- ATKINSON R. (1999a): Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. *Urban Studies*, 36(1), 59-72.
- \_\_\_\_\_(1999b): “*Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration*”. En G. Houghton (ed.): *Community economic development*. London: The Stationary Office and the Regional Studies Association.
- BERG, L. & BRAUN, E & VAN DER MEER, J (2004): *National Urban Policies in European Union*. Rotterdam: Euricur.
- BIANCHINI, F. & M. PARKINSON (eds.) (1993): *Cultural policy and urban regeneration: the West European Experience*. Manchester University Press.
- BLANCO, I. & SUBIRATS, J. (2012): Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. Geopolítica(s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3 (1), 15-33.
- BONNEVILLE, M. (2005): The ambiguity of urban renewal in France: Between continuity and rupture. *Journal of Housing and the Built environment*, 20(3), 229-242.
- BRENDAN, B. & SHINE, K.T. (2001): Regeneración Urbana en Dublin. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 129, 461-474.
- CARMON, N. (1999): Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum*, 30, 145-158.
- CARPENTER, J. (2013): “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization’?” En Leary E.M. and McCarthy, J.: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_(2020): “Variegated Europeanization and urban policy: Dynamics of policy transfer in France, Italy, Spain and the UK”, *European Urban and Regional Studies*, 27(3), <https://doi.org/10.1177/0969776419898508>

- CASTRILLO, M. & MATESANZ, A. & SÁNCHEZ FUENTES, D. & SEVILLA, A. (2014): ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 126, 129-139
- COAFFE, J. & HEALY, P. (2003): My Voice: My Place: Tracking transformations in urban governance. *Urban Studies*, 40 (10), 1979-1999.
- COCHRANE, A. (2007): *Understanding urban policy: A critical approach*. Oxford: Blackwell.
- COUCH, C. & FRASER, C. & PERCY, S. (2003): *Urban regeneration in Europe*. Oxford: Blackwell.
- DAVIES, J.S. (2002): Urban Regime Theory: a Normative-Empirical Critique. *Journal of Urban Affairs*, 24 (1), 1-17.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2018): The EU urban policy in the period 2007–13: lessons from the Spanish experience. *Regional Studies, Regional Science*, 5 (1), 212-230.
- FURBEY, R. (1999): Urban Regeneration: Reflections on a Metaphor. *Critical Social Policy*, 19, 419-445.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011): "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España", *Revista española de ciencia política*, 27, 45-67
- \_\_\_\_\_(2013): La europeización urbana a través de la política de cohesión. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 133–154.
- \_\_\_\_\_(2018): "Del enfoque integrado de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea al paradigma de la gobernanza urbana en España", en *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* / María Rosario Alonso Ibáñez (dir.), Madrid: Tirant lo Blanch, 35-64 "
- \_\_\_\_\_ & FEDELI, V. (2015): "Explorando la Política urbana europea: ¿Hacia una agenda urbana nacional-europea?", *Gestión y Análisis De Políticas Públicas. Nueva época*, 14, 8–22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10287>
- HALL, T. (2006): *Urban Geography*. 3er Edition. Routledge.
- HARVEY, D. (1989): From managerialism to enterpreneuralism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71 (1), 3-17.
- HEALEY, P. (1995): The institutional challenge for sustainable urban regeneration, *Cities*, 12(4), 221-230.
- \_\_\_\_\_(1997): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- HUETE GARCÍA, M.A. & MERINERO RODRÍGUEZ, R. (2021): *La agenda urbana. Un instrumento de política pública para las ciudades*. Madrid: Catarata.
- \_\_\_\_\_ & MUÑOZ MORENO, R. (2015): Los sistemas locales de bienestar. Un análisis desde las políticas de regeneración urbana. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 169, 361-366.
- JENSEN-BUTLER, C. & SHACHAR, A. & VAN WEESP, J. (eds) (1997): *European cities in competition*. Alershot: Ashgate.
- JOHN, P. (2001): *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- LANG, T. (2005): *Insights in the British debate about urban decline and urban regeneration*. Working paper, Erkner, Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning.
- LE GALÉS, P. (2002): *European cities: social conflicts and governance*. Oxford University Press.
- LOGAN, J. & MOLOTCH, H. (1987): *Urban fortunes*. University of California Press.
- LOMBARDI, R.D. & PORTER, L. & BARBER, A. & ROGERS, C. (2010): Conceptualising sustainability in UK urban Regeneration: a discursive Formation, *Urban Studies*, ISSN 0042-0980
- LOWNDES V. & H. SULLIVAN (2004): Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: How well do local partnerships and public participation go together? *Local Government Studies*, 30 (1), 51-73.
- MARSHALL, A. (2003a): *European Regional Policy and Urban Governance: assessing reforms and renewal in Britain and Ireland*. Unpublished PhD dissertation, University of Cambridge.
- \_\_\_\_\_(2003b): Urban and local governance: the growing European dimension. *Journal of European Public Policy*, 10 (3): 478–485.
- MERINERO RODRÍGUEZ, R. & HUETE GARCÍA, M.A. (2020): "El modelo de intervención de las agendas urbanas. Análisis desde una perspectiva multinivel". En R. Alonso Ibáñez, S. De Gregorio Hurtado y M. González Medina (Eds.): *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*. Madrid: Reus.
- MOYA, L. & DIEZ, A. (2012): La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban NS04*, 113-123.
- MUSTARD, S., & OSTENDORF, W. (2014): *Urban segregation and the welfare state*. London: Routledge.
- NEWMAN, J. (2005): *Governance: Policy, politics and public sphere remaking*. Bristol University Press.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992): *Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison- Wesley.
- PARÉS, M. & MARTÍ-COSTA, M. & BLANCO, I. (2014): Geographies of governance: how place matters in urban regeneration policies. *Urban Studies*, 51(15), 3250-3267.
- PIERRE, J. (1999): Models of urban governance. The institutional dimension of Urban Politics. *Urban Affairs*, 34 (3), 372- 396.
- ROBERTS, P. (2000): *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*. London: Sage.
- RUBIO-HUERTAS, E. & UREÑA-FRANCÉS, J. M. (2021): Evaluación de la efectividad en la regeneración urbana de nuestras ciudades. Lecciones aprendidas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. LIII, (207), 47-64.
- SORENSEN, E. & TORFING, J. (2005): The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28 (3), 195-218.
- STEWART M. (1994): Between Whitehall and town hall: the realignment of urban regeneration policy in England. *Policy and Politics*, 22 (2), 133–45.
- STOKER, G. (2004): *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

SWYNGEDOUW, E. (2004): Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42, 11, 1991-2006.

TAYLOR, M. (2007): Community participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in the New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44, 297-317.

VERHAGE, R. (2005): Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: Introduction. *Journal of housing and the built environment*, 20(3), 215-227.

ZAMORA, E. & MERINERO, R. (2012): Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 173, 145-462.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 297-312

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.2>

CC BY-NC-ND



# “Regreso al campo: la naturaleza como solución del habitar contemporáneo”

Nicolás MONCADA-GARCÍA

Arquitecto. Máster en Urbanismo y Estudios Territoriales  
Universidad Politécnica de Madrid

*“La ciudad nació para preservar la vida, existe para la buena vida.”*  
Inscripción en la fachada del Ayuntamiento de la ciudad de Los Ángeles.USA.1928

**Resumen:** La ciudad del Antropoceno se debate entre la compacidad y la dispersión. El objetivo de la investigación busca las claves para encontrar una nueva ética para las disciplinas de la arquitectura y el urbanismo en la ciudad del futuro. Esta ética es entendida desde una perspectiva más cercana a la ciudad mediterránea de nuestro entorno, posiblemente menos densa y más sostenible, concebida como el conjunto de valores históricos, culturales y naturales que conforman el paisaje, donde las ciudades y su arquitectura son figuras que deben mantener el equilibrio de un territorio. El concepto de ciudad mediterránea no sería simplemente el de la ciudad compacta, más bien todo lo contrario. Este ideal estaría más cercano al de ciudad posdifusa. Más allá de la simple dispersión, hemos encontrado en el campo, de nuevo, la solución a los problemas que ha generado la ciudad posmoderna. Lo rural, hasta ahora un espacio residual y despreciado, se convierte hoy en un valor esencial para el habitar en la propia ciudad.

**Palabras Clave:** Antropoceno; Campo; Habitar; Paisaje; Rural.

## “Return to the countryside: nature as a solution for contemporary living”

**Abstract:** The city of the Anthropocene is torn between compactness and sprawl. The objective of the research seeks the keys to find a new ethic for the disciplines of architecture and urban planning in the city of the future. This ethic is understood from a perspective closer to the Mediterranean city of our environment, possibly

Recibido: 30.05.2021; Revisado: 09.1.2022

Correo electrónico: [nicomoncada@arquitectosdecadiz.com](mailto:nicomoncada@arquitectosdecadiz.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1524-2697>

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

less dense and more sustainable, conceived as the set of historical, cultural and natural values that make up the landscape, where cities and their architecture are figures that must keep the balance of a territory. The concept of the Mediterranean city would not simply be that of the compact city, rather the opposite. This ideal would be closer to that of a post-diffuse city. Beyond the simple dispersion, we found in the countryside, once again, the solution to the problems that the postmodern city has generated. The rural, until now a residual and despised space, becomes nowadays an essential value for living in the city itself.

**Keywords:** Anthropocene; Countryside; Living; Landscape; Rural.

## 1. La ciudad en el Antropoceno

A propósito de la última exposición de Rem Koolhaas (Rotterdam, 1944) en el Museo Solomon R. Guggenheim de Nueva York denominada “*Countryside, the future*” (20 febrero 2020-15 febrero 2021) [FIG. 1], el campo se presenta como una compilación de territorios rurales, remotos, desiertos y salvajes que forman el 98% de la superficie de la tierra. Confrontado por un somero análisis de distintos casos alrededor del mundo, el campo se muestra como una primera línea de cambio frente a la ciudad, subrayando la evidencia de transformaciones dramáticas realizadas mediante innovaciones tecnológicas, que en la mayoría de

los casos no son arquitectura ni han sido planificados. Se pone de relieve el uso intensivo de los regadíos, los cultivos, las explotaciones mineras, canteras, vertederos, aerogeneradores, huertos inundados de placas fotovoltaicas, invernaderos que dibujan un paisaje fragmentado [FIG.2]. Paradójicamente muchas de estas transformaciones rurales han sido provocadas directa o indirectamente por la acción de las ciudades fuera de su propio ámbito urbano: ¿Será este el paisaje del *Antropoceno*?<sup>1</sup>

El nacimiento de esta transformación coincide con el origen del urbanismo moderno que intentaba resolver los problemas de salubridad causados en la ciudad por la Revolución Industrial, en la segunda mitad del siglo XVIII, en el Reino

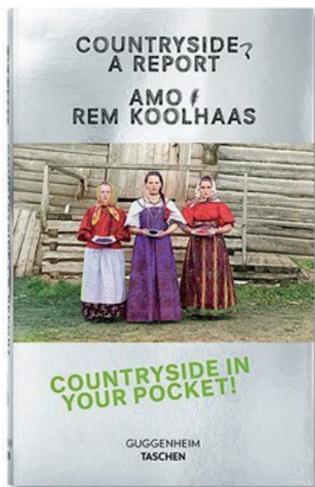


FIG. 1/ **Countryside. Catálogo.**

Fuente: SGM. NYC. 2020

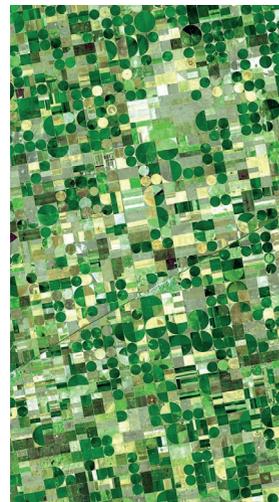


FIG. 2/ **Cultivos de pivote en Kansas.**

Fuente: NASA. 2001

<sup>1</sup> Paul Crutzen fue el científico a quien se suele atribuir la primera declaración de que estamos en la era del Antropoceno. Describió que su advenimiento comenzó con la Revolución Industrial y se aceleró radicalmente después de 1945. En 2011, Crutzen argumentó junto con sus colegas Will Steffen y John McNeill que deberíamos empezar a

pasar a un nuevo período en el que “defendamos la tierra”. Will Steffen, Paul J. Crutzen y John R. McNeill, “*The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*”, *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 38, n. ° 8 (2011): 614–621.

Unido y supone el cambio de una economía rural a una economía urbana basada fundamentalmente en la industria (CRUTZEN, 2007:615). Frente a estos problemas, la respuesta fue la acertada intervención mediante el planeamiento urbanístico y la técnica de la zonificación.

Una de las soluciones del urbanismo moderno para resolver los problemas higiénicos originados por el gran crecimiento de la población, un siglo después fue paradójicamente la aparición de la ciudad jardín (1898) de Ebenezer Howard (1850-1928).<sup>2</sup> En definitiva, se proponía como solución la vuelta al campo, como parecía predecir entre otros Ildefonso CERDÀ (1815-1876) al concebir L'Eixample barcelonés (1855), que había tenido la misma intuición y actuó bajo la premisa de "urbanizar el campo y ruralizar la ciudad".

En cambio, ninguna de las propuestas fue realizada de la misma manera que promulgaron sus padres, y ya en el siglo XX tendrían distinta suerte bajo similares principios teóricos. Por un lado, los fundamentos de la garden city

de Howard se utilizaron para la extensión de la ciudad con urbanizaciones de baja densidad de viviendas unifamiliares que promulgaban la idílica vuelta a la naturaleza con las comodidades de la ciudad. La "ciudad jardín" sería un modelo utópico de difícil materialización más que una propuesta de diseño de ciudad y se basaba en los principios de la colectividad. Esto es, se pretendía un nuevo modo de habitar, una "tercera vía" –el tercer imán– que perseguía la unión de las bondades del campo y de la ciudad, y la implantación de las ciudades en el territorio a partir de la adición estructurada de núcleos limitados y autónomos. Este ideal estaba en consonancia con la tradición utópica del siglo XIX, –desde las propuestas de Fourier, Owen, Cabet hasta el resto de los llamados "socialistas utópicos"– que buscaba alternativas a la industrializada y contaminada ciudad existente.<sup>3</sup> El modelo de Howard se llevaría a la práctica con las "gardens cities" de Lechtworth (1904) y Welwyn (1919), a la que se sumaría Hampstead Garden Suburb (1906), ideada por Henrietta Barnett (1851-1936), que terminaría siendo un barrio residencial de clase



FIG. 3/ Plano de Barcelona con los pueblos agregados por el Plan Cerdà, 1891.

Fuente: ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE BARCELONA

<sup>2</sup> "No es casual que las primeras propuestas de asentamientos urbanos periféricos surjan, precisamente, en esos últimos años del siglo (XIX); por ejemplo, las gardens cities de E. Howard (1898) o la Ciudad Lineal de A. Soria (1892)." Ramón López De Lucio. "Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX". Universidad de Valencia. Servicio de Publicaciones, (1993: 48)

<sup>3</sup> "Sin pretender desacreditar las ventajas objetivas que ofre-

cían la concentración de actividades y las instituciones de la ciudad, Howard proponía una comunión entre lo urbano y lo rural: la nueva ciudad que él llamaba "ciudad jardín", no tanto por sus espacios verdes interiores como por su establecimiento en un medio rural."

Lewis MUMFORD, "Historia natural de la urbanización". The University Chicago Press. Chicago, USA, (1956:23)

acomodada de la metrópolis londinense, pese a su planteamiento inicial de ideales sociales. También en España, Arturo Soria (1844-1920), que ya había formulado sus principios alternativos a la ciudad tradicional, antes que Howard, con su propuesta para la “ciudad lineal” (1882), logró experimentar parcialmente su propuesta en Madrid, a partir de 1894, como respuesta a estas tendencias.

Por otro lado, la materialización del plan del Ensanche de Barcelona, lejos de parecerse a la ciudad ideal de Cerdà,<sup>4</sup> incrementó su densidad edificatoria y redujo notablemente la proporción de espacios libres, convirtiéndose finalmente en un instrumento de política territorial para la colonización, [FIG. 3] con el objetivo de alcanzar la absorción de los ocho pueblos de la periferia por parte de la ciudad metropolitana (MUMFORD, 1956:12), perdiendo así su pretendida mediterraneidad que ahora se promulga.

## 2. Hacía una ciudad compleja y diversa

Sin embargo, tras la aceleración del proceso demográfico después de la segunda guerra mundial y el posterior desbordamiento de los límites de la ciudad, nos enfrentamos hoy a un desafío que no se resuelve simplemente con la zonificación del siglo XX, por lo que en este siglo afrontamos nuevos retos. Hoy está en cuestión si esta técnica, definida por el sistema de planificación territorial y el planeamiento urbanístico actual, es la más adecuada para dar respuesta a las necesidades de la ciudad del siglo XXI. Esta crisis del planeamiento urbanístico no es una novedad en la historia del urbanismo del siglo XX. En España ha sido una constante durante la segunda mitad del siglo pasado, que se inicia en los años 60, casi con la propia aparición de la Ley del Suelo de 1956. (TERAN, 1970). Desde promover principios de “austeridad” en la crisis económica del petróleo en los años

setenta, hasta convertir el urbanismo en un instrumento para el crecimiento económico a finales de los noventa con la “liberalización del suelo” de la Ley 6/1998. Esta crisis del planeamiento urbanístico coincide siempre con tiempos de crisis económica. Pero quizás la situación actual tiene una variante respecto de crisis pasadas y viene determinada por el paradigma de la sostenibilidad. Y ello no debe poner en cuestión la necesidad de planificar, aunque será necesaria otra metodología ante el reto que afrontamos frente al cambio climático. Veamos, el planteamiento del problema.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), en su informe anual sobre la distribución de la población mundial en núcleos urbanos (UN-HABITAT III, 2016:27), estimaba ya en 2015 que un 54% de los habitantes del planeta vivía en ciudades, y que en 2050 llegaría hasta el 67%. Este mismo informe asegura que la población europea que vivirá en ciudades llegará al 80% a finales del pasado 2020.

España está por encima de la media mundial y la media europea, y alcanzó en 2017 un 82 % de la población residente en zonas urbanas, donde debe destacarse la concentración de la población en las ciudades más pobladas, como Madrid y Barcelona. En nuestro país, los ámbitos urbanos estarían compuestos por 1.071 municipios, es decir, el 13,2% del conjunto de municipios españoles. Su población representa el 82% del total nacional y la superficie que ocupan representa el 20,5% de la superficie total del territorio nacional. En cambio, el ámbito no urbano (o rural), comprende 7.053 municipios que representan el 86,8% de los municipios españoles, con un 18 % de la población y sobre una superficie de un 79,5%.<sup>5</sup>

Este fenómeno es relativamente reciente ya que, hasta 1960, la población urbana no superaba a la rural. En 2017 la comunidad autónoma que más habitantes rurales aporta es Andalucía, la región más poblada de España, donde el 24 % de la población es rural con 1,97 millones de personas [FIG. 4].

<sup>4</sup> Es preciso señalar a este respecto que la idea de “urbanizar lo rural” tiene para Cerdà un significado muy diferente del que se puede entender actualmente a la vista de la depredación urbana de los territorios rurales: se trata de aportar al ámbito de la gestión agraria los valores de eficacia y progreso que en aquel momento parecían consustanciales a la mecanización.

Carlos VERDAGUER (2013). “El campo y la ciudad, áreas de reencuentro. Hacia una Nueva Cultura del Territorio”. *Hábitat y Sociedad*, 2013, nº 6: 11-40. [www.habitatysociedad.us.es](http://www.habitatysociedad.us.es)  
<sup>5</sup> MINISTERIO DE FOMENTO. (2018: 23) Dirección General de Arquitectura. “Áreas urbanas en España 2018”. Centro de publicaciones. Ministerio de Fomento. Madrid.

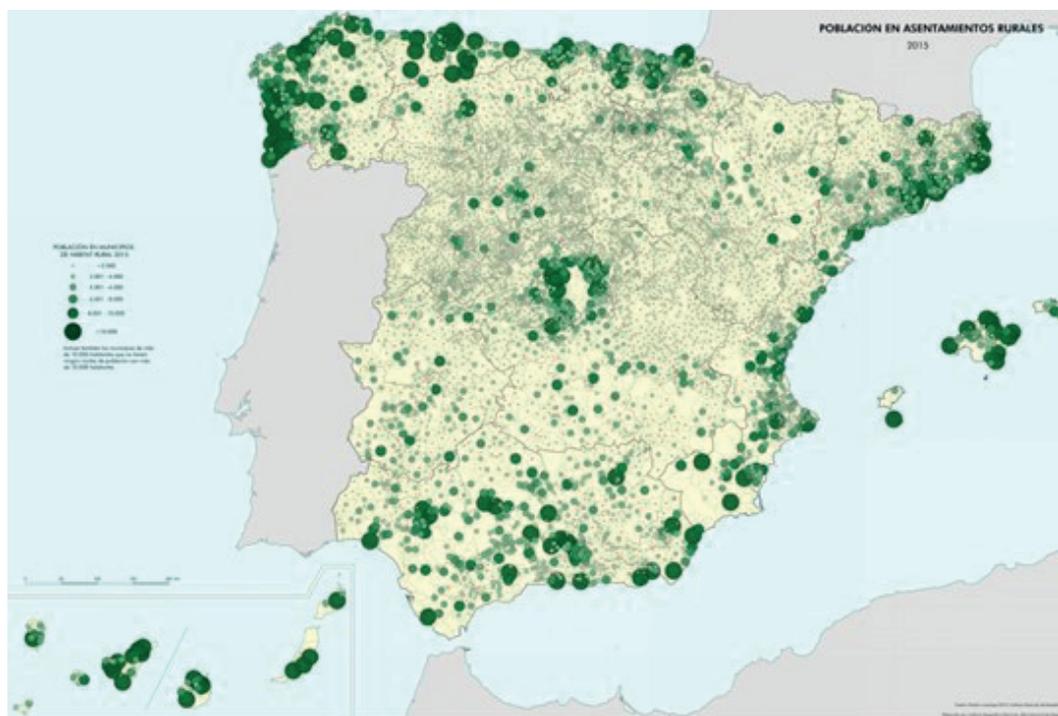


FIG. 4/ Población en asentamientos rurales. España. 2015.

Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (IGN). 2015 <https://www.ign.es/web/ign/portal/inicio>

En cuanto a la movilidad de esta población rural, en el caso de la totalidad del territorio nacional español, conviene destacar que en 2016 el 70% de los 6,4 millones de habitantes que vivían en municipios rurales accedían a los servicios de las ciudades en menos de 45 minutos (REIG & al., 2016:98). Por otro lado, a este crecimiento global de la población y su densificación en zonas urbanas, se une que las ciudades son las responsables del 70 % de las emisiones globales de dióxido de carbono. (UN-HABITAT III, 2016:210)

Ante esta situación, ¿cuál sería la solución al problema de la excesiva densificación que provoca está contaminación atmosférica de las ciudades frente al vacío rural?, ¿podemos reinventar de nuevo la “ciudad jardín”?, o en cambio ¿qué tipo de “ensanche” precisamos para el siglo XXI?

En primer lugar, hoy condenamos la dispersión de la ciudad, porque ha creado un problema de

salud pública debido a que la utilización de los combustibles fósiles en el transporte privado ha generado la contaminación atmosférica en la ciudad. La solución que se propone desde los planificadores territoriales es la *ciudad compacta, la vuelta a la ciudad mediterránea*. Esta estrategia es defendida por Salvador Rueda en su *Libro Verde de la sostenibilidad urbana y local en la era de la información* de esta manera:

“El modelo de ciudad mediterránea, su preservación y su adaptación a los tiempos modernos constituye uno de los ejes principales de la Estrategia, enmarcando el conjunto de directrices que para cada ámbito de actuación se proponen.” (RUEDA, 2012:23)<sup>6</sup>

En segundo lugar, el consumo de suelo derivado de la forma de la ciudad extensiva es hoy insostenible, el suelo es un recurso escaso: es necesario un cambio de modelo. Se busca la ciudad compacta, compleja y diversa, donde los procesos de regeneración urbana son los que

<sup>6</sup> El modelo de ciudad mediterránea requiere a nuestro juicio una revisión, más profunda de lo que pueda pensarse, si

tenemos en cuenta la intensa ocupación del litoral contiguo al “mare nostrum” producida en la segunda mitad del siglo XX.

realmente revitalizan las ciudades, cohesionando e integrando socialmente a su población en un entorno más saludable.

Por último, el modelo determinado por el denominado suburbio jardín ha creado la ciudad dispersa del siglo XX, ha generado un nuevo modelo de ciudad basado en un mayor consumo de recursos: suelo, agua y energía, que hoy entendemos como insostenible.

Por otro lado, hoy, en la ciudad compacta, se podrían construir barrios en los que se pudiera caminar prácticamente sin utilizar el automóvil, con diversas tipologías de viviendas y centros de comercios compactos de uso mixto, si se modificaran las normas que se interponen en el camino. La normativa y la legislación urbanística vigente dificultan en muchos casos el desarrollo de barrios y centros de comercios en los que se pueda caminar. Si bien algunos abogan por la derogación de la legislación urbanística que impide la realización de estos ecobarrios, la normativa urbanística también se puede utilizar para fomentar un mejor diseño de la arquitectura y de los espacios públicos que son fundamentales para el desarrollo de la cultura ciudadana. (BARNETT & BLAESSER., 2017: 2)

### 3. De la ciudad difusa a la ciudad posdifusa<sup>7</sup>

La aparición de la suburbanización es un fenómeno intrínseco con la revolución industrial, pero es una constante que se ha desarrollado fuertemente en todas las aglomeraciones urbanas occidentales en el siglo XX, aunque con mayor profusión en Estados Unidos (JIMÉNEZ ROMERA, 2015:17). El suburbio jardín residencial se ha caracterizado por una forma ligada al predominio de las bajas densidades y la tipología de vivienda unifamiliar. También la fragmentación del territorio se ha producido con el desarrollo periférico de los nuevos ensanches metropolitanos, tanto para usos residenciales como terciarios –parque comercial o mall, ligadas fundamentalmente a infraestructuras de transporte de alta capacidad y por tanto a la profusión del uso privado del automóvil cuyo paradigma encontramos en la ciudad de Los Ángeles [FIG. 5], que en el siglo XXI intenta reconvertir su tejido tras la crisis sufrida en la última década de final de siglo pasado, a partir de los disturbios de 1992 (SOJA, 2000:547).

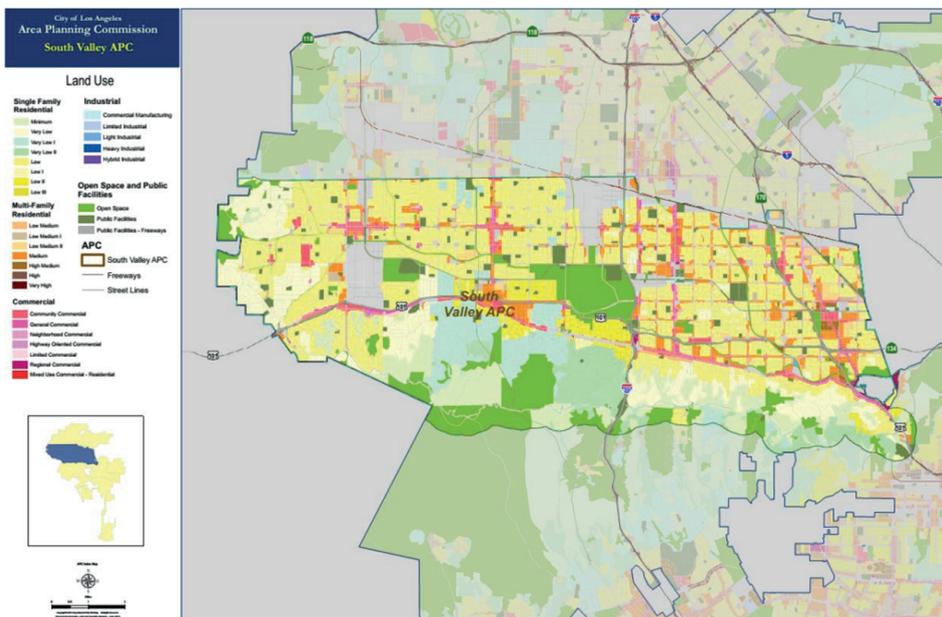


FIG. 5/ General Plan Land Use.

Fuente: LOS ANGELES CITY PLANNING DEPARTMENT. Ciudad de Los Ángeles. <https://planning.lacity.org/resources/publications>

<sup>7</sup> Sobre la "ciudad posdifusa", representada por la fragmentación de la aglomeración urbana en la Bahía de Algeciras, se publicó, en agosto de 2020 por este autor, el texto "Regreso al campo. De la ciudad difusa a la ciudad

posdifusa" en *Magazine Campo de Gibraltar, siglo XXI*. <https://www.campodegibaltarsigloxxi.com/regreso-al-campo-de-la-ciudad-difusa-a-la-ciudad-posdifusa/>

El (sub)urban sprawl o ciudad dispersa ha generado otro tipo de realidad territorial,<sup>8</sup> la ciudad que podríamos denominar también *difusa* (INDOVINA, 1990), caracterizada por la descentralización y por la desvinculación del centro tradicional de la ciudad.

La evolución de la ciudad a finales del siglo XX, utilizando términos darwinianos, ha generado un nuevo *modelo policéntrico*. En palabras del profesor Ramón López de Lucio:

“El resultado ha sido un decidido refuerzo del policentrismo urbano; frente a las grandes metrópolis se va perfilando un armazón urbano nacional, caracterizado por conjuntos regionales de ciudades que interactúan con fuerza entre sí.” (LOPEZ DE LUCIO, 1993:152)<sup>9</sup>

La ciudad polinuclear actual sería el resultado de ese incremento de la fragmentación del centro urbano tradicional, formado por una diáspora de núcleos urbanos, suficientemente densos, cualificados y bien comunicados en función de la relación espacio/tiempo-, donde el vacío intermedio entre ellos está lleno de elementos periurbanos, que no son ciudad, pero forman parte de un mismo territorio. La conurbación de la realidad policéntrica, por otro lado, crea numerosas áreas periféricas bien reconocibles. Éstas se caracterizan, desde un punto de vista morfológico, por un diseño urbano no homogéneo, a veces banal y, desde un punto de vista funcional, por la escasez de servicios, de zonas verdes públicas y de conexiones eficaces con los centros urbanos.<sup>10</sup>

El paisaje resultante de esta transformación territorial sería lo que denominamos *ciudad posdifusa*, la ciudad del siglo XXI. El reto sería hoy la cualificación de la periferia de los centros urbanos y de los espacios intersticiales existentes entre los distintos núcleos de un mismo territorio. Este *hinterland* situado en las periferias urbanas constituye un punto crítico de la ciudad posdifusa y, desde el diagnóstico, presenta como rasgo común serias deficiencias con respecto a la accesibilidad y la dotación de servicios.

La periferia rural, próxima a la ciudad, sería el espacio destinado a preservar el necesario equilibrio entre campo y ciudad. Un espacio híbrido, interfaz rural capaz de resolver los peligros de la densificación de la ciudad y poder garantizar los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tan promulgados desde UN-HABITAT para la Agenda Urbana 2030, empezando por la *salud y el bienestar*.<sup>11</sup>

De otra manera, esta situación de crisis económica global podría provocar que la intensificación de la densidad edificatoria, siguiendo el modelo del Movimiento Moderno formulado en la Carta de Atenas (1933,1941), siga produciendo la acumulación del capital y también mayor desigualdad y pobreza, por lo que tal vez será necesario un nuevo tejido urbano, creado a partir de otras relaciones y redes menos agresivas con el territorio, aprovechando los recursos de la naturaleza. [FIG. 6]



FIG. 6/ Render del skyline de Manhattan con la propuesta de los super-tall buildings. The accidental skyline. 2017.

Fuente: THE MUNICIPAL ART SOCIETY OF NEW YORK. 2017 <https://www.mas.org/initiatives/accidental-skyline>

<sup>8</sup> Eric GIELEN. “Costes del urban sprawl para la administración local”. Universidad de Valencia. Servicio de Publicaciones, (2016: 17)

<sup>9</sup> Ramón LÓPEZ DE LUCIO. “Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX”. Universidad de Valencia. Servicio de Publicaciones, (1993: 152)

<sup>10</sup> La periferia parece haber pasado a un segundo término en los últimos años, algo olvidadas, si tenemos en cuenta las políticas urbanas basadas únicamente en los problemas

de movilidad de las áreas centrales de las grandes ciudades. Ramón LÓPEZ DE LUCIO (2007): “Construir ciudad en la periferia: criterios de diseño para áreas residenciales sostenibles”, Maireta, Madrid, 2007.

<sup>11</sup> Además del ODS 3 “Salud y bienestar”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” especifica entre sus objetivos: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

#### 4. De la ciudad huerto y a la ciudad bosque

Como hemos señalado, prácticamente, en el 80 % del territorio español vive tan solo el 20 % de la población del país. Esto quiere decir que el 80% restante de la población vive concentrada en el 20 % de la superficie del territorio nacional. El caso es más relevante en las provincias de Madrid y Barcelona que representan aproximadamente el 4 % de la superficie del territorio peninsular y concentran más del 30 % de la población española<sup>12</sup>. Este dato es quizás importante para destacar que el fenómeno de la dispersión no es precisamente el más característico del reparto poblacional en nuestro país, pero si debemos señalar que es un indicador de la despoblación latente que sufren las zonas rurales.

Sin embargo, no sería este el caso de la comunidad autónoma de Andalucía. El sistema de ciudades andaluz está formado por diez centros regionales donde se incluyen las ocho capitales de provincia y los centros subregionales de las comarcas de Jerez y Bahía de Algeciras (BENABENT, 1998). Aunque el sistema de ciudades, nacido como continuación de la fallida Propuesta de Comarcalización de la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía de 1983, no consiguió su propuesta de organización de las comarcas andaluzas, si produjo un efecto inmediato para las políticas sectoriales que tuvieron que aplicar criterios de centralidad urbana en la distribución de sus dotaciones. Esto llevó sin duda a resultados satisfactorios, en particular para el sistema de pueblos grandes (entre 15.000 y 20.000 habitantes) y ciudades medias (hasta 50.000 habitantes), que conformaron una red policéntrica de núcleos de población bien comunicados y dotados de equipamientos educativos y sanitarios, que sería capaz de conseguir, a finales del siglo XX, el deseado equilibrio territorial frente a la concentración poblacional de los centros regionales. Quizás por ello, el fenómeno de la despoblación -la denominada hoy España vaciada- sea menos pronunciada ahora en Andalucía que en el resto del país.

Por otro lado, las comunidades autónomas de Madrid y Catalunya, cuyas capitales presentan mayor concentración de población, acumulan el 40 % del Producto Interior Bruto (PIB) nacional en 2019 según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Este no sería un problema en sí mismo si no fuera por la creciente desigualdad en términos socioeconómicos que se produce entre estas regiones y las demás comunidades autónomas.

Pero ¿cómo corregir este desequilibrio? En un sentido amplio, el alcance de este planteamiento excede el de la técnica de la planificación territorial y el planeamiento urbanístico convencional y es más complejo que las estrategias urbanas integradas de ámbito social o de carácter ecológico-ambiental, necesitando de un modelo territorial transversal, que plantee una forma distinta de enfrentarse al territorio y que debe partir de una propuesta política estatal consensuada.

En cambio, en beneficio de nuestra salud y bienestar, está en nuestra mano la intervención en la ciudad existente, entendida esta como un todo, no solo como la ciudad consolidada. La dicotomía entre lo urbano y lo rural, desde una visión holística, tendería a desaparecer si comprendemos la realidad policéntrica del territorio de la ciudad posdifusa. La utopía de la ciudad jardín de Howard, interpretada como la ciudad en la naturaleza, debe redefinirse en su verdadero significado, quizás más cercano al concepto de la *ciudad huerto*, donde las actividades productivas de la periferia puedan integrarse de manera menos agresiva. Para conseguir la autosuficiencia en la ciudad jardín, Ebenezer Howard planteó un cinturón agrícola donde estaba prohibido construir y contemplaba la existencia de un tejido productivo y equipamientos para la población. El modelo no se llevaría a la práctica provocando los perjuicios que ya hemos señalado. Quizás hoy sería deseable una revisión de la ciudad concéntrica que se acerque más al esquema de anillos de *urbs, hortus, ager, saltus, silva*, inspirado en las teorías de Johann Heinrich von Thünen (1783-1850) publicadas en su libro *Der Isolierte Staat* (1826).<sup>13</sup> En esta publicación el economista y

<sup>12</sup> Los datos y referencias están tomados del Instituto Nacional de Estadística. Manuel CAMPO VIDAL (2020: 103): "La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza". Ed. Sagesse. Madrid.

<sup>13</sup> Von Thünen fue uno de los primeros teóricos de las actividades agrícolas y es considerado prácticamente como un clásico en teoría de la localización por ser el autor del primer modelo de orden espacial racional para la producción agrícola. En la agricultura de subsistencia no queda diferenciado el espacio agrícola; pero con el paso a una agricultura de

mercado o comercial, motivada por la aparición de las necesidades de un centro urbano mercado, se termina en una diferenciación territorial del espacio agrícola. El modelo de Von Thünen estudia realmente la transformación espacial provocada por la sustitución de un sistema agrícola cerrado o autárquico por otro abierto o de mercado.

M<sup>a</sup> Dolores GARCÍA ROMAN, "Valor actual del modelo de Von Thünen y dos comprobaciones empíricas", en *Revista Geografía* nº 10, 1976, pp 13-41, <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/viewFile/45703/56694>

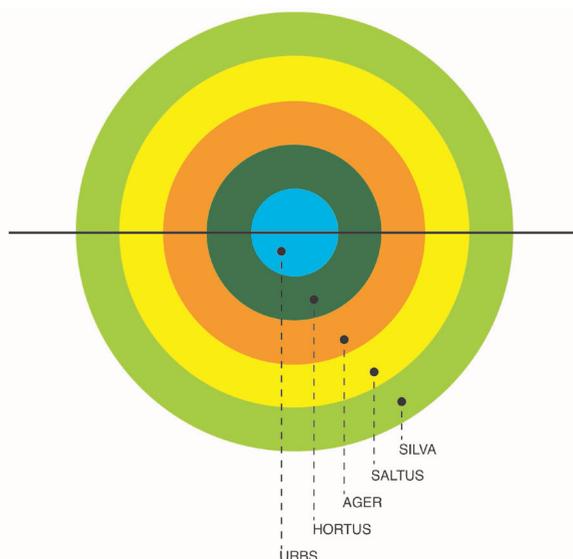


FIG. 7/ **Urbs, hortus, ager, saltus, silva**

Fuente: Elaboración propia

geógrafo alemán consideraba la relación de tres factores en un “estado isla”: la distancia de los agricultores al mercado, el precio recibido por los agricultores por sus productos y la renta de la tierra. Von Thünen, antes de la Revolución Industrial, formuló la hipótesis de que la producción de la tierra era inversamente proporcional al coste del transporte de dicha producción hasta el mercado (GARCÍA ROMAN, 1976). Lo que von Thünen realmente estudió fue la localización de los cultivos y el grado de intensidad de los mismos alrededor de un mercado urbano según la variación de los costes de transporte, considerando las demás variables con un valor constante, en un modelo concéntrico de distribución espacial, donde la “urbs” ocupaba el centro de la circunferencia y a partir de aquí se distribuiría en anillos concéntricos: “hortus” para los espacios para los huertos de hortalizas, “ager” para los cultivos de cereales, saltus” para los pastos de la ganadería, y finalmente “silva” o bosque para los aprovechamientos forestales. [FIG. 7]

Habría que considerar también la necesidad de la reforestación de los vacíos improductivos, lo que se hace cada vez más evidente, no solo por la capacidad de los árboles de reducir la contaminación al actuar de sumideros del dióxido de carbono, sino también porque la posibilidad de gestionar los bosques de manera sostenible supone un soporte para la construcción ecológica. En el siglo XX se

ha prestado poca atención a la planificación forestal. El modelo de gestión forestal y su normativa se había pensado y desarrollado básicamente para las grandes superficies. Esto ha llevado en muchos casos al abandono de los bosques. La adecuada gestión forestal debería insertarse en la planificación territorial y subregional pensando en los Objetivos De Desarrollo Sostenible (ODS) creando instrumentos de desarrollo y gestión más sencillos para superficies más pequeñas. Este modelo conllevaría la modificación de la legislación forestal actual de forma que, además de integrar el bosque en la infraestructura verde, persiguiera la recuperación de la madera como material para la propia arquitectura de la ciudad posdifusa y caracterizara este material orgánico adecuadamente.

La *ciudad bosque* no consistiría en construir edificios bosques en altura, torres de viviendas vegetalizadas mediante fachadas ajardinadas con las terrazas repletas de árboles. El urbanismo de la ciudad posdifusa debe superar los estándares del siglo XX, las reservas de espacios libres para parques y jardines deben incrementarse con la introducción además de verdaderos bosques como elementos indispensables para recuperar la salud en la ciudad del siglo XXI. En opinión de Izaskun Chinchilla:

“La combinación de la ciudad bosque y la absorción de la huella agrícola de los desarrollos urbanos sería una excelente política para una

comprensión, si se quiere, más cuantitativa y territorial de la sostenibilidad. El problema de la inclusión de esta huella agrícola es que haría que descendiera aún más la densidad de población.” (CHINCHILLA, 2020: 126)<sup>14</sup>

La solución a los problemas del habitar contemporáneo podría radicar en la densidad. Pero aquí la paradoja es evidente: por un lado, debemos cuestionar la baja densidad por cuanto supone un problema contrastado de incremento de la contaminación atmosférica que ello ocasiona, por cuanto supone un incremento de la dependencia del vehículo privado. Pero, por otro lado, tampoco la alta densidad –donde el transporte público puede ser muy eficiente– supone una garantía del desarrollo sostenible,<sup>15</sup> dado que las grandes ciudades son las responsables del 70% de la contaminación por dióxido de carbono del planeta.

La cuestión no puede ser más alarmante si tenemos en cuenta que la crisis sanitaria producida por el Covid-19 acentúa la desigualdad dentro de la ciudad densa y compacta. Las palabras de Marta Domínguez Pérez, Profesora de Sociología Urbana de la Universidad Complutense de Madrid, confirman esta desigualdad en la que define como la “ciudad del coronavirus”:

“Así en el período de confinamiento, se comprueba la existencia, por un lado, de una población que ha vivido en un entorno y condiciones más confortables, en viviendas bien dotadas, dedicada a actividades culinarias, cultivando su cuerpo con deporte, yoga, teletrabajando, con videoconferencias, con terraza o jardín para exponerse al sol, o cerca del campo para pasear, con vida cultural intensa, leyendo, etc. y son precisamente éstos a los que más bien se han dirigido los mensajes mediáticos así como desde el perfil dominante desde donde han sido emitidos (perfil del emisor en los medios de comunicación). Sin embargo, existen sectores que han vivido este periodo en condiciones más deficientes: en pisos de escasos treinta metros cuadrados o menos y además conviviendo varias personas, con viviendas inadecuadas y en malas condiciones, hacinados, sin luz ni aire, sin terraza, sin poder alimentarse convenientemente siquiera, sin conexión a internet, sin saber qué pasará mañana y con estrés, cuidando de niños o enfermos, siendo enfermo, no pudiendo

teletrabajar, o sin trabajo, o recurriendo al transporte público porque tienen que acudir al centro de trabajo, etc.” (DOMINGUEZ, 2020:35)

La visión, más o menos incierta, de la ciudad del postcoronavirus, nos deja esta reflexión para esta autora:

“Por último que las ciudades contaminadas nos enferman y han de ser cuestionadas y modificadas, si no la crisis medioambiental nos lleva al desastre tanto por pandemias como por el agotamiento del medioambiente como por la salud. Además, tal vez se valore la vida en el ámbito rural o en el hábitat menos denso, aunque eso tiene sus pros y sus contras y solo el tiempo dará la respuesta. Por el momento parece que aquellos que cuentan con segunda residencia y teletrabajan pueden haberse visto atraídos por estos ámbitos de inferiores dimensiones y más calidad medioambiental.” (DOMINGUEZ, 2020:43)

## 5. Transformar la ciudad con las leyes de la naturaleza

La aparición de esta nueva realidad urbana caracterizada por la crisis sanitaria nos hace pensar si la apuesta por la ciudad compacta es acertada. No cabe la duda, pero la apuesta por la ciudad policéntrica que integre los distintos usos en pequeños centros urbanos, fuertemente cohesionados y bien relacionados mediante transporte público, debería ser una nueva oportunidad para la disciplina de la arquitectura y del urbanismo. En este reto el espacio público es el elemento esencial para la supervivencia.

La periferia de las ciudades y el campo sufren una presión constante, no únicamente por la edificación clandestina y la suburbanización. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable no son el único peligro para la ciudad y el campo, y ello es motivo de reflexión. La problemática de los asentamientos irregulares es un fenómeno que debe enmarcarse en los procesos de dispersión urbana que no solo se dan en España sino también en el resto de Europa desde hace décadas. (PIÑERO, 2015)<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Bajo estos criterios, la razón del urbanismo, para esta autora, debiera ser el equilibrio entre densidad funcional, que haga viable el transporte público y densidad vegetal, como respuesta a la contaminación.

Izaskun CHINCHILLA (2020: 120-121): “La ciudad de los cuidados. Salud, economía y medio ambiente”. Madrid. Ed. Catarata

<sup>15</sup> Tampoco la isla de Manhattan, como ciudad altamente densa, sería el modelo de desarrollo sostenible: aunque sea una de las ciudades más eficientes desde la óptica del

transporte público, su paisaje urbano está distante del modelo de ciudad compacta de desarrollo urbano sostenible.

<sup>16</sup> Solo en Andalucía la superficie de ocupación de suelo no urbanizable ascendería a 47.213 ha en un número estimado de 2.870 enclaves.

Antonio PIÑERO (Coord) “El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía”. Universidad de Sevilla. (2015:97)

También las grandes redes de infraestructuras estigmatizan el territorio motivado por la ausencia de planificación de muchas de las redes eléctricas e infraestructuras energéticas. Por ejemplo, la proliferación de parques solares fotovoltaicos y sus redes de evacuación hacen peligrar la sostenibilidad de la propia energía limpia que se produce y se transporta. Es necesario establecer una estrategia de ordenación territorial para plasmar las previsiones de implantación de este tipo de infraestructuras energéticas y su deseable integración paisajística.

Debe destacarse que la utilización del suelo de carácter rural natural para otros usos que no sea el agropecuario, el forestal, cinegético, es decir, los propios de su naturaleza, tiene carácter excepcional. Para poder implantar de forma sostenible los huertos solares es necesario modificar la legislación urbanística y territorial cuya competencia recae en las comunidades autónomas. La planificación sectorial es ajena a las leyes naturales del territorio. Es necesario ordenar el campo con criterios de sostenibilidad y evitar la potencial especulación del suelo por parte de la energía.<sup>17</sup>



FIG. 8/ Fortalecer el vacío, base para la creación del nuevo tejido.

Fuente: Proyecto fin de carrera. María MONCADA BANDERA. 2016

<sup>17</sup> Solo en 2020 había más de 200 proyectos de parques solares fotovoltaicos en tramitación en Catalunya. En Andalucía se estimaban en más de 300 proyectos los que estaban en tramitación según la Agencia Andaluza de la Energía. La propia Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, ha modificado su legislación urbanística mediante Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19). La Disposición final primera, de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establece entre otras

cuestiones: que en "el suelo no urbanizable de especial protección podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones siempre que no se encuentren prohibidas por los Planes de Ordenación del Territorio, por el Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, y sean compatibles con el régimen de protección que, en su caso, resulte de aplicación."

Esta modificación, dirigida al sector del turismo rural, está generando importantes conflictos entre los municipios y las empresas energéticas que pretenden instalar huertos solares en cualquier tipo de categoría del medio rural apoyándose en esta modificación legislativa.

El objetivo sería rediseñar la ciudad transformando su periferia urbana-rural en un espacio de transición entre la ciudad y el campo, mediante la intervención con la naturaleza en la ciudad posdifusa. No se trataría de compactar el vacío con la traza de la ciudad, sino de entender la realidad territorial del campo en una nueva “cultura del territorio” (PARRA, 2007). Para ello deberíamos utilizar los elementos existentes que cualifican y definen el territorio y eliminar aquellos que perjudican su valor paisajístico. Se trataría, en definitiva, del fortalecimiento del vacío mediante la conservación y protección del espacio sin construir, conectado mediante la creación de una nueva red. Esto es, una red de corredores verdes integrada por los caminos, vías pecuarias, riberas, canales, estanques, bosques, edificaciones rurales (granjas, cortijos, haciendas, masías), cultivos y espacios improductivos en los que poder construir con una arquitectura ecológica y saludable. Una red que nos permita caminar, que es el medio de transporte idóneo para distancias

de medio kilómetro y es muy eficiente con respecto al transporte público, cuando se tiene que hacer hasta un kilómetro de distancia. [FIG.8]

Esta red de corredores ecológicos formarían parte de la infraestructura verde junto con las zonas protegidas o “cores areas”,<sup>18</sup> los ecosistemas de alto valor natural fuera de las zonas protegidas, como marismas costeras o llanuras aluviales que previenen de inundaciones, zonas naturales que actúan como pasillos o cinturones verdes, zonas de hábitat restaurados o regenerados, elementos artificiales como ecoductos o pasos de fauna o zonas multifuncionales donde se promuevan usos del suelo que ayuden a preservar la biodiversidad. (VALLADARES & al., 2017)<sup>19</sup>

Este conjunto de redes puede conectarse a su vez con el núcleo de los grandes centros urbanos mediante modos de transporte ecológico, de tal forma que los asentamientos rurales así conformados puedan acceder con facilidad a los

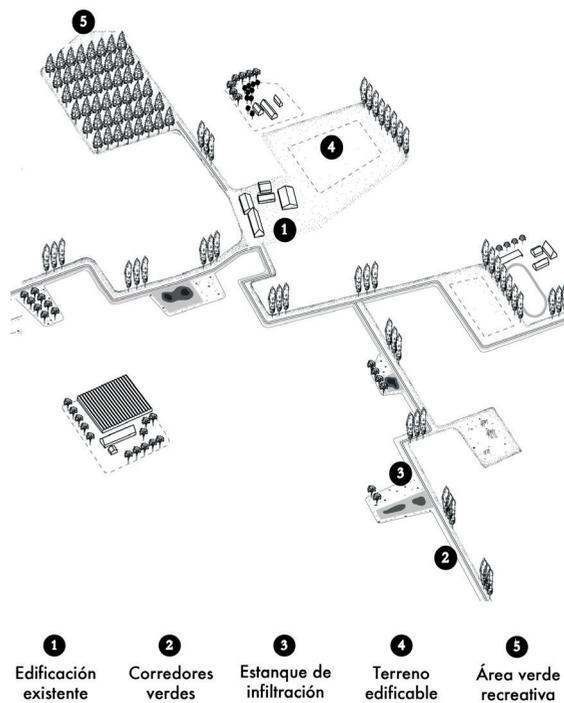


Fig. 9/ Red generadora del nuevo tejido rurubano.

Fuente: Proyecto fin de carrera. María MONCADA BANDERA. 2016

<sup>18</sup> “Red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios de los ecosistemas y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos.” Definición de Infraestructura Verde incluida en La Comunicación de la Comisión Europea “Construir una Infraestructura Verde

para Europa” (2014)  
<sup>19</sup> VALLADARES, F., GIL, P. & FORNER, A. (coord.) 2017. “Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas”. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid, pág. 66

servicios que no se encuentra en el campo. Si en la escala urbana hoy se plantea la ciudad de los 15 minutos,<sup>20</sup> basada en los principios de proximidad, diversidad, densidad y ubicuidad, a escala rural debemos planificar la ciudad de los 30 ó 40 minutos, que hoy podemos conseguir mediante la interoperabilidad entre la bicicleta y el transporte público, por ejemplo. Así tendríamos una red articulada de pueblos y asentamientos rurales, una red compleja y diversa, dotada de todos los servicios de la ciudad. [FIG. 9].

Este territorio constituiría una “superred” de la que formaría parte la infraestructura verde, a cuyos elementos definidos por espacios verdes -o azules si se trata de ecosistemas acuáticos- y otros elementos físicos del territorio, áreas terrestres -naturales, rurales y urbanas- y marinas, deberían sumarse los pueblos y asentamientos rurales, para conformar una verdadera “infraestructura verde y de paisaje”. Porque no debemos olvidar que la ciudad, y aún más los centros históricos, forman parte del patrimonio construido de la humanidad. Sería de este modo como podríamos cualificar la ciudad posdifusa.

En definitiva, hoy debemos adoptar otros criterios que sean capaces de generar esta nueva red. Este nuevo pensamiento lo describe el profesor Ugo Mattei en el prólogo de su obra: “The Ecology of Law: Toward a Legal System in Tune with Nature and Community”,

“Durante las últimas tres décadas, un paradigma radicalmente nuevo ha surgido a la vanguardia de la ciencia. En el corazón de este cambio de paradigmas desde un enfoque mecanicista a un mundo holístico y ecológico encontramos un profundo cambio de metáfora: desde ver el mundo como una máquina hasta entenderla como una red. Las redes, por supuesto, son patrones de relaciones; por lo tanto, entender la vida en términos de redes requiere una capacidad de pensar en términos de relaciones y patrones. En la ciencia, esta nueva forma de pensar se conoce como “pensando sistemas”

o pensamiento sistémico. También nos hemos dado cuenta de que la naturaleza sostiene la vida a través de un conjunto de principios ecológicos que son más generativos que extractivos.” (MATTEI, 2017:48-163)

## 6. Habitar en el campo. Conclusiones

Habitar en el campo significaría crear un nuevo tejido apoyado en esta nueva red capaz de conectar con la ciudad y el mundo, con lo local y lo global, fomentando la relación con el entorno natural en el que se habita, en el que la agricultura y la reforestación tienen un papel fundamental para la sostenibilidad de la ciudad posdifusa y son una garantía para preservar el nuevo tejido de tensiones especulativas. La nueva *garden city* pasaría a ser la ciudad huerto, su verdadero significado.

La ciudad mediterránea del siglo XXI debería aproximarse más al concepto de *campo inteligente (smart rural community)*, un modelo *rururbano, autosuficiente*, donde las infraestructuras urbanas básicas sean reducidas a las necesarias para garantizar la movilidad sostenible entre los pueblos que la integran, la salud y el alimento de los habitantes del lugar.<sup>21</sup> No obstante, no se trataría de urbanizar y ocupar el espacio rural llenando el vacío entre centros urbanos, tampoco de arquitecturizar el espacio público de las ciudades.<sup>22</sup>

En el campo o en la ciudad posdifusa, recuperar lo vernáculo significaría idear estrategias pasivas de diseño bioclimático en la arquitectura. La austeridad en la elección adecuada de los materiales del lugar es más sostenible que el empleo de sofisticadas tecnologías para la búsqueda del pretendido *comfort* decimonónico. Es por ello, que habitar en su sentido más existencialista en la ciudad contemporánea requiere hoy recuperar el sentido del lugar (HEIDEGGER, 1951), el concepto revisado de “*genius loci*”.

<sup>20</sup> “La Ciudad de los 15 minutos exige una transformación radical de cómo vivimos y trabajamos. La ciudad del mañana es la suma de barrios autosuficientes donde todos los servicios esenciales están a quince minutos o menos en bici o a pie”. Carlos MORENO. <https://www.moreno-web.net>

<sup>21</sup> Se propugna también un modelo de ordenación del territorio basado en una red articulada de pueblos y ciudades

que sigan el modelo de compacidad y complejidad propuesto. Fuera de los núcleos urbanos, el campo y la naturaleza. Salvador RUEDA, op.cit.: 24

<sup>22</sup> En relación con el espacio público: *Lo que se está haciendo hoy ni siquiera es urbanizar, es arquitecturizar.*

JACOBS, J (2013): “*Muerte y vida de las grandes ciudades*”. Capitán Swing Libros, S.L., Madrid, Prólogo de Manuel DELGADO, (2013:20).



FIG. 10/ Propuesta arquitectónica para el plan de acción del campo urbanizado.

Fuente: Proyecto fin de carrera. María MONCADA BANDERA. 2016

Esta arquitectura debería inspirarse en los elementos de la nueva red que constituyen la traza de la ciudad posdifusa y construirse con las reglas y los principios del diseño ecológico. La adecuada caracterización de la madera, el reconocimiento de sus propiedades estructurales y térmicas, y una gestión sostenible de este recurso natural permitirá considerarla como material para una arquitectura ecológica y un nuevo urbanismo. (IBAÑEZ & al., 2019) [Fig.10] La teoría de Von Thünen, reflejada en el modelo de localización basado en el esquema de anillos concéntricos de *urbs, hortus, ager, saltus, silva*, sería una realidad posible de forma híbrida, en este interfaz del espacio rururbano (CASTRO & al., 2018), en la ciudad posdifusa y en las poblaciones rurales. La hibridación englobaría la agricultura ecológica, las modernas técnicas de selvicultura, que permitirían la implantación de un comercio de proximidad, y los espacios verdes cualificados de la ciudad. Una metáfora del urbanismo lignario, [FIG. 7] por el contrario, de difícil implantación en las grandes aglomeraciones urbanas.

El diseño arquitectónico del espacio *rururbano* empezaría con la identificación y abstracción de los elementos formales antrópicos, como las grandes infraestructuras viarias o los tendidos eléctricos, y seguiría con la construcción del nuevo paisaje a través de las relaciones implícitas en el mismo medio natural, como las relaciones visuales con el paisaje que permitirán la adaptación y transformación de la propia naturaleza. El análisis de la imagen final del territorio debiera ser el principio sobre el que se formaliza el diseño arquitectónico en el medio rural.

La ciudad posdifusa pasaría entonces a tener un diseño abierto al campo, y el paradigma de la sostenibilidad tendrá sentido en la medida en que se reduzcan o eviten los efectos negativos del desarrollo urbano sobre el uso de los recursos naturales, la contaminación, la reducción y fragmentación de ecosistemas, que representan la base del sostenimiento de nuestros pueblos y del propio habitar.

La estrategia para la planificar la ciudad posdifusa estaría basada en los siguientes

principios básicos: accesibilidad, adaptabilidad, conectividad, diversidad, flexibilidad, permeabilidad, proximidad, sociabilidad y resiliencia.

La promesa de planificar, proyectar y construir de forma ecológica para beneficiar la salud y el bienestar en nuestras ciudades policéntricas es suficiente para ponerla en práctica, es preciso introducir la naturaleza en la ciudad, pero debemos aprender de ella y recuperar también territorios resilientes. En esta práctica no podemos olvidar que los urbanistas, como seres humanos, somos también parte esencial, no sólo de la naturaleza que es parte de la vida y de la condición humana, sino también de la salud y el bienestar general de nuestro propio entorno territorial.

Regresar al campo significaría reencontrarnos con la naturaleza, como lo expresa Peter Zumthor en su obra "Pensar la Arquitectura":

"El hombre viene de la naturaleza y retorna a ella de nuevo. Cuando sentimos como hermoso un paisaje que no hemos domesticado y conformado a nuestra medida, aflora a nuestra conciencia un presentimiento de la dimensión de nuestra vida en esa inconmensuralidad de la naturaleza. Nos sentimos elevados; humildes y orgullosos, todo en uno. Estamos en la naturaleza, en esa gran forma que, al fin y al cabo, no entendemos y que ahora, en el momento de esa experiencia elevada, tampoco necesitamos entender, ya que barruntamos que nosotros mismos formamos parte de ella." (ZUMTHOR, 2006:73)

## 7. Bibliografía

- BARNETT, J. & BLAESSER, B.W. (2017): *Reinventing development regulations*, Cambridge, Massachusetts, USA, The Lincoln Institute of Land Policy
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (1998): *Estudio territorial para la delimitación de ámbitos comarcales en Andalucía*. Arenal Consultores, Sevilla (inédito)
- CASTRO ESCOBAR, E. & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. & MÚNEVAR QUINTERO, C. (2018): Paradigmas y tendencias en la organización del espacio rururbano: una revisión teórica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 50(196), 187-200. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85833>
- CHINCHILLA, I (2020): *La ciudad de los cuidados. Salud, economía y medio ambiente*, Madrid, Ed. Catarata.
- CRUTZEN, P. (2007): *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?* AMBIO: A Journal of the Human Environment 38, n.º 8
- DOMINGUEZ, M. (2020): *La ciudad antes, durante y después del COVID-19*, Universidad Pablo de Olavide, Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab Fundación Pública Andaluza., Junta de Andalucía, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior
- GARCIA ROMAN, M.D., (1976): Valor actual del modelo de Von Thünen y dos comprobaciones empíricas, en *Revista Geografía nº 10*, pp11-33, <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/viewFile/45703/56694>
- HEIDEGGER, M. (2015): *Construir, habitar, pensar*. (Bauenwohnenendenken). Edición bilingüe de Arturo Leyte y Jesús Adrián. Madrid. La Oficina Ediciones
- IBAÑEZ, D. & al. (Ed) (2019): *Wood Urbanism: From the Molecular to the Territorial*, NYC, Actar Publishers.
- INDOVINA, F. (Ed) (1990): *La cita diffusa*. Venecia. Italia, Daest.
- JACOBS, J. (2013): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing Libros, S.L
- JIMÉNEZ ROMERA, C. (2015): *Tamaño y densidad urbana. Análisis de la ocupación de suelo por las áreas urbanas españolas*. Tesis Doctoral. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid. Recurso electrónico en línea: [http://habitat.aq.upm.es/tydu/atydu\\_1.html](http://habitat.aq.upm.es/tydu/atydu_1.html)
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones.
- \_\_\_\_\_(2007): *Construir ciudad en la periferia: criterios de diseño para áreas residenciales sostenibles*. Madrid, Ed. Mairea
- MATTEI, U. (2017): Las Leyes de la Naturaleza y la naturaleza del Derecho. *Derecho & Sociedad*, (48), 163-171. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18982>
- MINISTERIO DE FOMENTO. (2018): *Áreas urbanas en España 2018. Constitución, Cuarenta años de las ciudades española*. Madrid. Secretaría General Técnica. Centro de publicaciones
- MUMFORD, L. (2015): *Historia natural de la urbanización*. Chicago, Illinois, USA, The University Chicago Press. 1956.Publicación del Instituto Juan de Herrera. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.
- PARRA, F. (2007): La cultura del territorio: la naturaleza contra el campo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 39(151), 27-51. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75753>
- PIÑERO, A. (Coord.) (2015): *El urbanismo de la no ciudad. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía*. Sevilla, Universidad de Sevilla.
- REIG, E. GOERLICH, F & CANTARINO, I. (2016): *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local*. Bilbao, Fundación BBVA.

- RUEDA, S. (2012): *“Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la información. Red de redes de desarrollo local sostenible”*. Madrid. Servicio de publicaciones del Ministerio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
- SOJA, E W. (2000): *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Los Ángeles, USA, Blackwell Publishing,
- TERÁN, de F. (1970): La crisis del planeamiento: [editorial]. *“Ciudad y Territorio”* (n. 2) Madrid; pp. 4-5.
- UN-HABITAT III (2016): *Urbanization and development: emerging futures*. UN-HABITAT, World Cities Report.
- VALLADARES, F. & GIL, P. & FORNER, A. (coord.) (2017): *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid. 357 pp.
- VERDAGUER, C. (2013): El campo y la ciudad, áreas de reencuentro. Hacia una Nueva Cultura del Territorio, *Hábitat y Sociedad*, nº6, [www.habitatsociedad.us.es](http://www.habitatsociedad.us.es)
- ZUMTHOR, P. (2006): *Pensar la arquitectura*, Barcelona. Ed. GG

## 8. Listado de Acrónimos/Siglas

AHBC:	Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona
IGN:	Instituto Geográfico Nacional
INE:	Instituto Nacional de Estadística
LACP:	Los Angeles City Planning Department
NASA:	National Aeronautics and Space Administration
N.C:	New York City
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU:	Organización de Naciones Unidas
PIB:	Producto Interior Bruto
SGM:	Solomon Guggenheim Museum

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 313-334

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.3>

CC BY-NC-ND



# La selección de los polos industriales del plan de desarrollo de 1964: el ejemplo del valle del Duero

Luis SANTOS Y GANGES <sup>(1)</sup>  
Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO <sup>(2)</sup>

(1) Profesor Contratado Doctor

(2) Profesor Ayudante Doctor

(1)(2) Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid

**Resumen:** La selección de los polos industriales de la planificación del desarrollo en España es un asunto relativamente desconocido. La selección técnica de los polos del plan de desarrollo de 1964 fue llevada a cabo por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, con la asistencia interna de la Ponencia de Localización Geográfica y con la asesoría externa de consultoras privadas, aunque la decisión final fue tomada por el Consejo de Ministros, y no fue exactamente la misma. El estudio de la confusa definición de los ámbitos territoriales de análisis que condicionaron la selección de los polos, ilustrado con el caso concreto del valle del Duero, y de los factores vinculados a la selección de los dos polos que le correspondieron –Valladolid y Burgos– permite concluir que los criterios fueron poco claros y fluctuantes, y que en ello pudieron intervenir condicionantes y presiones de índole ajena a la técnica.

**Palabras clave:** Planificación del desarrollo económico y social; Planificación regional; Polo industrial; España.

Recibido: 08.04.2021; Revisado: 22.9.2021

Correo electrónico: [luis.santos.ganges@uva.es](mailto:luis.santos.ganges@uva.es) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0232-7969>

Correo electrónico: [miguel@institutourbanistica.com](mailto:miguel@institutourbanistica.com) N° ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6853-2167>

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

## The selection of industrial poles in the development plan of 1964: the example of the Duero Valley

**Abstract:** The choice of industrial poles for development planning in Spain is a relatively unknown issue. The technical selection of the poles in the 1964 development plan was carried out by the Commissariat for the Economic and Social Development Plan, with the internal assistance of the Geographical Location Committee and with the external advice of private consultants, although the final decision was taken by the Council of Ministers and was not exactly the same. The study of the confusing definition of the territorial areas of analysis which conditioned the selection of the poles, illustrated with the specific case of the Duero Valley, and of the factors which influenced in the selection of the two poles which corresponded to it –Valladolid and Burgos– leads to the conclusion that the criteria fluctuated during the process, and that non-technical factors may have played a role in this process.

**Keywords:** Economic and social development planning; Regional planning; Industrial pole; Spain.

### 1. Introducción

La herramienta de los polos industriales del primer Plan de Desarrollo Económico y Social respondía a una tímida, pero necesaria, política de desarrollo regional en España, que debía tender al equilibrio entre las distintas zonas del país con la condición de que coadyuvara al crecimiento general. La escasez de recursos parecía obligar a que los polos fueran solo unos pocos, lo que revestía de enorme relevancia a un proceso de selección que, sin embargo, sigue siendo en buena medida desconocido, al menos en lo que respecta a los detalles de su desarrollo. A ellos se dedica este artículo, profundizando en el proceso técnico de selección de los polos y abarcando también los condicionantes del proceso.

El primero fue el propio concepto de polo de crecimiento que se fue conformando en aquellos años, a caballo entre la planificación económica y el desarrollo regional. Para su adecuada comprensión se requiere aprehender el sentido técnico de polo de crecimiento –*pôle de croissance*– en la ciencia económica internacional de los primeros años sesenta, así como su aplicación en España mediante el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social, y a ello se dedica el segundo apartado del texto.

A continuación, el tercer apartado aborda el proceso que condujo a la elección de los polos de dicho plan, empezando por la definición de las zonas de análisis que se emplearon a tal efecto y que orientaron el resultado. La crítica de la lógica que determinó su definición, junto a la información disponible en los pocos informes internos que se conservan de aquel proceso, pone de manifiesto incongruencias y cambios

de criterio que apuntan a la intervención de otro tipo de condicionantes.

En último lugar, el cuarto apartado se centra en el caso del valle del Duero, señalado en el Plan de desarrollo como una de las zonas atrasadas y que resulta paradigmático respecto de la endeble razonabilidad de los análisis técnicos. Añadiendo a ello el estudio de las ciudades que en este ámbito optaron a la declaración como polos, se puede constatar que los factores políticos también desempeñaron un papel en todo este proceso, reforzando la elección indiscutible de Valladolid y provocando in extremis que Aranda de Duero perdiera la declaración en favor de Burgos, contradiciendo todos los estudios técnicos.

### 2. El concepto de polo de crecimiento en los primeros años sesenta: origen, evolución y vinculación con la política de desarrollo regional

Es bien conocido que la teoría de los polos fue formada por François Perroux y tuvo un gran influjo en la planificación económica europea, especialmente en la francesa, pero también en la española. En el contexto de los espacios económicos y de la crítica a la teoría del equilibrio económico, así como partiendo de otros conceptos como los de innovación, propagación, economías externas y asimetrías, tras un artículo germinal sobre los “espacios económicos” de 1950, Perroux comenzó a publicar su pensamiento acerca de los polos de crecimiento en otro artículo de 1955:

“La amarga verdad es ésta: el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía. [...] A estos efectos de la intensificación se suman los efectos de las disparidades interregionales. El polo industrial complejo, geográficamente aglomerado, modifica no sólo su ambiente geográfico inmediato, sino que –si es suficientemente poderoso– modifica toda la estructura de la economía del país en el cual actúa. Como centro de acumulación y aglomeración de recursos humanos y de capital fijo y definido, da origen a otros centros de acumulación y aglomeración de medios humanos y capital fijo y definido (PERROUX, 1973: 10 y 20)”.

En su famoso libro de 1961, *L'Économie du XXe siècle*, Perroux dedicó el segundo de los seis capítulos a los polos de crecimiento, donde perfeccionó su idea del espacio económico como conjunto de relaciones industriales, como campo de fuerzas –donde los polos tenían un papel capital– y como ámbito homogéneo para las firmas. Para Perroux, el crecimiento y el desarrollo no se desenvuelven uniformemente, sino que se plasman en puntos determinados que ejercen influencias en unos campos de fuerzas, de modo que resulta muy relevante comprender los efectos de impulsión y los de frenado, conformándose así una teoría de las externalidades:

“La economía nacional en crecimiento [...] se ofrece a nuestra vista como una combinación de conjuntos relativamente activos (industrias motrices, polos de industrias y de actividades geográficamente aglomeradas) y conjuntos relativamente pasivos (industrias movidas, regiones dependientes de los polos geográficamente aglomerados). Los primeros inducen sobre los segundos fenómenos de crecimiento (PERROUX, 1964: 166)”.

El desarrollo, según Perroux, consiste en desencadenar y mantener procesos acumulativos que compongan una cadena de desequilibrios, y los llamados puntos de desarrollo –ya sean polos, zonas o ejes– generarán una polarización o concentración, pero también una expansión o difusión (PERROUX, 1964: 221). El polo de crecimiento en tanto manifestación del desequilibrio económico y en tanto foco de acción asimétrica resultaba muy relevante para la planificación económica del desarrollo, toda vez que el crecimiento debía estar espacialmente concentrado para lograr una intensidad que permitiese la difusión en el espacio, que no habría de ser sino una consecuencia de la polarización:

“[...] la noción de polo de desarrollo no tiene valor más que en el momento en que se convierte en un instrumento de análisis riguroso y el instrumento de una política. Un polo de desarrollo es una unidad económica motriz o un conjunto formado por unidades de esta clase. Una unidad simple o compleja, una empresa, una industria, una combinación de industrias es motriz cuando ejerce sobre otras unidades con las que está en relación, efectos de impulsión (PERROUX, 1964: 181)”.

Perroux distinguía netamente entre espacio económico –“espacio formal”, abstracto– y espacio geonómico –“espacio banal”, concreto–, que los geógrafos entendían lógicamente como espacio geográfico (BEGUIN, 1963: 569). La cuestión del entrelazamiento del discurso perrouxiano en el ámbito de los espacios económicos con el discurso territorial vinculado a los espacios geográficos fue todo un motivo de malentendidos, confusiones y debates entre geógrafos y economistas. El desequilibrio económico esencial de los polos de crecimiento debía cuadrar con el desarrollo regional territorialmente equilibrado, lo cual no resultaba nada fácil; incluso podía, contradictoriamente, provocar disparidades espaciales.

Entre 1955 y 1963, que es el periodo que interesa en cuanto a la influencia recibida por los economistas y planificadores españoles del Plan de 1964, bastantes economistas y geógrafos publicaron sobre los polos. Merecen ser destacadas, además de otras aportaciones del propio PERROUX (1958, 1962, 1963) y de los trabajos editados en los *Cahiers de l'Institut de science économique appliquée* por él mismo o bajo su dirección, las de William Arthur LEWIS (1955), Claude PONSARD (1955, 1956), Walter ISARD (1956, 1960), Jacques-Raoul BOUDEVILLE (1956, 1961), René BERTRAND (1956), Gunnar MYRDAL (1957), Albert O. HIRSCHMAN (1958), Joseph LAJUGIE (1959), Jan TINBERGEN (1959), Francesco VITO (1961), Renée ROCHEFORT (1962), John FRIEDMANN (1963), Jean H. PAELINCK (1963) y Hubert BEGUIN (1963).

Estos autores tenían en común una idea sobre el crecimiento económico: su despliegue desigual en el espacio y su efecto polarizador del crecimiento (FERNÁNDEZ & MIRÁS-ARAUJO, 2009: 4), con la dualidad del *backwash effect* y del *spread effect* de Myrdal o la *polarization* y la *trickling down* de Hirschman. El paso de la teoría a la práctica tenía grandes dificultades (CUADRADO, 1977), pero a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, la práctica iba incluso por delante de la teoría (RAMOS & PIRES, 2008: 1).

Quienes se preocuparon por la planificación empezaron pronto a plantear la conveniencia de inversiones concentradas en ciertos puntos y ciertas actividades como medio para lograr el desarrollo regional, si bien pensando en términos de ciudades y de atención a la corrección de los desequilibrios espaciales (MILHAU, 1956; MÉRIGOT, 1957; DUMONT, 1960; LABASSE, 1960; GEORGE, 1961; LANGER, 1961). En Francia, en este debate técnico y de aplicaciones políticas, se entremezclaban otros asuntos candentes como el de la descentralización y la descentralización industrial y de servicios, el de la acción regional mediante programas o planes regionales de desarrollo – para “regiones funcionales” (QUERMONNE, 1963)– y el de la ordenación del territorio<sup>1</sup>.

Los polos dispuestos por los planificadores franceses del desarrollo regional eran *métropoles industrielles*, y en la medida en que debían ser un número reducido, se dirigían a las ciudades medianas –*métropoles regionales*– (LABASSE, 1960). Del mismo modo, en Alemania Federal, desde finales de los años cincuenta centraron el objetivo en las ciudades medianas y pequeñas mediante su programa de desarrollo de “lugares centrales” en zonas con cierto desempleo – *Zentrale-Orte-Programm*–, los cuales debían ser centros urbanos regionales, presentar un inicio de industrialización y estar suficientemente equipados (LANGER, 1961).

En el contexto técnico de la ordenación del territorio, ROCHEFORT (1962: 296) afirmó con claridad que sería prudente distinguir entre polo urbano y polo de crecimiento. En efecto, el objeto ciudad y el objeto industria tendían a confundirse en la herramienta del polo de crecimiento a pesar de que el espacio geográfico estaba en un plano distinto al espacio económico. Pero en el discurso del equilibrio regional esto era inevitable: espacio geográfico y espacio económico debían utilizarse conjuntamente (BEGUIN, 1963: 572-3).

### 2.1. La influencia de la planificación indicativa francesa

La planificación indicativa francesa vino de la mano de la creación en 1946 de la figura del *Commissariat général du Plan de*

*modernisation et d'équipement*, que dio pie al primer *Plan de modernisation et d'équipement (1947-1953)*, el famoso plan Monnet de reconstrucción económica. No pudieron servir de la teoría de la polarización ni este primer plan ni el segundo, el *Plan de modernisation et d'équipement (1954-1957)*, porque fueron anteriores a esta, pero sí iniciaron el discurso de la atención a las *régions sous-développées*. En 1955 y 1958 se desplegó un plan de descentralización de París, tanto industrial como de actividades administrativas, científicas y técnicas. Se identificaron zonas críticas también desde 1955, se instituyeron toda una panoplia de órganos de coordinación e instrumentos de financiación en materia de desarrollo regional, y se crearon los programas de acción regional y planes de ordenación del territorio –desde 1958, los fusionados *plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire*–. Y en la política de desconcentración de París se aplicó también por primera vez una lógica de acción inspirada en los polos de crecimiento –los centros secundarios en torno a París: Amiens, Reims, Orleans, Tours, Le Mans, Caen, Ruan–, si bien en la idea de que no convenía un reparto general, sino una concentración de esfuerzos en lugares bien elegidos<sup>2</sup>.

El tercer *Plan de modernisation et d'équipement (1958-1961)* hizo hincapié en la política regional, en cuyo contexto usó ya, aunque una sola vez, el término polo de crecimiento: “Le développement des industries autour de quelques grandes cités qui joueront le rôle de pôles de croissance sera de nature à accélérer l'expansion dans ces régions” (COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT, 1959: 95). Se insistió en la descentralización industrial, administrativa, de establecimientos públicos, de instituciones universitarias y científicas, y financiera, siempre en la búsqueda del reequilibrio regional, que debía lograrse también con una veintena de planes regionales emanados del Decreto nº 58-1459 de 31 de diciembre de 1958.

Fue el cuarto *Plan de développement économique et social (1962-1965)*, elaborado entre 1960 y 1961, el instrumento que más pudo influir en la planificación indicativa

<sup>1</sup> La *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* –DATAR– fue creada mediante el Decreto nº 63-112 de 14 de febrero de 1963 y se constituyó en un auténtico pilar de la acción pública francesa en materia de ordenación del territorio durante décadas.

<sup>2</sup> Se hablaba del carácter dispendioso y de la ineficacia del *saupoudrage*, espolvoreado, es decir, dispersión, diseminación o distribución generalizada de los recursos entre una multitud de lugares.

española, por su cercanía temporal y por el uso –tímido– del instrumento “polo” –*pôle de développement, pôle de développement régional, pôle secondaire*–, aunque siempre en un contexto bien desarrollado de política regional –*l’action régionale, le progrès économique et social des régions sous-développées, le développement économique régional, les aménagements régionaux, la politique d’entraînement pour les régions insuffisamment développées, etc.*–.

El plan otorgó mucha importancia a los planes regionales y a una nueva organización regional, distinguiendo entre una política de acompañamiento para las regiones más vigorosas y una política de avance para las regiones menos favorecidas<sup>3</sup>. Por su parte, la selección de lugares no solo debía responder a las preocupaciones regionales, sino que además debía ser restringida en sí misma:

“[...] la politique d’entraînement doit avoir des points d’application bien choisis. Ainsi seront suscités de véritables pôles de développement, exerçant sur leur environnement une influence motrice et entraînant notamment la création d’un réseau de pôles secondaires. [...] Pour que la politique d’aide financière de l’Etat (primes spéciales d’équipement, prêts à taux réduits, dégrèvements fiscaux) aux entreprises industrielles qui s’installent dans certaines zones ait une efficacité réelle, il importe de lui conserver un caractère très nettement sélectif (COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN DE MODERNISATION ET D’ÉQUIPEMENT, 1962: 39 y 141)”.

Así, atendiendo tan solo a los polos, se insistió en la corona de centros urbanos en torno a París (Amiens, Ruan, Le Mans, Orleans, Reims y Troyes) y en seis zonas donde favorecer especialmente el crecimiento de polos de desarrollo (Nantes-Saint-Nazaire, Brest, Lorient, Burdeos, Limoges y Montpellier). De este modo, los polos de crecimiento fueron aplicados en la planificación indicativa francesa con la intención de difundir el crecimiento económico a partir de espacios dinámicos para el aprovechamiento de las regiones desfavorecidas en términos económicos<sup>4</sup>. La

planificación indicativa francesa era, tal como fue reconocido, el referente máximo de la planificación indicativa española al menos en materia de polos de crecimiento, si bien, entre otras muchas divergencias de contexto, era muy diferente la política regional en la que debía situarse.

## 2.2. Los polos industriales en el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964

Según LÓPEZ (1970: 231), el desarrollo regional era uno de los objetivos de la planificación del desarrollo español y pretendía favorecer “el desenvolvimiento de las diversas zonas geográficas para conseguir la participación equilibrada de todas ellas en el bienestar económico y social”. Ya la Organización Sindical en su Primer Congreso Sindical de 1961 había apuntado a la corrección del desequilibrio económico entre las regiones como uno de los criterios del desarrollo (MARTÍN, 1962: 89), y el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964-1967, aprobado mediante la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, incluyó al desarrollo regional entre sus líneas de actuación. Siguió para ello a la planificación indicativa francesa (GARRIDO, 2002; RAMOS & PIRES, 2008; DE LA TORRE, 2009), poniendo más atención al equilibrio territorial que el Informe del Banco Mundial de 1962 (PLAZA, 1970: 161; SÁNCHEZ, 2002: 218), aunque en todo caso subordinando el desarrollo regional al crecimiento económico agregado.

En concreto, el Plan incluyó entre los “objetivos del desarrollo” un epígrafe denominado “Desarrollo Regional” como política dirigida a reducir las diferencias regionales de renta por habitante, cuya primera acción era “crear polos de promoción y de desarrollo industrial [...] que permitan una acción eficaz de impulso económico” en su zona<sup>5</sup>. Bajo este mismo epígrafe, en el apartado de “directrices de la política de desarrollo”, el Plan invocaba una razón de eficacia que requería “concentrar la acción del

<sup>3</sup> Los términos en francés eran *politique d’accompagnement* y *politique d’entraînement*. *Accompagnement* se traduce directamente al español sin complicaciones, mientras que *entraînement* no significa aquí entrenamiento o preparación sino mecanismo de tracción o fuerza de avance.

<sup>4</sup> Aunque en 1963 surgió el concepto de *métropole d’équilibre*, de la mano de la DATAR, no fue hasta 1964 cuando, en este contexto, el *Comité interministériel permanent pour les problèmes d’action régionale et d’aménagement*

*du territoire* seleccionó las ocho aglomeraciones provinciales de mayor peso: Burdeos, Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marsella-Aix, Nancy-Metz, Nantes-Saint Nazaire, Estrasburgo y Toulouse. La política de *métropoles d’équilibre* y la de *centres locaux de croissance* serían inscritas en el quinto *Plan de développement économique et social* (1966-1970) aprobado en 1965, de modo que no pudieron tener ningún influjo en el primer plan de desarrollo español.

Estado en un reducido número de zonas”, de modo que la política de polos se dirigía a las “ciudades cuya situación, aun siendo favorable, no puede todavía parangonarse con la de las zonas industrializadas y que al mismo tiempo radican en regiones de bajo nivel de renta”<sup>6</sup>. Los polos, así, se vinculaban al impulso del desarrollo de su respectiva zona o región<sup>7</sup>, sirviendo a un enfoque de la política de corrección de las desigualdades regionales, y eran un mecanismo de reducción de inversión pública y de mayor seguridad en la atracción de inversión privada (LASUÉN, 1963: 17).

El Plan diferenciaba, en una terminología políticamente correcta, las regiones o zonas desarrolladas y las poco desarrolladas, también denominadas menos desarrolladas, insuficientemente desarrolladas o atrasadas, y que eran Galicia, valle del Duero, valle del Ebro, Centro y Andalucía<sup>8</sup>. Y la técnica de acción regional por excelencia del Plan fue la de instalar polos de crecimiento:

[...] capaces de promover tanto una mejora de las estructuras económicas de estas zonas atrasadas, como del nivel de renta de sus habitantes. La técnica de los polos de crecimiento establece, desde el punto de vista territorial, una acción propulsora de factores dinámicos al constituir núcleos de condensación del desarrollo económico, capaces de estructurar toda una zona circundante y de influir posteriormente sobre su desarrollo general. La acción se concentra en aquellos puntos que ofrecen las mejores condiciones previsibles desde el punto de vista de la localización industrial en sentido estricto y que ejercen una acción beneficiosa sobre amplias zonas territoriales. Por esta razón, al establecer los polos de desarrollo dinámicos, se han considerado preferentemente aquellos núcleos que constituyen centros naturales de amplias zonas a efectos económicos, ya que así se conseguirá una mayor irradiación en la acción perseguida<sup>9</sup>.

A este respecto, el Plan señalaba que “con el fin de conocer las localizaciones más apropiadas

para los polos de crecimiento se realizaron estudios en las provincias cuya renta por habitante está por debajo de la media”, y especificaba finalmente la creación de cinco polos de desarrollo industrial “en los cuales el Estado apoye con carácter selectivo la expansión de la industria” y de dos polos de promoción industrial “situados en regiones de baja renta por habitante, en los que se dan las condiciones necesarias para garantizar la eficacia de una acción de impulsión del Estado”<sup>10</sup>. Sin embargo, la localización de dichos polos no se concretaba, sino que debía ser determinada por una disposición posterior a la Ley, que llegó de forma casi inmediata, con los estudios de zonas y polos ya formados y debatidos. Así, el Decreto 153/1964, de 30 de enero, señaló que los polos de desarrollo industrial se localizarían en La Coruña, Sevilla, Vigo, Valladolid y Zaragoza, y los de promoción industrial en Burgos y Huelva. RICHARDSON (1976: 141) y DONGES (1976: 129) anotaron el hecho relevante de que los primeros polos no se encontraban localizados precisamente en las provincias con menor renta *per capita*, y el último añadió que ello inducía a pensar que la planificación regional, más que responder a la equidad, “fue practicada como una extensión de la planificación nacional al ámbito regional”.

No tenemos conocimiento fehaciente de cuál fue la propuesta definitiva de polos por parte de la Comisaría del Plan ni de las eventuales diferencias que hubiese con los finalmente aprobados por el Consejo de Ministros, y menos aún de las “largas discusiones” que hubo en el seno de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos –“de hecho, un Consejo de Ministros restringido”– en su reunión previa a la de este, según el propio Comisario del Plan, Laureano López Rodó (LÓPEZ, 1990: 312 y 428). Sin embargo, sí es accesible una parte del aparato técnico que sustentó la decisión adoptada, del que se pueden extraer algunas de sus claves, como se expone a continuación.

<sup>5</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 8, 9-I-1964, p. 422. El Plan usaba como sinónimos los términos siguientes: polos de crecimiento, polos de crecimiento industrial y polos de desarrollo dinámicos. El término más usado, que incluso facilitaba un epígrafe, era el de polos de crecimiento, que bien podían ser polos de desarrollo industrial o polos de promoción industrial.

<sup>6</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 31, 5-II-1964, p. 1568.

<sup>7</sup> La Ley se servía de la expresión de zonas económicas y

el Plan usaba como aparentes sinónimos los términos siguientes: regiones, zonas, zonas geográficas, zonas territoriales y zonas a efectos económicos... incluso áreas. No así cuando usaba la expresión de zona circundante. El término “zona” servía para todo y su imprecisión era claramente intencional.

<sup>8</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 62, 12-III-1964, p. 3245.

<sup>9</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 62, 12-III-1964, p. 3246.

<sup>10</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 62, 12-III-1964, p. 3246.

### 3. El confuso proceso de selección de los ámbitos regionales de análisis y sus correspondientes polos

En principio, según la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940, la ordenación económico-social de la producción debía ejercerse a través de los sindicatos nacionales, pero López Rodó expuso en sus memorias, con menos pudor que en la mayoría de sus apreciaciones, la táctica que empleó para desembarazarse de la Organización Sindical Española a la hora de elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social:

“En la Comisión Delegada [de Asuntos Económicos] del miércoles, 13 de febrero [de 1963], para salir al paso de la pretensión de monopolio de la Organización Sindical, planteé la necesidad de contratar con empresas consultoras los estudios técnicos necesarios para la elaboración del Plan y, en particular, los relativos al desarrollo regional para determinar la posible localización de polos de crecimiento en las zonas deprimidas de España (LÓPEZ, 1990: 364-5)”.

En efecto, en los primeros meses de 1963, al amparo del Decreto del Ministerio de Hacienda 3389/1962, de 22 de diciembre, que autorizaba a la Presidencia del Gobierno –de la que dependía la Comisaría del Plan– para contratar directamente determinados servicios de técnicos, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos acordó contratar con sociedades especializadas para que, con sus informes, coadyuvaran a la toma de determinadas decisiones<sup>11</sup>. Eran firmas internacionales, como SOFRERAIL, SERETES, Meeting, SOFEMASA, GfAI o Doxiadis. Por lo que respecta a las asesorías para coadyuvar en la determinación de los polos industriales, en aquel mismo mes de febrero de 1963 pronto se contrataron estudios por zonas o agrupaciones de provincias; al principio cinco zonas y al final siete zonas que abarcaban 32 provincias:

- Zona primera o Noroeste: Salamanca, Zamora, Valladolid, Palencia, León, Orense y Lugo (aunque finalmente fueron retiradas Orense y Lugo y fue añadida Cáceres). Asesoría técnica: SERETES.
- Zona segunda o de Andalucía oriental: Málaga, Granada y Almería. Asesoría técnica: Doxiadis Ibérica.
- Zona tercera o de Aragón y Rioja: Logroño, sur de Navarra, Zaragoza, Soria, Teruel y Huesca. Asesoría técnica: SOFEMASA.
- Zona cuarta o de La Mancha: Toledo, Guadalajara, Cuenca, Ciudad Real y Albacete. Asesoría técnica: GfAI.
- Zona quinta o de Andalucía Occidental: Córdoba, Jaén, Sevilla, Cádiz y Huelva. Asesoría técnica: Doxiadis Ibérica.
- Provincias de Ávila, Segovia y Burgos. Asesoría técnica: Meeting.
- Provincias de La Coruña y Pontevedra, a las que después fueron añadidas Orense y Lugo. Asesoría técnica: SERETES.

Nótese que los estudios no se encargaron para las cinco zonas que el Plan de Desarrollo denominaría menos desarrolladas –Galicia, valle del Duero, valle del Ebro, Centro y Andalucía–, sino que Andalucía y el valle del Duero se desglosaron en dos zonas cada una y Galicia se desgajó al principio, aunque fue recompuesta después como zona de análisis. En cuanto a Extremadura, Badajoz quedaba fuera por tener desde 1952 su Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación, quedando Cáceres como un resto que fue añadido a la zona Noroeste.

¿A qué respondían estas agrupaciones provinciales? Puesto que la definición del ámbito era meramente espacial, cabe preguntarse si guardaba relación con algún tipo de regionalización económica. Puede comprobarse que no, puesto que ninguna de las regionalizaciones del tipo que fuere, desde 1833 hasta aquel momento, hicieron esa diferenciación, ni tampoco los informes realizados en el seno de la Ponencia de Localización Geográfica, que además fueron posteriores.

<sup>11</sup> Se trataba de informes reservados para la Comisaría del Plan. De hecho, las referencias de archivo de los contratos recogían expresiones como estas: “Estudio económico privado con carácter secreto”, “Estudio sobre polos de

crecimiento industrial con carácter secreto” o “Estudio técnico económico concreto, en zona determinada”: Archivo General de la Administración, Presidencia, 777.

### 3.1. La definición de las regiones de análisis

El Real decreto sobre la división civil del territorio español, es decir, la provincialización de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833<sup>12</sup>, estableció las provincias refiriéndose a sus regiones (BURGUENO, 1996: 211-214), que fueron asumidas un siglo más tarde en la Ley del Tribunal de Garantías constitucionales de 24 de junio de 1933<sup>13</sup>. Ya en el periodo de referencia, a raíz del Primer Congreso Sindical de 1961, la Organización Sindical incluyó el tema “Criterios para el desarrollo económico de España”, en el que se señalaban trece agrupaciones provinciales en tanto regiones socioeconómicas (DELEGACIÓN DE PRENSA Y PROPAGANDA DEL MOVIMIENTO, 1962), sin contar las provincias africanas.

De cara a un plan de desarrollo con un epígrafe de desarrollo regional, cabía preguntarse por el establecimiento de una división regional basada en sus características socioeconómicas, y el único procedimiento con base estadística para identificar zonas económicas se basaba en las agrupaciones homogéneas de provincias. La Orden de 3 de marzo de 1962, que establecía las ponencias del Plan de Desarrollo, creó la Ponencia de Localización Geográfica<sup>14</sup>, entre cuyos miembros los economistas supusieron la profesión más representada<sup>15</sup>. Varios de sus miembros y algún experto externo realizaron estudios remunerados en 1963 sobre una posible regionalización socioeconómica, de los cuales tenemos constancia por referencias archivísticas y bibliográficas. Manuel Martín Lobo hizo un informe sobre una primera hipótesis de división regional de España –necesidad de la división, planteamiento y objetivos– (MARTÍN, 1960, 1961), Rafael Ansón Oliart elaboró un proyecto de regiones socioeconómicas y José Luis Ugarte Del Río presentó un estudio de criterios, objetivos y técnicas de la política de desarrollo regional. Asimismo, José González Paz hizo un “estudio sinóptico de determinación y caracterización de las regiones socio-económicas españolas, en base a establecer las líneas generales del desarrollo regional español”, que fue analizado en el seno de la Ponencia de Localización Geográfica del Plan de Desarrollo

y “sirvió de base a una propuesta casi idéntica, sobre la que no llegó a recaer acuerdo firme por la Comisaría del Plan, sin duda por meras razones de oportunidad” (GONZÁLEZ, 1964: 148). Las regiones socioeconómicas no debían ser sino unidades de planificación regional del desarrollo, regiones funcionales determinadas por criterios técnicos y con fines operativos (GARRIDO, 2002: 112; GARCÍA ÁLVAREZ, 2002: 356-363), no regiones-programa de la planificación francesa, pero el Plan no recogió ningún planteamiento de regionalización por ser considerada prematura su inscripción (GONZÁLEZ, 1964: 146-8)<sup>16</sup>.

En conclusión, cuando la Comisaría del Plan de desarrollo encargó los estudios por zonas para la identificación de los polos industriales, estas no se referenciaron a las regiones socioeconómicas identificadas en aquellos años por la Organización Sindical, y tampoco pudieron atender a las realizadas por los miembros de la Ponencia de Localización Geográfica, por ser posteriores, sino que otros criterios elididos eran los que dirigían las intenciones de los máximos dirigentes del Plan. En todo caso, estaba claro que debían ser estudiados aquellos ámbitos espaciales que presentaran los datos peores en tanto indicadores de desarrollo.

Al igual que ocurrió en los análisis franceses sobre los desequilibrios regionales de su país, en los que fueron señaladas la “ligne allant en gros de Caen à Grenoble” (COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN DE MODERNISATION ET D’ÉQUIPEMENT, 1956, paragraphe 89), la “diagonale Le Havre-Grenoble” (MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, 1960: 15) o la “diagonale allant du mont Saint-Michel à Marseille” (GEORGE, 1961: 32), también entre los españoles se habló de una línea diagonal que marcaba, salvo algunos puntos, el retraso del Oeste, el Centro y el Sur de España. La “línea Oviedo-Madrid-Alicante” fue empleada por el propio Plan de Desarrollo<sup>17</sup>, por la Ponencia de Localización Geográfica de la Comisaría del Plan (FIG. 1) y por UGARTE (1963: 360-4 y 368) y GONZÁLEZ (1964: 134), y más adelante, ISBERT (1967: 900) se refirió a la “ligne en diagonale sur la carte de l’Espagne depuis le nord-ouest jusqu’au sud-est”.

<sup>12</sup> Gaceta de Madrid, núm. 154, 3-XII-1833, p. 657.

<sup>13</sup> Gaceta de Madrid, núm. 181, 30-VI-1933, p. 2332.

<sup>14</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 55, 5-III-1962, p. 3070.

<sup>15</sup> Teniendo en cuenta las distintas configuraciones de la Ponencia de Localización Geográfica, 29 personas formaron parte en algún momento o repitieron en las seis ponencias que se sucedieron entre 1962 y 1963. Aunque el grupo profesional más representado fue el de los economistas, lo

cierto es que hubo miembros de una decena de formaciones distintas, entre ellos dos arquitectos urbanistas (Gabriel Alomar Esteve y Pedro Bidagor Lasarte) y un geógrafo (José Manuel Casas Torres).

<sup>16</sup> Aun siendo la experiencia francesa la referencia de mayor calado, la regionalización era un asunto político muy problemático en la planificación española.

<sup>17</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 62, 12-III-1964, p. 3245.

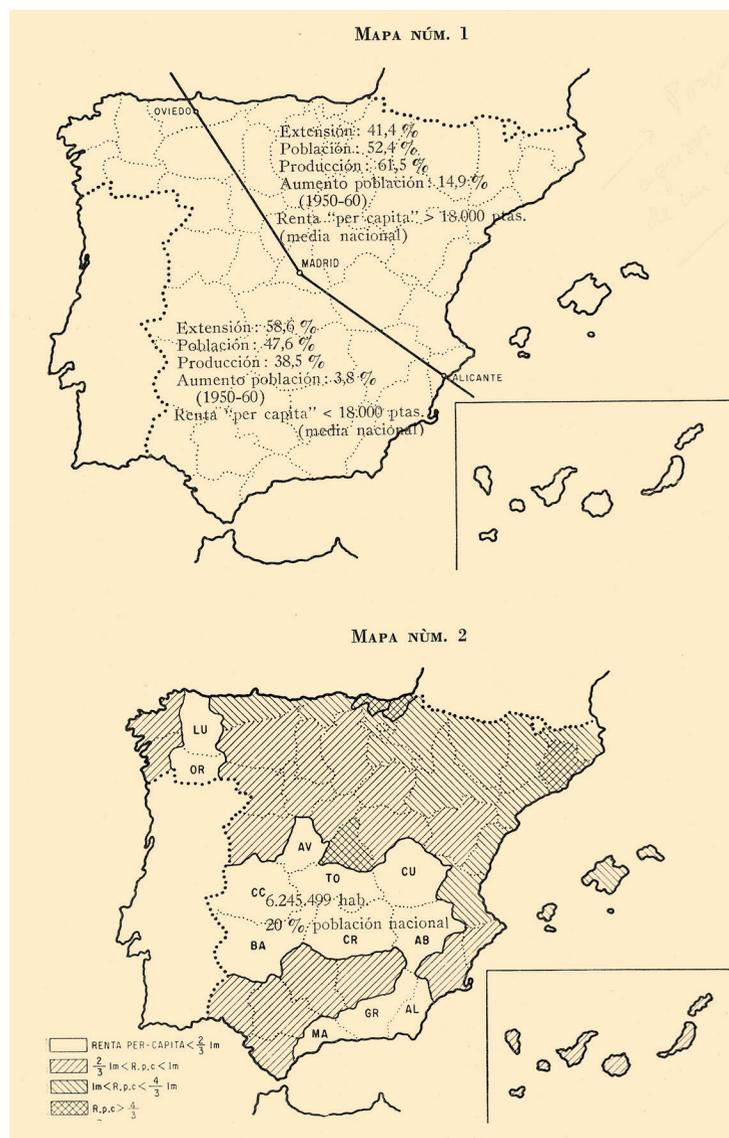


FIG. 1/ Mapas de análisis de la Ponencia de Localización Geográfica de la Comisaría del Plan.

Fuente: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, Presidencia del Gobierno (1963), Anexo.

González Paz concluyó en 1963 que las regiones atrasadas del país eran Canarias, Aragón, Andalucía, Duero, Noroeste y Extremadura, las regiones medias eran Centro y Levante, y las regiones adelantadas eran Nordeste y Cantábrico (GONZÁLEZ, 1964: 154), y ya se ha dicho que el Plan de Desarrollo identificó como zonas insuficientemente desarrolladas a Galicia, valle del Duero, valle del Ebro, Centro y Andalucía.

Las siete zonas de análisis sobre las que se encargaron los estudios a las consultoras externas (FIG. 2) se cifieron al ámbito en situación de

retraso —retirando, por supuesto, Madrid, por ser un polo de rango nacional y Badajoz por estar en curso el Plan Badajoz—, pero no se aprecia la existencia de criterios homogéneos ni claros en su determinación por parte de la Comisaría. La división en dos de Andalucía sí coincide con lo que planteó la Organización Sindical, pero la subdivisión y recomposición de la zona noroeste no tiene una explicación plausible, lo que conduce a pensar que, o bien no se tenía claro el sentido técnico de la selección de los polos, o bien se estaba orientando el resultado.

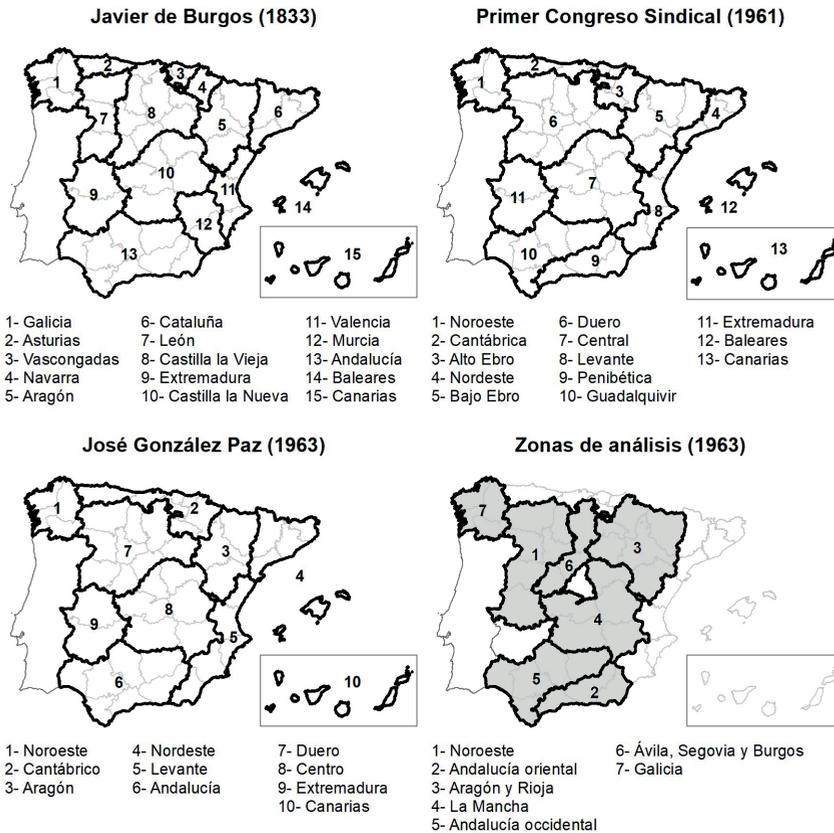


FIG. 2/ Distintas propuestas de regionalización de España, y zonas de análisis para la selección de los polos del Plan de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. La selección de los polos

Por cada una de esas zonas analizadas hubo una o dos propuestas de polo. No podía haber más, dadas las limitaciones presupuestarias y siguiendo el consejo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento:

“El problema de acelerar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas es muy difícil. A no ser que el potencial económico de una región sea considerable y se encuentre ya en marcha un cierto grado de desarrollo, el gasto de sumas modestas para este fin tiene pocas probabilidades de éxito. Con el fin de efectuar una aportación importante a la renta y al empleo, se requerirá la utilización masiva de recursos públicos, e incluso así el resultado podría ser dudoso. [...] puede existir un conflicto entre la elevación del nivel medio de renta del país y la difusión de la renta de una forma más igualitaria en el mismo. El Gobierno ha manifestado que su objetivo primario es el ritmo máximo de crecimiento de la

economía en su conjunto, y que el desarrollo regional deberá impulsarse solamente cuando no interfiera en un grado significativo con el logro de aquel objetivo. [...] Adecuadamente concebidas, las inversiones en las áreas menos desarrolladas pueden contribuir al crecimiento global que se encuentra justificado en términos económicos y en términos sociales. Los elementos esenciales de una política de desarrollo regional son dos: 1.º, una selección cuidadosa de un número limitado de regiones con las mejores perspectivas de desarrollo, y 2.º, la adopción de medidas que aceleren el desarrollo de estas regiones sin interferir con el crecimiento en otras partes de la economía (BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, 1962: 506-7)”.

Se entendía, pues, que la política de polos industriales sería adecuada para un país, como España, con limitados recursos inversores para el desarrollo regional. Salvo excepción, se concibió que solo algunas ciudades fuesen polos industriales. La identificación de ciudad y polo no admitía objeción técnica alguna en el Plan de desarrollo,

pero ¿cómo seleccionar esas ciudades? Tampoco en este aspecto pareció haber criterios claros, ni en el tamaño urbano ni en la previsión de los efectos regionales, entre otras razones porque la ya mencionada distinción entre polos de desarrollo y polos de promoción fue posterior.

Los expedientes de archivo no registraron nada en relación con la estrategia de desarrollo regional a largo plazo en el país (salvo la reducción del diferencial de renta por habitante) ni con la estructura futura de la red de ciudades. El desarrollo regional estaba en mantillas en España, no solo por la problemática político-ideológica acerca de las regiones, sino también por la escasa preocupación política y técnica hacia la economía regional y hacia la ordenación del territorio. La acción regional fue una limitada “política correctora de las desigualdades regionales”, de modo que la técnica de los polos de crecimiento se planteó sobre la base de una inversión pública minimizada y una inversión privada con mayor seguridad (LASUÉN, 1963: 16-7).

El encargo de la Comisaría del Plan de desarrollo preguntaba por la factibilidad de la creación de uno o más polos industriales<sup>18</sup>. Ahora bien, los criterios de selección no estaban claramente prefijados, sino adaptados al sentido último de cada zona. La selección técnica de los polos hubiera debido realizarse en una escala nacional y, entre otros criterios técnicos de base socioeconómica, con criterios ligados a objetivos de política regional, los cuales, si existieron, permanecieron velados.

Habría, en principio, un polo por cada una de las siete zonas de estudio de la Comisaría salvo que los estudios concluyeran otra cosa, pero cabe pensar que la propia formación de zonas respondía a una idea de equilibrio previo en el reparto de los núcleos industriales estratégicos. Aunque las zonas pudieran prefigurarse en parte el resultado, lo cierto es que, finalmente, de las siete zonas estudiadas, dos se quedaron sin polo – Centro y Andalucía Oriental–; en tres hubo solo uno –Valladolid en la zona Noroeste, Burgos en la zona Ávila-Segovia-Burgos, Zaragoza en la zona

Rioja-Aragón– y en las dos restantes hubo dos –La Coruña y Vigo en Galicia, Sevilla y Huelva en Andalucía Occidental–. Si tenemos en cuenta las cinco regiones insuficientemente desarrolladas que identificaba el propio Plan, solo una no tuvo polo –Centro–, y solo una tuvo un solo polo –valle del Ebro–, mientras que las otras tres tuvieron dos polos cada una –Galicia, valle del Duero y Andalucía–.

Esta ambigüedad respecto a la selección de los polos sale a relucir en la propia propaganda del Plan, que la plantea en términos casi tautológicos:

“¿Qué criterio se ha seguido para localizar los ‘Polos de crecimiento’? [...] El Plan de Desarrollo avanzaría más rápidamente si hubieran podido localizarse docenas de polos de crecimiento en zonas de bajo nivel de renta. Pero la situación práctica ha de predominar sobre la teórica y ha sido preferible seleccionar pocos lugares, pero estar seguros de que el impulso que se dará a la actividad económico-social dentro de sus áreas producirá el resultado de fomento industrial buscado. El criterio que se ha seguido para localizar los polos de promoción y de desarrollo industrial se comprende fácilmente con ejemplo del que se pueden sacar idénticas conclusiones para las demás áreas seleccionadas. [ejemplos de Zaragoza y Huelva] Cada polo de crecimiento ha sido escogido, pues, con razones específicas e indiscutibles y su industrialización a través de la acción del Estado producirá indudablemente la elevación del nivel de vida de sus habitantes”<sup>19</sup>.

Los expedientes de la Ponencia de Localización Geográfica demuestran a su vez que los criterios sobre las condiciones que habrían de cumplir los polos fluctuaron durante el proceso. Resulta clave en este sentido el informe de Fernando Fernández Rodríguez titulado “Polos de crecimiento”, que enunciaba que los polos debían crearse en núcleos de menos de cien mil habitantes y que la propuesta de la Comisaría localizaba cuatro polos de crecimiento: Huelva, Orense, Tarazona y Aranda de Duero<sup>20</sup>. No era una propuesta personal, pues se expresaba en nombre de la Comisaría del Plan del siguiente tenor:

<sup>18</sup> Por ejemplo, el encargo realizado a Doxiadis solicitaba lo siguiente: a- análisis de la estructura actual de la región en lo que respecta a sus actividad industrial y más concretamente a sus recursos naturales, humanos, infraestructuras; el grado de su utilización y desarrollo; b- estimación de las posibles vías de desarrollo industrial a partir de las actuales circunstancias; c- conclusiones sobre si la creación o posterior desarrollo de uno o más polos industriales es factible a partir de la estructura de recursos de la región; d- estimación de los tipos de industrias que podrían establecerse, su tamaño aproximado,

coste y periodización de su desarrollo; e- estimación de las inversiones necesarias en “social overhead” e infraestructura para el establecimiento de las citadas industrias y el empleo que generarían; f- sugerencias de medidas necesarias para la implementación del programa: Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4856, “Western Andalusia: a feasibility report on the creation of an industrial development pole. First report: is a pole feasible?”.

<sup>19</sup> Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4858, carpeta 15, punto 40.

“Examinados por esta Comisaría los informes positivos y negativos presentados por las Empresas consultoras, a quienes se encargó la realización de estudios en siete zonas españolas, que abarcaron 32 provincias, y teniendo en cuenta los demás antecedentes y estudios de diversas fuentes que se han compulsado previo informe de la Ponencia de Localización Geográfica, se propone a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, la siguiente localización de polos de crecimiento [...]”<sup>21</sup>

Asimismo, aparecen algunas anotaciones acerca de las presiones que existieron durante el proceso, lo que muestra que la selección de los polos no fue ni tan técnica ni tan pacífica como quisieron dar a entender las autoridades. En su estudio, José Luis Ugarte apuntó lo siguiente:

“Hay, además, el hecho político de la presión que las provincias subdesarrolladas y sus órganos de expresión, más o menos auténticos, realizan frente al Gobierno solicitando ayuda para su desarrollo, o para lo que creen que constituye desarrollo”<sup>22</sup>.

En definitiva, tanto en la definición de las zonas de análisis como en la propia selección de los polos se observa que no hubo criterios técnicos claramente determinados de antemano, sino que el proceso fue ciertamente confuso, con solapes entre los estudios externos e internos, ciertas fluctuaciones en las consideraciones técnicas y, también, la participación de presiones ajenas a lo técnico que, por su propia naturaleza –rara vez dejan huella en los archivos–, son difícilmente evaluables en cuanto a la influencia que pudieran tener en la decisión finalmente adoptada.

#### 4. Los polos del valle del Duero: Valladolid y Aranda de Duero/Burgos

Entre todas las zonas que el Plan de desarrollo de 1964 presentó como atrasadas, la del valle del Duero fue, con diferencia, la que

fue sometida a un análisis más extraño en lo tocante a los ámbitos en que acabó subdividida. Las nueve provincias que se pueden identificar con ella, y que hoy constituyen la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya fueron reconocidas como “Duero” tanto en la documentación técnica del Primer Congreso Sindical de febrero de 1961 como en el estudio elaborado para la Comisaría del Plan por José González Paz, que propuso Valladolid como su polo industrial regional. Asimismo, en su informe, Manuel Martín Lobo argumentó que la definición y delimitación regional debía servir como base para la programación económica, y que precisamente la de la Cuenca del Duero estaba dirigida por una “homogeneidad de estructura” (MARTÍN, 1960: 109), probablemente en el sentido dado por Perroux e incluso por Lajugie. Sin embargo, dichas nueve provincias acabaron repartidas en tres zonas diferentes de cara a los encargos de los estudios técnicos para la selección de los polos.

SERETES<sup>23</sup> estudió un ámbito ciertamente chocante, puesto que primero le fueron adjudicadas las provincias de Orense, Lugo, León, Palencia, Valladolid, Zamora y Salamanca. En un informe inicial de marzo de 1963, la consultora relacionaba los criterios técnicos de selección<sup>24</sup>, y, sobre esta base, ya adelantaba que Valladolid y León, más quizás Ponferrada, parecían cumplir los mínimos, si bien subrayaba la conveniencia de segregar Orense y Lugo de la llamada zona Noroeste y agrupar las cuatro provincias gallegas. Así, se le adjudicaron finalmente dos ámbitos de análisis diferenciado: por un lado, Galicia, y, por otro lado, León, Palencia, Valladolid, Zamora y Salamanca, añadiéndose entonces también Cáceres. En su informe final de septiembre de 1963 (SERETES, 1963), las comparativas de las ciudades preseleccionadas en el segundo ámbito –Valladolid, León, Salamanca

<sup>20</sup> El hecho de que solo hubiera cuatro polos propuestos y de que se condicionara la localización a núcleos de menos de cien mil habitantes podría hacer pensar que en este documento se hablaba solamente de lo que después se denominó polos de promoción industrial.

<sup>21</sup> Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4857, “Polos de crecimiento”, p. 2.

<sup>22</sup> Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4856, “Criterios, objetivos y técnicas de la política de desarrollo regional”, p. 10.

<sup>23</sup> La consultora SERETES (*Société d'Etudes et de Réalisations d'Exploitations Thermiques et Electriques*) era el brazo de consultoría y sociedad filial de SERETE S.A. (*Société d'engineering*), que era la firma de ingeniería más importante de Francia, fundada en 1948. Con sede principal en París y con el ingeniero *centralien* Bernard de la Rochefoucauld como presidente de 1959 a 1970, SERETES

hizo todo tipo de estudios sobre implantación industrial y terciaria, y había ya participado en la conformación del polo de crecimiento de Brest y del programa de desarrollo económico de Bretaña.

<sup>24</sup> En concreto: “1 buena situación con relación al mercado y facilidad de comunicaciones y transportes; 2 infraestructura urbana (equipamientos colectivos ya desarrollados, en particular, equipamientos educativos); 3 embrión de industrialización de mercado nacional; 4 población y reservas de mano de obra (justificación social); 5 condiciones técnicas de industrialización (agua, energía...); 6 presencia de ciertos recursos naturales, aun no siendo criterio imperativo”: Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4856, “*Etude effectuée pour le Compte du Commissariat du Plan Espagnol. Note concernant l'étude du développement économique de sept provinces du nord-ouest de l'Espagne* (Palencia-Valladolid-Salamanca-Zamora-León-Lugo-Orense)”, p. 2–3.

y Ponferrada— dieron como resultado que era Valladolid la que mejor cumplía las condiciones prefijadas, sin consideración acerca del tamaño urbano óptimo.

Meeting<sup>25</sup> estudió otro ámbito más extraño aún: las provincias de Ávila, Segovia y Burgos, sin reconocerla como región económica ni como subregión (MEETING, 1963: I.1.19). El ya citado informe de Fernando Fernández Rodríguez que proponía la selección de núcleos pequeños como Huelva, Orense, Tarazona y Aranda de Duero, permite atisbar en la justificación de este último el sentido del ámbito triprovincial al que debía servir:

“La contemplación geoeconómica de nuestra patria demuestra que entre dos polos de desarrollo industrial existe una zona intermedia deprimida, sobre la que actúan las fuerzas absorbentes y no, todavía, las radiantes. La Zona formada por las provincias de Burgos, Segovia y Ávila constituyen un buen exponente de tal tipo de zona”<sup>26</sup>.

En su informe de junio de 1963, Meeting concluyó que Aranda de Duero era el núcleo idóneo para localizar un polo industrial, entre otras razones por su posición geográfica central, por tener cierta potencia polar, por existir cierto nivel de industrialización diversificado y progresivo, y por estar en una posición de privilegio en la red de transportes. Existía, además, y tal vez dominaba, la idea de la descongestión de Madrid:

“Si, como parece lógico, se apoya igualmente el crecimiento industrial de Valladolid como capital regional, el eje Valladolid-Aranda sobre la línea del Duero podría llegar a constituir la base estratégica de despegue económico de la región. Tal como se perfila la estrategia económica, en orden al desarrollo castellano, esta puede ser la línea de contención del poder absorbente de Madrid, tras la cual se alinean las fuerzas regionales (MEETING, 1963: I.7.4)”.

Finalmente, aún hubo otra provincia que fue analizada en otro trabajo de asesoría, el de SOFEMASA<sup>27</sup>, que estudió las provincias de Logroño, Sur de Navarra, Zaragoza, Huesca, Teruel y Soria. La zona de Rioja-Aragón más parecía deberse al ámbito intermedio del valle del Ebro, entre las provincias vascongadas y las catalanas. Así pues, en esta zona, Soria parecía desempeñar el mismo papel de

compromiso, para cumplir nominalmente, pero marginal, que Cáceres en la zona Noroeste.

Ante la cuestión de en qué sentido otras zonas de análisis hubieran orientado los resultados de otro modo, cabe señalar que, si se hubiese estudiado el llamado Valle del Duero, siendo Valladolid un polo sin discusión, en la selección del posible otro polo el resultado podría haber sido otro, pues se hubieran confrontado las candidaturas de León, Burgos, Ponferrada, Salamanca y Aranda de Duero.

Como ya se ha dicho, Valladolid fue finalmente seleccionada como polo de desarrollo prácticamente sin competencia en su ámbito llamado Noroeste, pero en el ámbito Ávila-Segovia-Burgos, la elección inicial de Aranda de Duero no fue luego ratificada, sino que a la postre sería sustituida por Burgos como polo de promoción industrial. Es indudable que estas tres ciudades presentaban ventajas en materia de criterios de localización industrial: la situación geográfica, es decir, su establecimiento relativo en el territorio, su ubicación estratégica en términos de espacios económicos y su posición en las redes de infraestructuras, a lo que pudieron unirse otros factores de índole técnica, como la base industrial preexistente —que centró el análisis de las consultoras externas— o la disponibilidad previa de espacios urbanos para la industria —en particular de un polígono industrial—. Asimismo, parece probable que otros factores de índole no técnica —como la agilidad de las autoridades y empresarios locales, y sus contactos con el gobierno— pudieran desempeñar algún papel a este respecto. De todo ello se discute a continuación.

#### 4.1. El caso de Valladolid

En el marco de la selección de los polos, Valladolid disponía de una serie de condiciones objetivas favorables que aportaban una ventaja competitiva respecto a otras ciudades de su ámbito de análisis. Gracias a su posición central en la Submeseta norte, Valladolid se había consolidado como un importante nodo tanto de comunicaciones terrestres entre el centro y el norte de España —destacando su condición de principal estación intermedia de la línea de

<sup>25</sup> Se trataba de la consultora Meeting, Organización Internacional de Asesoramientos y Dictámenes, S.A.E.

<sup>26</sup> Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4857, “Polos de crecimiento”, p. 28.

<sup>27</sup> SOFEMASA (Sociedad de Organización, Formación, Economía y Matemáticas Aplicadas Sociedad Anónima), con sede en Madrid, era una sociedad franco-española fundada en 1962 y vinculada al grupo francés Metra.

ferrocarril Madrid-Irún— como de distribución de energía eléctrica —producida en provincias de su entorno—.

Estas dos condiciones facilitaron una notable expansión de la actividad industrial de la ciudad durante los años cincuenta, fortaleciéndose la industria tradicional —alimentaria, textil y de materiales de construcción— e implantándose nuevos sectores al amparo de la visión autárquica (ÁLVAREZ, 2008). Destacó la puesta en marcha en 1950 de dos grandes industrias de titularidad estatal: NICAS (Nitratos de Castilla), que fabricaba abonos a partir de las canteras de caliza de la provincia, y ENDASA (Empresa Nacional del Aluminio Sociedad Anónima), que recibía bauxita procedente de Francia a través del ferrocarril y que a mediados de los cincuenta ya empleaba a 400 trabajadores, al tiempo que favoreció el crecimiento de otras empresas vinculadas, como FADA (Fábrica de Artículos de Aluminio, incluyendo vehículos ligeros) y que a finales de esta década empleaba a 300 trabajadores (ÁLVAREZ & ORTÚÑEZ, 2009: 30-2). Estas nuevas empresas ampliaron la industria metalúrgica local, que ya contaba con los centenarios Talleres del ferrocarril, con una plantilla que fluctuaba entre los 2000 y los 3000 obreros, y con diversas industrias auxiliares, como los Talleres de Fundición Gabilondo y Miguel de Prado, que habían ampliado instalaciones y diversificado su producción (ÁLVAREZ & ORTÚÑEZ, 2009: 27).

Sin embargo, la gran novedad fue la industria automovilística, que marcaría desde entonces el devenir industrial de la ciudad, en particular de mano de FASA (Fabricación de Automóviles Sociedad Anónima). A principios de 1951, el teniente coronel Manuel Jiménez-Alfaro, con experiencia previa en el sector, firmó un acuerdo de cesión de licencias con la compañía francesa Renault, y decidió situar en Valladolid una factoría para fabricar vehículos. Sin embargo, la puesta en marcha de este proyecto sufrió el bloqueo por parte del Instituto Nacional de Industria, que solo se solucionó cuando Jiménez-Alfaro hizo uso de su buena relación con Luis Carrero Blanco, ministro de la Presidencia y a través de quien pudo acceder al propio Franco (SÁNCHEZ, 2004: 152; ÁLVAREZ & ORTÚÑEZ, 2009: 34). De este modo, FASA fue constituida en diciembre de 1951 por el propio Jiménez-Alfaro y otros cinco socios locales, y la producción comenzó en 1953 con 230 empleados.

A FASA se unió poco después SAVA (Sociedad Anónima de Vehículos Automóviles), que puso en marcha otra fábrica con 300 empleados, y varias industrias auxiliares, como Tecnauto o Ibérica de Ballestas y Resortes, al tiempo que la Junta de Fomento Industrial de Valladolid, que reunía a diversas autoridades locales, adoptaba un programa de medidas para constituir un núcleo industrial sobre la base de la industria automovilística (ÁLVAREZ & ORTÚÑEZ, 2009: 36).

De este modo, a finales de los cincuenta, “Valladolid había quedado configurada como una ciudad industrial, aunque todavía de modestas proporciones” (GARCÍA, 1974: 38). El censo de población de 1960 registraba 150.959 habitantes de derecho, con una población activa de 53.143 —el 22% en industrias fabriles—. Esta nueva visión de la ciudad quedó de hecho escenificada en la visita que Franco realizó en octubre de 1959, ya que, tras inaugurar en su día las factorías de NICAS y ENDASA, recorrió en esta ocasión las instalaciones de FASA, acompañado entre otros por José Luis Gutiérrez Sempún y Santiago López González, dos de los socios fundadores de la empresa y que ejercieron consecutivamente como alcaldes de la ciudad entre 1957 y 1961 y entre 1961 y 1965 (FIG. 3). Asimismo, Valladolid fue escogida por la recién creada Gerencia de Urbanización como destino de una de sus primeras iniciativas en materia de promoción de polígonos industriales, que constituía uno de sus objetivos prioritarios. Surgió así el polígono industrial de Argales, proyectado con una superficie cercana a las 57 hectáreas y destinado a industrias de pequeña y mediana dimensión, y cuya delimitación, expropiación de los terrenos y aprobación del plan parcial y de los proyectos de obras correspondientes ocurrieron en noviembre de 1963<sup>28</sup>.

Por lo tanto, en el periodo en que se estaba decidiendo la selección de los polos de desarrollo industrial, Valladolid disponía, como ventajas objetivas, de una base industrial relativamente consolidada —y emergente en sectores motrices, en el doble sentido de la palabra— y un polígono industrial ya aprobado y a punto de empezar a urbanizarse. Asimismo, existía una evidente complicidad, incluso identificación, entre la industria local y el poder municipal —ejemplificada en los propios alcaldes de este periodo—, que a su vez tenían una probada capacidad de

<sup>28</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 281, 23-XI-1963, p. 16461; y núm. 310, 27-XII-1963, p. 18057.



FIG. 3/ Franco durante su visita a las instalaciones de FASA en 1959. A la derecha, en primer término, Santiago López González, socio fundador de la empresa y alcalde de Valladolid entre 1961 y 1965.

Fuente: Archivo Municipal de Valladolid (AMVA) APR U 526.

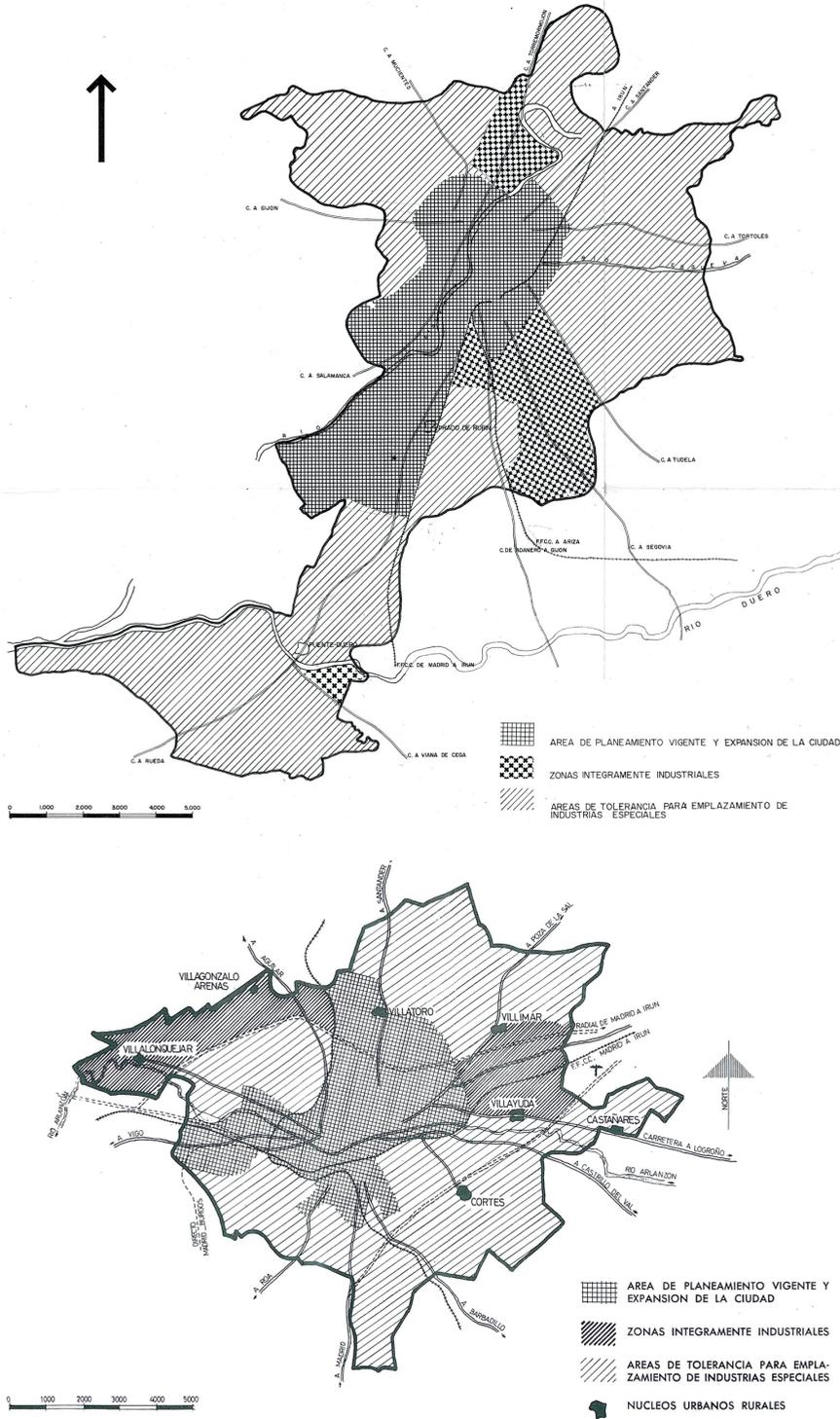
influencia en el gobierno, a lo que se añadía la escenificación reiterada del apoyo del propio Franco a la industria vallisoletana en todas sus visitas a la ciudad.

El protagonismo del sector del automóvil en el periodo inmediatamente anterior a la selección de Valladolid como polo de desarrollo industrial se confirmó con posterioridad. Las tres principales empresas del sector –FASA, SAVA y Tecnauto– acumularon nada menos que el 60% de los 8 000 millones de pesetas de inversiones atraídas a la ciudad por el polo y de los 10 000 puestos de trabajo generados durante su vigencia, prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1970 (BEGINES, 1971). FASA fue “la empresa clave del polo en la ciudad” (BEGINES, 1971: 759), como demuestran los datos: su producción pasó de 24 000 vehículos en 1963 a casi 100 000 en 1970, cuando disponía ya de una plantilla que superaba los 10 000 empleados. Los beneficios derivados del polo “tuvieron un impacto directo

en la determinación de su estrategia empresarial y facilitaron la creación de importantes unidades operativas” (FERNÁNDEZ DE SEVILLA, 2013: 125-6), como las factorías de motores –que se había valorado instalar en Madrid– y carrocerías, inauguradas en noviembre de 1965 en presencia del ministro de Industria y del comisario del Plan de Desarrollo. Cabe señalar que ambas se construyeron sobre suelo rústico, pero que las Normas de Ordenación Provisional del territorio del polo –aprobadas en octubre de 1964<sup>29</sup>– habían clasificado como de tolerancia para el emplazamiento de industrias especiales, clasificación extendida de hecho a la práctica totalidad del término municipal (FIG. 4). Ello apunta nuevamente a que el polo se orientó en Valladolid a beneficiar a la gran industria con conexiones políticas, y mucho más teniendo en cuenta que las obras del polígono de Argales –orientado a servir a las de pequeño y mediano tamaño– no concluyeron hasta finales de los sesenta (RIVAS & CALVO, 1995: 800), tras haberse

<sup>29</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 239, 5-X-1964, pp. 13003–13004. La delimitación del territorio de los polos se realizó previamente mediante la Orden Ministerial de 1 de

febrero de 1964: Boletín Oficial del Estado, núm. 30, 4-II-1964, p. 1517.



**FIG. 4/ Planos generales de la ordenación provisional de los polos de Valladolid (arriba) y Burgos (abajo) aprobada en 1964.**

Fuentes: Archivo Municipal de Valladolid (AMVA) C 16114-6; Archivo Municipal de Burgos, AD/4037/1, y elaboración propia.

aprobado entre medias su ampliación (2ª fase) hasta un total de casi 85 hectáreas, de tal forma la ocupación de la 1ª fase no comenzó hasta entonces, con los beneficios del polo ya a punto de expirar.

#### 4.2. El caso de Burgos y Aranda de Duero

A principios de febrero de 1964, el comisario del Plan de Desarrollo, Laureano López Rodó, y el ministro de Industria, Gregorio López-Bravo de Castro, hicieron una visita a las ciudades de Valladolid –el día 8– y a Burgos –el 10–. El segundo expuso ante la prensa en la Casa Sindical de Burgos que “el polo de promoción de Burgos, el polígono industrial de Aranda de Duero y el polo de desarrollo de Valladolid son las tres piezas solidarias de la ‘operación Castilla’, dentro de la política de desarrollo regional”.

Se presentó así, de modo triunfalista, algo que en realidad fue conflictivo, pues no existió tal operación premeditada, sino un enredo ocultado: es ciertamente un asunto oscuro el modo en que sucedió el ya citado cambio en la designación del polo de promoción industrial de Aranda de Duero a Burgos. Según Iglesia Berzosa, en la reunión de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del 17 de enero 1964 se aprobó el polo de promoción industrial de Aranda, pero entre ese día y el 24 de enero, cuando se celebró el Consejo de Ministros que dio pie al Decreto del día 30, sucedió el cambio de decisión, en el que Franco habría tenido la última palabra (IGLESIA, 1989: 74)<sup>30</sup>. Existió, como en ocasiones anteriores, la invocación a los sacrificios de la capital de la Cruzada Nacional (SANTOS Y GANGES, 2018: 197-207)<sup>31</sup>, y lo cierto es que Burgos sustituyó a Aranda, que era la candidata de la Comisaría y hubo de conformarse con el polígono de descongestión de Madrid que ya había conseguido años atrás,

por Decreto 1982/1959, de 29 de octubre<sup>32</sup>, y que también fue reconocido como tal en el Decreto 153/1964 de 30 de enero sobre localización de polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial<sup>33</sup>.

Es curioso que, en los casos de Aranda y Burgos, en distintos momentos y para uno u otro, se adujese su carácter de nodo de la red de infraestructuras, incluyéndose aquí el ferrocarril Madrid-Aranda-Burgos, proyectado en los años veinte pero que no sería inaugurado hasta 1968<sup>34</sup>. Con todo, se confundía la situación geográfica con la posición de privilegio en las redes. Respecto a la base industrial preexistente, el censo de 1960 registraba en Burgos una población de 80 754 habitantes de derecho y una población activa de 29 563 –el 26 % en industrias fabriles–, y en Aranda una población de 13 632 habitantes de derecho y una población activa de 5 304 –el 25 % en industrias fabriles–. Burgos contaba con una industria centrada en el ramo de alimentación y textil, que suponían más del 45 % de los establecimientos, si bien el papel y artes gráficas alcanzaba casi el 15 % –con Cellophane y FNMT a la cabeza– y materiales de construcción más del 11%, mientras que Aranda tenía su base industrial en las industrias de alimentación y textil, que suponían casi la mitad de los establecimientos y el 70 % del empleo (Iglesia, 1989: 65). En ambas ciudades las industrias metalúrgicas eran marginales, en torno al 4 % en Burgos y al 1 % en Aranda.

Esta situación similar de ambas ciudades en cuanto a su posición en las redes de infraestructuras y su base industrial cambiaba radicalmente en lo tocante a la disponibilidad de suelo industrial. Aranda de Duero contó desde 1958 con un alcalde muy dinámico, Luis Mateos Martín, que consiguió de la Comisión Interministerial de Descongestión Urbana de Madrid y demás comarcas de Inmigración Intensiva que Aranda fuese, como ya se ha comentado, uno de los cinco

<sup>30</sup> Hemos leído comentarios diversos sobre quiénes y cómo pudieron llegar hasta las primeras instancias gubernamentales, pero no son fuentes suficientemente confiables.

<sup>31</sup> En una conferencia pronunciada en Burgos el 16 de abril de 1964 por Manuel Martín Lobo, miembro de la Ponencia de Localización Geográfica, este afirmó que “porque Burgos fue en esta como en tantas ocasiones fiel al lema de su escudo: ‘Virtude et fide prima’, la primera en el valor y en la fe, ha merecido que aparte de razones geográficas y técnicas haya sido designado por el Gobierno como uno de los polos de crecimiento del país que pretende recrear y estructurar el

primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social”: Archivo General de la Administración, Presidencia, 51/4857.

<sup>32</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 268, 9-XI-1959, p. 14346.

<sup>33</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 27, 31-I-1964, pp. 1374–1375.

<sup>34</sup> En 1963 y 1964 ya se daba sin embargo por hecho, como demuestra el informe “Análisis de Rentabilidad de las líneas ferroviarias Madrid-Burgos, Baeza-Albacete y Ferrol-Gijón” realizado por una de aquellas firmas internacionales –SOFRETRAIL (*Société Française d’Études et de Réalisations Ferroviaires*), con sede en París–.

primeros polígonos de descongestión y defensa de Madrid, y se declarase de urgencia la adquisición de los terrenos precisos para llevarlo a cabo. Consciente de que debía adelantarse a los acontecimientos para lograr ventaja relativa, Mateos había logrado reunir el 7 de agosto de 1959 a muchos propietarios y que firmaran su disposición a vender voluntariamente sus terrenos evitando el largo proceso expropiatorio, de tal forma que el ya citado Decreto 1982/1959 dispuso la adquisición directa por la Dirección General de Urbanismo de 235,4 hectáreas para un polígono industrial y otro residencial:

“Vista la propuesta formulada por la Dirección General de Urbanismo para la adquisición directa al Ayuntamiento de Aranda de Duero, y a cuatrocientos tres propietarios de más de seiscientos parcelas de terreno libre de cargas, situadas en término municipal de aquella localidad, destinadas a la formación de un polígono de descongestión de Madrid y a la subsecuente construcción de viviendas”<sup>35</sup>.

El plan parcial y el proyecto de urbanización de la 1ª Fase del polígono se aprobó en noviembre de 1963<sup>36</sup>, justo antes de la declaración de los polos, pero ello no impidió que Aranda perdiese finalmente su designación como tal. La urbanización del polígono, denominado Allende Duero, siguió su curso, si bien no empezó a salir adelante hasta 1967, cuando SAFEN Michelin decidió instalarse, logrando fabricar tan pronto como 1970.

Burgos, por su parte, con su alcalde Honorato Martín-Cobos Lagüera a la cabeza, consiguió la designación como polo de promoción industrial pese a que en el momento de su elección carecía de suficiente suelo industrial, no ya con el plan parcial y el proyecto de urbanización aprobados –como era el caso de Aranda–, sino ni tan siquiera planificado, por lo que la consecución de un polígono industrial se convirtió en apremiante<sup>37</sup>. En las llamadas zonas íntegramente industriales de las Normas de Ordenación Provisional (aprobadas en octubre de 1964, como las de Valladolid) se delimitaron dos amplias extensiones al este –Gamonal-Villímar-Villayuda– y

al oeste –Villalonquéjar– (FIG. 4). Sin embargo, debía trabajarse con mucha celeridad para empezar a acoger a las empresas industriales por lo que, sin esperar a la actuación de la Sección de Planeamiento industrial de la Gerencia de Urbanización, los planes y los proyectos de urbanización del primer polígono fueron desarrollados por el propio Ayuntamiento, que ya en marzo de 1964 –apenas declarado el polo– comenzó la redacción del Plan Parcial de Ordenación del Polígono Industrial Gamonal-Villímar-Villayuda. Un mes después, el Ayuntamiento firmó un convenio con la Caja de Ahorros Municipal de Burgos para la adquisición de los suelos destinados a los polígonos industriales, y en septiembre de 1964 fue aprobado el citado plan parcial por la Comisión Municipal de Obras y en noviembre de 1965 por el Ministerio de la Vivienda (ANDRÉS, 2004: 30-2). Por su parte, el plan del otro gran polígono, el de Villalonquéjar, se empezó a elaborar en 1966, pero solo pudo comenzar su ocupación en 1974.

Esta situación condujo a que los terrenos del primer polígono en los que debían instalarse las empresas industriales empezasen a ser ocupados antes de su urbanización. Además, estas prisas provocaron que entre 1964 y 1967 salieran a la luz innumerables problemas de infraestructura que debían ser resueltos –accesos por carretera y ferrocarril, abastecimiento de agua y saneamiento, pasos transversales al ferrocarril, etc.–, y que fueron incorporados a la urbanización del polígono. En definitiva, Burgos no se adelantó a la concesión del polo y, aunque el Ayuntamiento hizo todo lo que pudo por planificar, proyectar y materializar con agilidad sus polígonos, lo cierto es que las cosas sucedieron de forma atropellada.

## 5. Conclusiones

La política económica de planificación del desarrollo adoptada por el régimen franquista tras el periodo autárquico tuvo una

<sup>35</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 268, 9-XI-1959, p. 14346.

<sup>36</sup> Boletín Oficial del Estado, núm. 281, 23-XI-1963, p. 16461; y núm. 310, 27-XII-1963, p. 18057.

<sup>37</sup> El 13 de marzo de 1963 el Ayuntamiento había aprobado la ordenación industrial de un pequeño paquete de suelo en

Las Lomas de Villímar, que era el único nuevo suelo disponible en el momento de la declaración del polo. No obstante, era evidente la urgencia por disponer de un primer gran polígono industrial.

importante expresión espacial: los polos de desarrollo y promoción industrial declarados por el primer Plan de Desarrollo Económico y Social, de 1964. La compleja relación entre los espacios económicos y los espacios geográficos había sido objeto de debate técnico en los años anteriores en Francia, donde se estableció la planificación económica general y la planificación del desarrollo regional como ámbitos compartidos de la acción pública y se discutió la identificación entre polo de crecimiento y núcleo urbano industrial. Francia fue el máximo referente para la definición de la planificación del desarrollo en España, pero aquí los aspectos de orden técnico estuvieron condicionados por factores ideológicos que, de hecho, tuvieron una gran importancia.

En primer lugar, la propia idea de región representaba en España un problema político de primer orden que obligaba a rebajar el concepto, cuando menos, a mero instrumento de análisis y a servirse preferentemente de una idea variable de región económica o funcional. Ello se comprueba en las zonas analizadas para la implantación de los polos, para cuya delimitación no se recurrió a ninguna regionalización sistemática. La Comisaría del Plan, a quien correspondía esta tarea, estudió por un lado las propuestas de la Ponencia de Localización Geográfica y de algunos de sus miembros, esquivando a la Organización Sindical mediante el encargo de una serie de estudios a consultoras externas sobre unos ámbitos de extraña delimitación que resultaron muy condicionantes del resultado. El caso del valle del Duero, que aparece así mencionado, como región atrasada, en el propio Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964 es particularmente elocuente, ya que sus nueve provincias quedaron sin embargo repartidas en tres ámbitos distintos de análisis, algunos francamente llamativos: la zona definida por Ávila, Segovia y Burgos no era una región económica o funcional, sino un ámbito al servicio de una intención elidida.

De los informes de la Ponencia que aún se conservan y han sido consultados no se desprende un criterio técnico que explique esas incongruencias ni tampoco algunos vaivenes que se observan en el desarrollo de todo el proceso de selección de los polos, lo que apunta a que aquel se vio condicionado por factores de otra índole, tal y como se observan en los casos de Valladolid y de Burgos y Aranda de Duero. En lo tocante a la primera, su declaración apenas fue discutida,

ya que presentaba la mayor base industrial previa en su región de referencia, que correspondía sobre todo a FASA-Renault. Esta empresa tuvo desde su fundación una clara conexión política tanto a nivel local como a nivel nacional, y lo cierto es que resultó la gran beneficiada del polo de desarrollo, seguida por las restantes grandes industrias del sector automovilístico local, que absorbieron el grueso de la inversión del polo mientras que otras empresas de pequeño y mediano tamaño se vieron perjudicadas por la lentitud en disponer de suelo en el polígono industrial de Argales. En el caso de Burgos y Aranda de Duero, los documentos de archivo consultados demuestran que esta última fue desde el principio y reiteradamente una de las escogidas para su declaración como polo, por lo que solo presiones políticas de última hora pueden explicar el cambio repentino frente al criterio técnico, reflejado a su vez en la urgencia y el modo atropellado con que la capital burgalesa hubo de proveerse de espacios urbanizados para acoger las industrias del polo.

En definitiva, en el proceso técnico de selección de los polos del primer Plan de Desarrollo se pueden apreciar incongruencias, fluctuaciones e incluso rectificaciones de criterio que reflejan la intervención de condicionantes no técnicos y de algunas presiones políticas que, a la postre, marcaron su resultado.

## 6. Bibliografía

- ÁLVAREZ MARTÍN, M. (2008): *La industria fabril en Castilla y León durante el primer franquismo (1939-1959)*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- ÁLVAREZ MARTÍN, M., & ORTÚÑEZ GOICOLEA, P. P. (2009): La formación de un distrito industrial metalúrgico en Valladolid (c.1842-c.1953). *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, (0906), 1-43. <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2015/04/dt-aehe-0906.pdf>
- ANDRÉS LÓPEZ, G. (2004): *La estructura urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad*, Burgos, Caja Círculo.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (1962): *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: el desarrollo económico de España*, Madrid, Oficina de Coordinación y Programación Económica.
- BEGINES RAMÍREZ, A. (1971): El polo de desarrollo de Valladolid. *Estudios geográficos*, XXXII (125), 757-771.

- BÉGUIN, H. (1963): Aspects géographiques de la polarisation. *Revue Tiers-Monde*, 4 (16), 559-608. <https://doi.org/10.3406/tiers.1963.1361>
- BERTRAND, R. (1956): Quelques aspects de la notion d'espace en économie. Interdépendance et espace, croissance et espace. *Études et conjoncture - Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, 11 (7), 666-675. <https://doi.org/10.3406/estat.1956.8417>
- BOUDEVILLE, J.-R. (1956): Croissance économique des pays insuffisamment mis en valeur et peu peuplés. *Les Cahiers Économiques, L'observation économique, sociale et financière, juin-56*.
- \_\_\_\_\_. (1961): *Les espaces économiques*, París, Presses Universitaires de France.
- BURGUENO, J. (1996): *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1963): *Informe de la Ponencia de Localización Geográfica de la actividad económica sobre el desarrollo en el marco territorial español*, Madrid, Comisaría del Plan de Desarrollo.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT (1956): *Deuxième Plan de Modernisation et d'Équipement (1954-1957) (Loi nº 56-342 du 27 mars 1956)*, París, Commissariat Général du Plan.
- \_\_\_\_\_. (1959): *Troisième Plan de Modernisation et d'Équipement (1958-1961)*, París, Commissariat Général du Plan.
- \_\_\_\_\_. (1962): *Quatrième Plan de Développement Économique et Social (1962-1965)*, París, Commissariat Général du Plan.
- CUADRADO ROURA, J. R. (1977): El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en su concepción original. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, (1), 129-166. <http://cuadernos.uma.es/pdfs/pdf1.pdf>
- DE LA TORRE CAMPO, J. (2009): ¿Planificando a la francesa? El impacto exterior en el desarrollismo. En J. De la Torre Campo & M. García Zúñiga (Eds.), *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo* (pp. 61-88), Pamplona, Universidad Pública de Navarra.
- DELEGACIÓN DE PRENSA Y PROPAGANDA DEL MOVIMIENTO (1962): *El desarrollo regional de España*, Madrid, Ediciones del Movimiento.
- DONGES, J. B. (1976): *La industrialización en España. Políticas, logros, perspectivas*, Barcelona, Oikos-Tau.
- DUMONT, F. (1960): L'aménagement du territoire: quelques perspectives globales. *Recherches sociographiques*, 1 (4), 385-399. <https://doi.org/10.7202/055047ar>
- FERNÁNDEZ DE SEVILLA I MANSANET, T. (2013): *El desarrollo de la industria del automóvil en España: el caso de FASA-Renault, 1951-1985* [Tesis doctoral, Universidad de Barcelona]. <http://hdl.handle.net/2445/35763>
- FERNÁNDEZ REDONDO, M., & MIRÁS-ARAÚJO, J. (2009): Política regional y localización industrial en Galicia. En *IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Murcia, AEHE. <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2008/09/politica-regional.pdf>
- FRIEDMANN, J. (1963): Regional Economic Policy for Developing Areas. *Papers of the Regional Science Association*, (11), 41-61. <https://doi.org/10.1007/BF01943194>
- GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002): *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid, Temas del Senado
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1974): *Crecimiento y estructura urbana de Valladolid*, Barcelona, Los libros de la frontera.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2002): El regionalismo "funcional" del régimen de Franco. *Revista de Estudios Políticos*, (115), 111-127.
- GEORGE, P. (1961): Nécessité et difficultés d'une décentralisation industrielle en France. *Annales de Géographie*, janv.-fév. 1961, 25-36. <https://doi.org/10.3406/geo.1961.15203>
- GONZÁLEZ PAZ, J. (1964): El desarrollo regional desde el punto de vista económico. *Revista de Economía Política*, (37), 96-160.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The Strategies of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- IGLESIA BERZOSA, J. (1989): *Aranda de Duero. La formación de un centro industrial 1959-1985*, Burgos, Diputación de Burgos y Ayuntamiento de Aranda de Duero.
- ISARD, W. (1956): *Location and Space-Economy; a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*, Nueva York, MIT Press.
- \_\_\_\_\_. & Cumberland, J. H. (1960): *Regional Economic Planning. Techniques of Analysis for less developed areas*. En *First study conference on problems of economic development organized by the European Productivity Agency, Bellagio, Italy, June 19th - July 1st 1960*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- ISBERT SORIANO, J. (1967): L'espace regional dans le développement économique de l'Espagne. *Revue Tiers Monde*, (32), 893-910. <https://doi.org/10.3406/tiers.1967.2393>
- LABASSE, J. (1960): La portée géographique des programmes d'action régionale français. *Annales de Géographie*, 69 (374), 371-393. <https://doi.org/10.3406/geo.1960.14682>
- LAJUGIE, J. (1959): Les conditions d'une politique de développement régional pour les pays du Marché Commun. *Revue d'économie politique*, 69 (3), 263-334.
- LANGER, W. (1961): Le programme de développement des points centraux dans les régions sous-industrialisées de la République Fédérale d'Allemagne. En *Documents de la Conférence sur les économies régionales* (vol. I, pp. 344-358). Bruselas: Communauté Économique Européenne - Commission. <http://aei.pitt.edu/33674/4/A208.pdf>
- LASUÉN, J. R. (1963): Problemas actuales de la planeación regional: el caso español. *Revista de Economía política*, (34), 5-60.

- LEWIS, W. A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, Londres, Routledge.
- LÓPEZ RODÓ, L. (1970): *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar.
- \_\_\_\_\_(1990): *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés.
- MARTÍN LOBO, M. (1960): Realidad y perspectiva de la planificación regional en España. *Revista de Estudios agro-sociales*, 9 (33), 85-128. [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_reas/r033\\_02.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r033_02.pdf)
- \_\_\_\_\_(1961): Realidad y perspectiva de la planificación regional en España. *Revista de Estudios agro-sociales*, 9 (34), 91-126. [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_reas/r034\\_04.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r034_04.pdf)
- \_\_\_\_\_(1962): *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*, Madrid, Ediciones del Movimiento.
- MEETING (1963): *Estudio económico de la región constituida por las provincias de Ávila, Segovia y Burgos* (cuatro tomos).
- MÉRIGOT, J.-G. (1957): Les options d'une politique d'aménagement du territoire. *Revue économique*, 8 (6), 1091-1096. <https://doi.org/10.2307/3498665>
- MILHAU, J. (1956): Le programme de développement de la région du Bas-Languedoc. *Revue économique*, 7 (6), 1015-1034. <https://doi.org/10.3406/reco.1956.407214>
- MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME (1960): *Note d'information n° 1. Moyens et resultats de la politique de decentralisation industrielle et d'expansion regionale*, París, Service des Affaires Économiques.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory of Underdeveloped Regions*, Londres, Gerald Duckworth.
- PAELINCK, J. H. (1963): La teoría del desarrollo regional polarizado. *Revista de Economía Latinoamericana*, 3 (9), 22-47.
- PERROUX, F. (1958): *La coexistence pacifique. Tome II, Pôles de développement ou nation?*, París, Presses Universitaires de France.
- \_\_\_\_\_(1962): *L'économie des jeunes nations. T. I: Industrialisation et groupements de nations*, París, Presses Universitaires de France.
- \_\_\_\_\_(1963): Les industries motrices et la croissance d'une économie nationale. *L'Actualité économique*, 39 (3-4), 377-441. <https://doi.org/10.7202/1001929ar>
- \_\_\_\_\_(1964): *La economía del siglo XX*, Barcelona, Ariel [Edición original en francés publicada en 1961].
- \_\_\_\_\_(1973): Nota sobre el concepto de «polo de crecimiento». En F. Perroux, J. Friedmann & J. Tinbergen, *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional* (pp. 7-26), Buenos Aires, Nueva Visión [Texto original en francés publicado en 1955].
- PLAZA PRIETO, J. (1970): Los desequilibrios económicos espaciales en la planificación Española. *Arbor: revista general de investigación y cultura*, 75 (290), 159-170.
- PONSARD, C. (1955): *Économie et espace. Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique*, París, École Pratique des Hautes Etudes.
- \_\_\_\_\_(1956): Note sur la localisation de la firme. *Revue économique*, 7 (1), 101-116. <https://doi.org/10.3406/reco.1956.407158>
- QUERMONNE, J.-L. (1963): Vers un régionalisme «fonctionnel»? *Revue française de Science Politique*, 13 (4), 849-876. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1963.392745>
- RAMOS GOROSTIZA, J. L., & PIRES JIMÉNEZ, L. E. (2008): Los economistas españoles frente a la planificación indicativa del desarrollismo. En *IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Murcia, AEHE. <https://www.aehe.es/wp-content/uploads/2008/09/los-economistas.pdf>
- RICHARDSON, H. W. (1976): *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Madrid, Alianza.
- ROCHEFORT, R. (1962): Problèmes humains de l'aménagement du territoire. *Revue de géographie de Lyon*, 37 (4), 287-311. <https://doi.org/10.3406/geoca.1962.1744>
- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M. A. (2002): Fundamentos teóricos de la política económica regional en España. *Anales de estudios económicos y empresariales*, (15), 215-235. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/19788>
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E. M. (2004): La implantación industrial de Renault en España: los orígenes de Fasa-Renault, 1950-1970. *Revista de Historia Económica*, XXII (1), 147-175. <https://doi.org/10.1017/S0212610900010892>
- SANTOS Y GANGES, L. (2018): *La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y la industria de los billetes de banco. Historia de la Fábrica de Papel de Burgos*, Burgos, Dossoles.
- SERETES (1963): *Possibilités de développements de pôles de croissance industriels: submeseta castellana (Provinces de Léon, Palencia, Salamanca, Valladolid et Zamora)* (tres tomos).
- TINBERGEN, J. (1959): *La planeación del Desarrollo*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- UGARTE DEL RÍO, J. L. (1963): Equilibrio regional y desarrollo económico regional. *Anales de Economía*, (2), 359-383.
- VITO, F. (1961): I fondamenti della politica di sviluppo economico regionale. *Rivista internazionale di Scienze sociali*, LXIX (3as., xxxii, gennaio-aprile), 1-27.

## 7. Listado de Acrónimos/Siglas

DATAR:	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
ENDASA:	Empresa Nacional del Aluminio Sociedad Anónima
FADA:	Fábrica de Artículos de Aluminio
FASA:	Fabricación de Automóviles Sociedad Anónima
FNMT:	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
GfAI:	Gesellschaft für Außenhandelsinformationen mbH

**Estudios** *La selección de los polos industriales del plan de desarrollo de 1964: Valladolid y Burgos*  
Luis Santos y Ganges & Miguel Fernández-Maroto

NICAS:	Nitratos de Castilla	SOFEMASA:	Sociedad de Organización, Formación, Economía y Matemáticas Aplicadas Sociedad Anónima
SAFEN Michelin:	Sociedad Anónima para la Fabricación en España de Neumáticos Michelin	SOFRERAIL:	Société Française d'Études et de Réalisations Ferroviaires
SAVA:	Sociedad Anónima de Vehículos Automóviles		
SERETES:	Société d'Études et de Réalisations d'Exploitations Thermiques et Electriques		

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 335-358

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.4>

CC BY-NC-ND



# Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución del urbanismo expansivo

Fernando Miguel GARCÍA-MARTÍN <sup>(1)</sup>

Marcos ROS-SEMPERE <sup>(2)</sup>

María José SILVENTE-MARTÍNEZ <sup>(3)</sup>

Pedro Francisco SÁNCHEZ-BALSALOBRE <sup>(4)</sup>

Alfonso BERNAL-GALLEGRO <sup>(5)</sup>

<sup>(1) (2)</sup> Profesor Contratado Doctor, Universidad Politécnica de Cartagena

<sup>(3)</sup> Profesora Asociada, Universidad Politécnica de Cartagena

<sup>(4) (5)</sup> Personal Técnico de Apoyo a la Investigación, Universidad Politécnica de Cartagena

**Resumen:** Cuatro rasgos de la actividad urbanística de Murcia durante la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana de 2001 han provocado diferentes transformaciones sobre el territorio y suponen retos para el desarrollo urbano futuro del municipio. En este artículo se utiliza la tipología de actuaciones del actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 7/2015, para evaluar esta actividad urbanística. De las actuaciones de transformación urbanística se analiza la actividad en las diferentes fases de ordenación, gestión y urbanización, mientras que de las actuaciones de edificación se estudia su impacto en los tejidos preexistentes. Los resultados ponen de manifiesto una actividad

Recibido: 08.03.2021; Revisado: 13.07..2021.

Correo electrónico: [fernando.garcia@upct.es](mailto:fernando.garcia@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4174-9654>

Correo electrónico: [marcos.ros@upct.es](mailto:marcos.ros@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2426-6351>

Correo electrónico: [mjose.silvente@upct.es](mailto:mjose.silvente@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2134-0074>

Correo electrónico: [pedro.sbalsalobre@upct.es](mailto:pedro.sbalsalobre@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8174-898X>

Correo electrónico: [alfonso.bernal@edu.upct.es](mailto:alfonso.bernal@edu.upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4481-8456>

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

Este artículo es resultado del Convenio específico de colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Murcia y la Universidad Politécnica de Cartagena para actividades de Investigación y Desarrollo – Programa de Vigilancia Ambiental y Análisis del Planeamiento Municipal.

En el desarrollo de los trabajos que han permitido la elaboración de este artículo ha sido inestimable las aportaciones de Francisco José Galián Torrente y Francisco José Bernal Martínez (becarios de iniciación del convenio) así como la de Alejandro Verdeguez Guerrero (contratado en prácticas como titulados en formación profesional de grado superior).

planificadora muy elevada, incluso para un periodo de burbuja inmobiliaria, así como el impacto de los planteamientos liberalizadores también al nivel de las actuaciones edificatorias.

**Palabras Clave:** Planeamiento urbanístico; Región de Murcia; Burbuja inmobiliaria española; Actuaciones de edificación; Actuaciones de transformación.

## Murcia and its Urban Masterplan of 2001: from the planning to the execution of the expansive urbanism

**Abstract:** Four features of the planning activity of Murcia since the approval of the *Plan General de Ordenación Urbana* of 2001 have caused different transformations on the territory and define challenges for the future urban development of the municipality. In this article, the typology of planning actions of the current *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, 7/2015, is used to evaluate this activity. The activity in the different phases of planning, management and urbanization of the urban transformation actions is analysed. Also, the impact on the pre-existing fabrics by building actions its studied. The results show a very high planning activity, even for a period of real estate bubble and the impact of the liberalizing urban planning approach at the level of building actions.

**Keywords:** Urban planning; Murcia; Spanish real estate bubble; Building actions; Urban transformations actions.

### 1. Introducción

La actividad urbanística de Murcia ha experimentado durante el presente siglo dos fases fuertemente diferenciadas, que caracterizan a todo el mediterráneo español, y a buena parte del país. La elevadísima actividad urbanística hasta 2006, durante la llamada 'década prodigiosa', se suele caracterizar como un periodo de construcción de un importante volumen de viviendas y, en consecuencia, una expansión de las superficies artificiales (BURRIEL, 2008). A ese periodo sucedió otro de 'suspensión súbita' de la actividad tras el derrumbe de la burbuja inmobiliaria del que se ha destacado la incorporación al paisaje de importantes territorios 'inacabados y ociosos' (GÓRGOLAS 2019).

Las nuevas superficies artificiales y su falta de conclusión han centrado la atención sobre la 'desmesurada' expansión urbana de las ciudades del arco mediterráneo (MARTÍ & MORENO, 2014). Sin embargo, el análisis de la actividad urbanística desde la aprobación, en 2001, del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Murcia (PGOUM), muestra más fenómenos característicos de este periodo.

La distinción entre actuaciones de transformación urbanística y actuaciones de edificación aparecida en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo ha servido para identificar y analizar estos fenómenos, utilizando su definición actual en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El presente artículo expone la actividad urbanística de Murcia durante este periodo a través de cuatro fenómenos característicos. Los dos primeros se producen por rasgos de las actuaciones de transformación urbanística, en las que existe:

- Una descoordinación entre una muy intensa actividad planificadora de las actuaciones de expansión de la ciudad y la actividad edificatoria, que se concentra en los suelos planificados bajo la vigencia del anterior plan general.
- Un fuerte impacto territorial de actuaciones aisladas del llamado modelo 'golf-resort' sobre suelos urbanizables sin sectorizar.

Los dos segundos fenómenos se deben al impacto de las actuaciones de edificación sobre tejidos previos:

- La dispersión de construcciones sobre el tejido de la Huerta de Murcia, territorio agrícola periurbano.
- La alteración de los tejidos de los diversos núcleos urbanos del municipio por actuaciones de edificación aisladas en los núcleos urbanos.

Estos fenómenos se derivan de las determinaciones del PGOUM, por lo que se comenzará contextualizando éste en la evolución del planeamiento urbano en Murcia.

## 2. El contexto del planeamiento urbanístico en Murcia hasta el Plan General de 2001

### 2.1. El planeamiento de Murcia en los inicios de la urbanística española

Hasta bien entrado el siglo XVIII, la ciudad de Murcia permanecía encerrada en el recinto amurallado delimitado por el río y las acequias Aljufía y Caravija (CALVO, 1982), preservando la máxima extensión posible para la actividad productiva de la huerta. En este siglo XVIII se realizan importantes transformaciones urbanas, impulsadas por el esplendor económico de la industria de la seda y la aparición de una incipiente burguesía sericícola (GÓMEZ, 2007). Nuevas construcciones civiles (cuyo principal conjunto es el frente fluvial como cornisa monumental (GUTIERREZ-CORTINES & HERNÁNDEZ, 1989) y religiosas (con el florecer del barroco murciano) se realizaron hasta el declive de la industria de la seda en la segunda mitad del siglo XIX (ROSELLÓ & CANO, 1975).

No fue hasta final de este siglo e inicios del siglo XX cuando se intentó planificar primero la mejora de la salubridad y después la expansión de la ciudad, con unos primeros instrumentos que enraizan a Murcia con las dinámicas urbanísticas de su época. Tal como ya había realizado en Barcelona y Cartagena (MIRANDA, 2006), Pedro García Faria presentó en 1896 un Plano General de Murcia con una propuesta de red de saneamiento que no se pudo completar por falta de recursos económicos (RIBAS, 1976).

La planificación de la expansión de la ciudad quedó pospuesta hasta que el desarrollo de la agricultura por la expansión de los regadíos y la progresiva terciarización de la economía durante las primeras décadas del siglo XX la hicieron impostergable. Tras un intento en 1920 de Proyecto de Reforma y Ensanche elaborado por José Antonio Rodríguez, en 1921 se encarga a César Cort (ANDRÉS, 1988) la elaboración de un Plano de Reforma, Ensanche y Saneamiento de la ciudad de Murcia que se aprobaría en 1926 (FIG.1). Las directrices de este plan las recogió el propio Cort en su libro "Murcia. Un ejemplo sencillo de trazado urbano" (CORT, 1932) que sirvió de base a su docencia y a planes posteriores (Valladolid, A Coruña y Badajoz), siendo un personaje central en la cultura urbanística de la época (GARCÍA GONZÁLEZ, 2018).

El modelo de ciudad definido por Cort, contenida por una ronda, se mantuvo subyacente en el crecimiento de la ciudad pese a que fue modificado sucesivas veces y modificado de forma continuada. La técnica del trazado de alineaciones también perduró en los siguientes planes. En 1949 se presentó el Plan de Alineación, Reforma y Ensanche de la ciudad de Murcia elaborado por Gaspar Blein, que recogía las actuaciones ya realizadas desde Cort y matizaba los trazados de éste. RIBAS (1976) recoge la existencia de una segunda versión de este plan. En 1961 fue la oficina técnica municipal, encabezada por Daniel Carbonell, la que adaptaría el plan de Blein a la primera Ley del Suelo del año 1956 (LÓPEZ-MOLINA, 2015).

El cambio en la técnica de ordenación cambió a la zonificación poco después. En 1963 la misma oficina técnica elaboró el Plano de Ordenación de Murcia, previendo crecimientos más allá de las rondas trazadas por Cort, aunque, una vez más, sólo ordenaba la ciudad central. Por ello, complementariamente, en 1968 se aprobó el Plan Comarcal de Ordenación de la Huerta, dirigido por Juan Gómez y González de la Buelga, que preveía un crecimiento importante de la población de los núcleos de las pedanías y definía unas normas para la edificación diseminada en el parcelario agrícola (MARTÍ & MORENO, 2014).

### 2.2. El plan de Ribas i Piera de 1977, la llegada de la urbanística moderna de Murcia

La aprobación en 1977 del Plan General de Ordenación Urbana dirigido por Manuel Ribas i Piera (FIG.1) es otra pieza importante del planeamiento de Murcia en el panorama nacional. No solamente fue uno de los primeros planes de grandes ciudades aprobados tras la reforma de la legislación de suelo en 1975, sino que también es antecedente inmediato del llamado 'urbanismo urbano' (SOLÁ-MORALES & PARCERISA, 1987). Como aquellos planes, comparte el objetivo de recoser la ciudad tras el desarrollismo, que en Murcia había provocado (CHUECA, 1980): traumáticas intervenciones en la ciudad existente, como la apertura de la Gran Vía; la definición de un nuevo espacio central en torno a un eje de grandes vías al norte de la ciudad (GARCÍA MARTÍN, 2019); una intensa ocupación diseminada en la huerta (ROS & GARCÍA, 2016); y una gran expansión de las pedanías con tejidos suburbanos (GARCÍA MARTÍN, 2020).



FIG. 1/ Plano de Reforma y Ensanche y Saneamiento de la ciudad de Murcia de César Cort (1926) (arriba a la izquierda) y Plan General de Ordenación Urbana de Murcia de Manuel Ribas i Piera, (1978).

Fuente: CORT, 1932 y AYUNTAMIENTO DE MURCIA (1977) con anotaciones propias.

A nivel de planeamiento, Ribas se enfrenta a que sólo el 27,9% de la superficie estaba ordenada por el plan de ordenación de 1963 o por el plan comarcal de 1968, aunque en ella vivía el 96,3% de la población total (RIBAS, 1976). Debe realizar un enorme *"tour de force"* (SAGARRA, 2006) para ordenar un gran territorio con cincuenta núcleos urbanos distintos con los siguientes objetivos: alcanzar pleno empleo mediante la industrialización, hacer un uso eficiente del territorio, garantizar la conservación ambiental, preservar la huerta frente a su deterioro y definir la reestructuración de la ciudad (RIBAS, 1976; CANO, 2009).

La vigencia del plan de Ribas i Piera sirvió para desarrollar algunas de sus previsiones. El nuevo plan completó y, a la vez, reordenó el antiguo anillo de rondas previsto por Cort. En su lado oeste el ministerio dotó a la ciudad al fin de una vía perimetral, la actual A-30, que evitase el tráfico a través de la ciudad con el enlace de la Ronda Oeste, cuyos primeros 2,9 km se inauguraron en 1977 (INFORMES DE LA CONSTRUCCIÓN, 1977) con las vías hacia Albacete-Alicante y hacia Cartagena. La Ronda Sur, también de ejecución ministerial, marcó un límite de la ciudad más allá de las vías del tren, donde lo había ubicado Cort. El plan de Ribas i Piera extendió el crecimiento de la ciudad

2 km hacia el norte, articulando un nuevo sistema de vías que partían de las rondas construidas al norte de la ciudad antes de los sesenta y que ejecutó el ayuntamiento: la avenida Miguel de Cervantes liberada de tráfico por la construcción de la A-30, la construcción de la nueva avenida Juan Carlos I aprovechando las antiguas vías del ferrocarril a Caravaca y la nueva avenida Juan de Borbón (LÓPEZ-MOLINA, 2015). Sin embargo, como en tantos otros planes de la época que incluían grandes previsiones de vías de circunvalación, muchas de las previstas no se ejecutaron, especialmente aquellas pensadas para dar orden al valle y sus pedanías (lo que evitó la fragmentación de la huerta).

La ejecución de los crecimientos previstos en el plan se realizó asumiendo el ayuntamiento la función directora, sustituyendo así a la administración central y a las iniciativas aisladas y, muchas, no planificadas que habían tenido ese papel en el pasado (CANO, 2009). La actividad fue intensa, con hasta 503 instrumentos de planeamiento con aprobación definitiva, incluyendo modificaciones de estos (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995). El ayuntamiento asumió la programación de las actuaciones previstas en el plan, bajo la nueva ley del suelo de 1975, tomando la iniciativa en la formulación: primero de estudios de detalle y planes especiales para completar y dar continuidad al casco urbano; y después de los planes parciales de las nuevas áreas de expansión. Esto permitió un “control riguroso de la edificación volumétrica de los ensanches” (CANO, 2009: 196), siendo ejemplos el Estudio de Detalle de la Flota (ED-18) o el sector CR-3 al norte de la actual avenida de Abenarabi.

El seguimiento de esta programación fue menos efectivo en las fases posteriores, habiéndose gestionado 7,44 km<sup>2</sup> de suelo residencial, el 36,82% del previsto, y ejecutado la urbanización sólo el 4,6 km<sup>2</sup>, el 22,77%. En los suelos industriales, la proporción gestionada es menor, un 30,97% con 5,8 km<sup>2</sup>, pero la urbanización mayor, 26,3% con 1,5 km<sup>2</sup> (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995).

Las pedanías asumieron un 20% de los suelos para crecimiento que preveía el plan de Ribas i Piera (MARTÍ & MORENO, 2014), con especial intención de dotarlas de suelos industriales como intento de fomentar la actividad económica en

ella y fijar a la población (CANO, 2009) y de ordenarlas como áreas urbanas, reconociendo su casco, sus zonas de transición y sus ensanches (MARTÍ & MORENO, 2014).

Por su parte, en las zonas de huerta se estaba incrementando desde inicios del siglo pasado la construcción de viviendas en las parcelas agrícolas, con un ritmo de 140 viviendas por año en el periodo 1956-1981 (ROS & GARCÍA, 2016). Ante esto, en el plan general de 1977 se propuso una ordenación que permitía las viviendas unifamiliares en edificación alineada a unos determinados viales de mayor importancia en parcelas mayores a 360m<sup>2</sup> (posteriormente ampliada a 800m<sup>2</sup>) y, en el resto de la huerta, la edificación diseminada con parcelas mínimas de 2,5, 5 o 10 tahullas<sup>1</sup> dependiendo de una diferenciación en tres zonas. El resultado fue una cierta contención del aumento del ritmo, aunque se elevó hasta más de 170 viviendas al año de 1981 a 2002, entre las que se incluyen las derivadas de la indisciplina urbanística que se mantuvo en este periodo en la huerta (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995).

### 2.3. El Plan General Municipal de Ordenación de Murcia del año 2001

El vigente PGOUM, aprobado definitivamente en enero del año 2001, empezó a gestarse en 1994 con el inicio de los trámites para la redacción del “Avance”. Éste fue expuesto al público desde el 23 de marzo hasta el 30 de noviembre de 1995 y con él se iniciaron los trabajos básicos de la Evaluación Estratégica de Impacto Ambiental. En mayo de 1996, el pleno municipal aprobó el documento de “Modificaciones del avance” de cara a su aprobación inicial.

La complejidad territorial de los 885 km<sup>2</sup> del municipio de Murcia era sintetizada definiendo varios sistemas urbanos, reflejando así la clara diferencia entre el valle central y el campo. En el valle se distinguían tres sistemas: la Huerta y ciudad central, las pedanías de la Costera Norte y las de la Costera Sur (cada uno de ellos compuesto por tres subsistemas: este, centro y oeste). Al sur del municipio, en el campo, se distinguen los sistemas de las pedanías del oeste y las del campo sur.

<sup>1</sup> Unidad de superficie agraria usada en Murcia (y otras áreas del antiguo Reino de Murcia), principalmente para las tierras de regadío, equivalente a 1.118m<sup>2</sup>. El actual PGOUM

la utiliza con esta equivalencia para determinar parcelas mínimas en zonas de huerta.

La elaboración de la documentación para la aprobación inicial se extendió hasta el año 1998, teniendo que adaptarse, en su fase final, al nuevo marco de la legislación urbanística establecido a partir de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional y la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones. En la propia memoria del “Documento Refundido de Aprobación Definitiva” del PGOUM, se refieren dos de los principales cambios introducidos en esta nueva que afectaron al plan: una concepción del suelo urbanizable, como aquel que no tuviera la condición de urbano o de no urbanizable; y el fin de la programación de las actuaciones que había regido la actividad urbanística con el plan de Ribas i Piera.

Uno de los objetivos principales del PGOUM a largo plazo era configurar Murcia como un gran sistema metropolitano en el sureste español. Comparte, por lo tanto, rasgos del urbanismo neoliberal de esta época en España, que partía de una “política territorial de sesgo economicista” (GÓRGOLAS, 2019). Para ello se apostaba por

una política más activa de dotación de espacios para las actividades económicas (incluyendo industrias modernas, la logística y los servicios competitivos en el contexto europeo), fomentar una ocupación activa de las zonas del campo en la propia cuenca del Mar Menor al sur del municipio y contener los costes de implantación del espacio residencial que se produjeron con el modelo previo del plan. El resultado es un planeamiento que, como el de otras ciudades españolas, tiene “unas dimensiones enormes y desconocidas hasta ahora, que proyectaban un futuro de crecimiento y de ocupación del territorio aún mucho más rápido” (BURRIEL, 2008).

Una vez aprobado inicialmente la revisión del PGOUM, fue de nuevo expuesta al público del 5 de noviembre de 1998 al 7 de enero de 1999. La aprobación provisional se produjo el 23 de junio del 2000. Alcanzándose la aprobación definitiva condicionada el 31 de enero de 2001, apenas unos meses antes de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia.

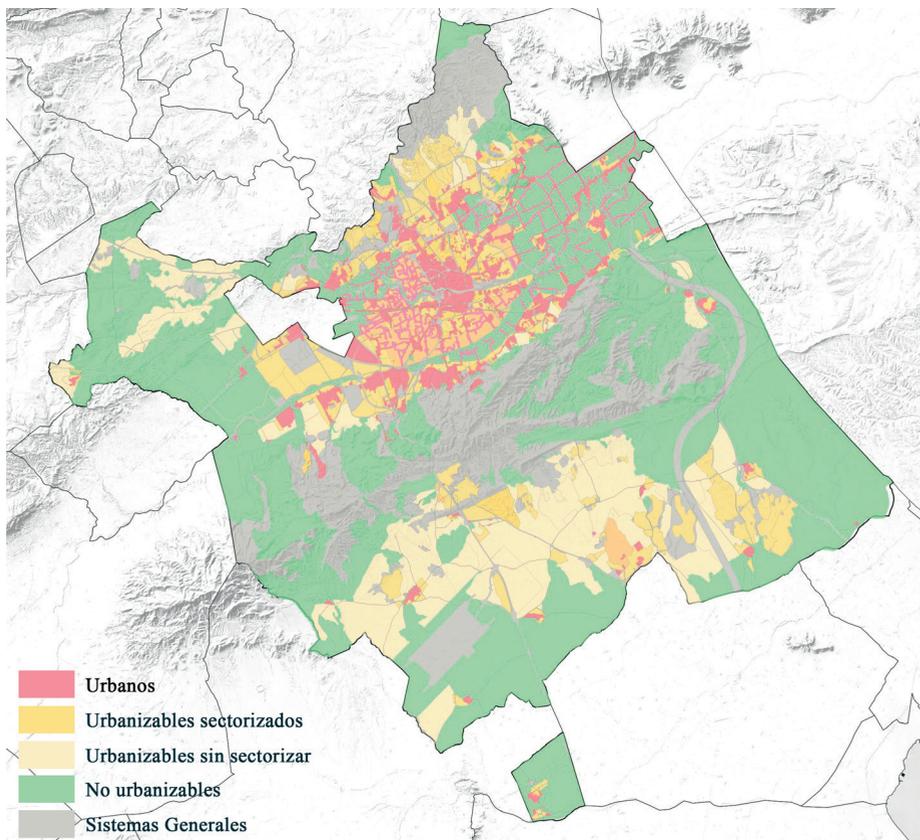


FIG. 2/ Clasificación del suelo actual del PGOUM.

Fuente: Elaboración propia.

Ésta fue la primera ley autonómica de esta región, consecuencia de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. Las posteriores Ley 2/2002, de 10 de mayo, y Ley 2/2004, de 24 de mayo, modificaron la norma inicial. La adaptación del PGOUM a esta normativa autonómica era necesaria, entre otras cuestiones, por la aparición de nuevas categorías de suelo. Por un lado, en la Ley 1/2001 se incluyeron los suelos urbanos de núcleo rural, los urbanos especiales y los urbanizables especiales para la ordenación de los suelos de las huertas tradicionales de la Región de Murcia. Por otro lado, en la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, de ámbito nacional, se recuperó la posibilidad de que, por criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico pudiesen clasificarse suelos como no urbanizables, lo que provocó la incorporación en la Ley 2/2004 autonómica de una nueva categoría de suelos no urbanizables inadecuados para su transformación urbanística.

La adaptación comenzó en el año 2004, aprobándose definitivamente el 26 de diciembre de 2005 y suponiendo un cambio notable en el modelo de clasificación del suelo del PGOUM (FIG.2). Comparando las tablas resúmenes de superficies por clases de suelo recogidas en la memoria del plan en su aprobación en 2001 y las medidas en la cartografía georreferenciada del plan actualizada en el año 2016, se puede observar este impacto (que, solo en parte, puede achacarse a ajustes cartográficos).

La clasificación como suelos urbanos de núcleo rural o especiales de amplios ámbitos de la Huerta de Murcia, provocó un incremento de los suelos urbanos desde los 41,4 km<sup>2</sup> hasta los 57,2 km<sup>2</sup>. Además, numerosas áreas de las huertas oeste y sur cambiaron también su clasificación a suelos urbanizables especiales. De alguna manera, el intento de ordenación de Ribas i Piera mediante la edificación alineada a viales y la dispersa parecía haber llegado a la legislación murciana, modificando el régimen urbanístico de gran parte de la huerta.

Estos cambios contribuyen a la reducción de los suelos no urbanizables en la adaptación, acentuada también por la reconsideración de muchos de ellos como sistemas generales de espacios libres o, en menor medida, por su previsión como corredor para el tren de alta velocidad. Así, pese a la recuperación en la legislación nacional del suelo urbanizable como el justificado necesario para su transformación, en el municipio de Murcia, la adaptación del PGOUM en el año 2005 supuso una disminución de los suelos no urbanizables de 442,9 km<sup>2</sup> a 401,4 km<sup>2</sup>, un 10% menos.

El PGOUM también ha variado durante su vigencia a través de cambios de mucha menor escala, producidos por las numerosas modificaciones puntuales tramitadas. Hasta el año 2018 se habían tramitado 130 modificaciones puntuales, de las que 91 alcanzaron la aprobación definitiva (destacando que necesitaron una media de 2 años y medio para ello, con casos que se extendieron hasta los 8 años). De éstos 130 expedientes, 90 se iniciaron en los primeros años de vigencia del PGOUM, del 2002 al 2005, coincidentes también con los de mayor actividad urbanística. Un 43% de estas modificaciones (56 expedientes) procuraban cambiar datos o delimitaciones de las áreas de gestión urbanística; un 22% (28 expedientes) pretendían la reclasificación de suelos no urbanizables a urbanos o urbanizables; un 10% (12 expedientes) afectaron a los sistemas generales, bien por ajuste de viarios o para vincular áreas forestales a desarrollos de suelo urbanizable como áreas de mejora ambiental; y un 3% (4 expedientes) para actualizar el catálogo de bienes protegidos.

### 3. Las transformaciones del territorio durante la vigencia del PGMO

Frente al modelo propuesto por el PGOUM y antes de analizar las distintas dinámicas acontecidas durante su vigencia, se ha considerado conveniente exponer la transformación física del territorio por la ejecución de las actuaciones previstas. Esto permite aproximarse al efecto del plan durante un periodo caracterizado por una fuerte actividad en su primera fase, durante la burbuja inmobiliaria, y una paralización completa en los últimos años de crisis. Para realizar estos análisis se han comparado las delimitaciones del PGOUM con las ortofotografías aéreas del año 2002 y del 2016 (las más próximas al momento de aprobación del plan y al de realización del análisis) (FIG.3).

Las superficies transformadas, entendidas como aquellas que han realizado sus obras de urbanización -aunque no hayan completado la edificación-, desde 2001 suman 11,7 km<sup>2</sup>, un 27 % más que al inicio del periodo. Los suelos transformados se ubican fundamentalmente en el Campo Sur de Murcia, 5,0 km<sup>2</sup> vinculados a los grandes desarrollos de urbanizaciones de baja o muy baja densidad turístico-residenciales, y, en menor medida, 3,7 km<sup>2</sup>, en algunas pedanías de la Costera Norte ligados a suelos urbanizables de los llamados usos dotacionales-residenciales.

Entre ambas zonas, suman el 71,8% de los suelos transformados en el municipio, multiplicándose en algunas pedanías (como Jerónimo y Avileses o Gea y Truyols) por trece la superficie urbanizada existente en 2001. Por el contrario, los crecimientos en la ciudad central y su entorno representan sólo el 6,6% del total transformado, y los de las huertas oeste y este un 4,0% y un 2,9% respectivamente.

La ejecución de sistemas generales ha supuesto la transformación de 29,2 km<sup>2</sup> del municipio de Murcia. Por su extensión, destacan: la incorporación de la gran reserva de suelo correspondiente al Aeropuerto de Corvera y sus accesos; la ejecución de viales como la Costera Norte, la Costera Sur, la Avenida Miguel Induráin y la Av. de Beniján; y la autovía RM-1 de Los Ramos a San Javier. Estos nuevos sistemas generales suponen un 32,1% del total previsto en el PGOUM, existiendo ya ejecutados. Han quedado pendientes actuaciones en 43,8 km<sup>2</sup>, el 48,2%

(excluyendo los sistemas generales forestales), destacando entre ellas: parques metropolitanos, recreativos o equipados; y el corredor del tren de alta velocidad de Murcia a Cartagena.

Se observa que la huella principal en el municipio de Murcia se debe a los nuevos usos utilizados durante el periodo de burbuja inmobiliaria, hasta 2007. Centros comerciales, urbanizaciones cerradas aisladas del modelo *golf-resort* (ANDRÉS SARASA, 2004) y grandes infraestructuras ocuparon grandes extensiones de suelo, de una forma dispersa y con una muy baja densidad incorporando a Murcia en la tendencia de todo el arco mediterráneo español de gran expansión urbana (MARTÍ & MORENO, 2014) y que, de hecho, la convirtió en la ciudad intermedia con más superficies artificiales (GARCÍA MARTÍN, 2016). Las expansiones asociadas a estos nuevos usos configuraron un modelo territorial disperso plagado de transformaciones inacabadas, interrumpidas súbitamente por la crisis económica (GÓRGOLAS, 2019).

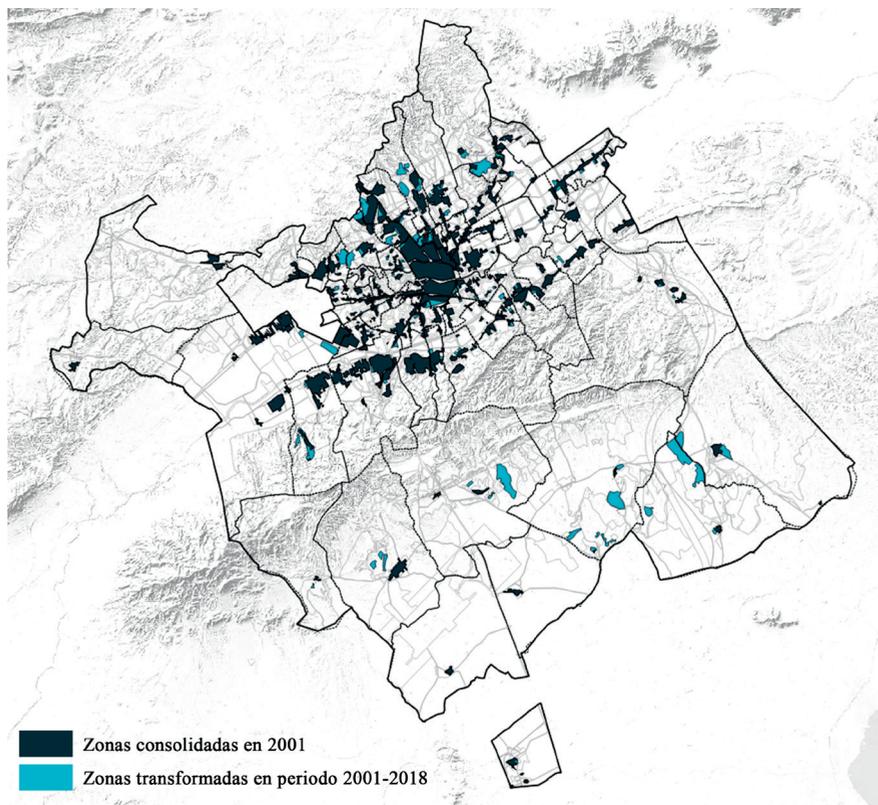


FIG. 3/ Transformación del suelo para actuaciones de nueva urbanización en el municipio de Murcia durante la vigencia del PGOUM.

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Efectos de la liberalización del territorio para actuaciones de transformación urbanística

### 4.1. Actividad planificadora y edificatoria, descoordinación en la consolidación de las transformaciones urbanísticas

Las actuaciones de transformación urbanística previstas en el PGOUM ocupan casi un tercio de la superficie del municipio, 260 km<sup>2</sup>, y suman, en la actualidad, 1.096 ámbitos (sin contabilizar los suelos urbanizables que no se han sectorizado). Estas cifras reflejan, por un lado, la complejidad del término de Murcia con casi 60 pedanías, pero también una voluntad transformadora y expansionista del planeamiento. Durante su periodo de vigencia, la actividad para desarrollar estas actuaciones ha sido intensa, esencialmente durante la primera fase de burbuja inmobiliaria y crecimiento económico. Para comprender esta actividad desde el año 2001 se han analizado sus fases de planeamiento, gestión y ejecución (SOLÁ-MORALES, 1997).

#### 4.1.1. Evolución de la planificación urbanística

La evolución temporal de la aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo refleja claramente las fases atravesadas en el periodo (FIG.4). Para facilitar la comprensión de esta dinámica, se indican las superficies de los ámbitos en los que se aprobó el instrumento de planeamiento que ordenaba la actuación de transformación urbanística prevista por el PGOUM en cada uno de los seis trienios desde el inicio de la vigencia de éste.

El primer trienio (2001-2003) se puede considerar una fase de adaptación al nuevo plan, en la que se concentra el 14,0% de la superficie que se ordenó pormenorizadamente mediante planes de desarrollo en el periodo, con una extensión de 10,9 km<sup>2</sup>.

Los dos siguientes trienios (2004-2006 y 2007-2009) componen una segunda fase caracterizada por una desenfadada actividad planificadora, hasta el 72,5% del total ordenado en toda la vigencia del PGOUM. El primer trienio, con 32,6 km<sup>2</sup>, el 41,9 %, fue especialmente intenso. En el segundo trienio, a pesar del inicio a nivel mundial de la recesión económica, la actividad mantuvo todavía

su inercia y se aprobaron definitivamente planes para 23,8 km<sup>2</sup>, el 30,6 % del total.

A partir de 2009, comienza la desaceleración, con una fase inicial de transición durante el primer trienio (2010-2012) en la que se aprobaron instrumentos de desarrollo para 9,9 km<sup>2</sup>, el 12,7 % del total. Finalmente, en el último trienio analizado (2013-2018) se produjo una paralización casi completa de la actividad planificadora, aprobándose en estos últimos ocho años tan sólo 0,6 km<sup>2</sup>, apenas un 0,8% de la superficie total planificada desde la aprobación del PGOUM.

Resulta interesante también la proporción de la actividad planificadora según clases de suelo, tipos de instrumentos de desarrollo y usos globales. Los 25,3 km<sup>2</sup> de superficie ordenada en suelos urbanizables sectorizados fue más del doble de la superficie que realmente se transformó, como se ha visto. De estos suelos urbanizables, 17,9 km<sup>2</sup> fueron ordenados en sectores de uso residencial y 7,4 km<sup>2</sup> en suelos destinados a otros usos. La dinámica temporal de la actividad planificadora fue distinta según el uso de los sectores. Entre el año 2002 y el 2009 se aprobaron los planes para el 93,8% del suelo ordenado de uso residencial, 16,7 km<sup>2</sup>. Por el contrario, en esta franja de tiempo, para los suelos de otros usos se aprobaron planes sólo para el 48,8%, siendo el periodo de 2010 a 2012, ya en plena crisis económica, en el que se ordenaron 3,8 km<sup>2</sup> de suelo, el 51,2% de este uso.

Sin embargo, la superficie ordenada en los suelos urbanizables sectorizados representa poco más de un tercio, el 32,5%, del total planificado durante la vigencia del PGOUM. La intensa actividad producida sobre los suelos urbanizables no sectorizados tuvo un impacto mayor en cuanto a superficie planificada, alcanzando el 57,6% del total, con 44,9 km<sup>2</sup>. Obviamente, las formas previstas en estos planes, urbanizaciones de baja densidad con, en muchos casos, campo de golf, condicionan un gran consumo de suelo. Pero, además, se observa tanto una fiebre por esta nueva tipología, común a otros muchos municipios de la región y el país, como una cierta competencia entre las distintas promociones para responder a la demanda.

De entre los suelos urbanizables sin sectorizar del PGOUM, los calificados como bordes serranos con aptitud turística (código SB) fueron los que tuvieron mayor superficie ordenada, 11,2 km<sup>2</sup>. Ésta se correspondía con sólo 6 sectores aprobados definitivamente en los trienios de 2004 a 2009 que sumaban nada menos que el 14,4 % de la superficie total planeada del municipio. Los llamados páramos ubicados en el límite sur del municipio y más próximos al Mar Menor, fueron los siguientes tipos de suelos sin sectorizar en los que se planificó más superficie. Aquellos con tolerancia

		Unidad de actuación en suelo urbano	Plan especial	Plan parcial					Total trienio
				Urbanizable transitorio	Urbanizable residencial	Urbanizable actividad económica	Urbanizable sin sectorizar residencial	Urbanizable sin sectorizar otros usos	
		U	P	T	Z	Z	Z(S)	Z(S)	
<b>Previo 2001</b>	nº	219	3	42	0	0	0	0	264
	m²	12.316.803	47.046	10.071.255	0	0	0	0	22.435.104
<b>2001 2003</b>	nº	31	14	1	10	2	3	0	61
	m²	729.373	2.455.127	154.147	2.270.516	954.397	4.362.616	0	10.926.177
	%	46,2%	46,1%		12,7%	12,8%	10,1%		14,0%
<b>2004 2006</b>	nº	20	26	4	34	4	16	1	105
	m²	589.930	1.276.444	678.842	8.498.406	511.263	20.589.248	502.669	32.646.803
	%	37,4%	24,0%	81,5%	47,6%	6,9%	47,6%	31,4%	41,9%
<b>2007 2009</b>	nº	8	29	0	17	5	9	0	68
	m²	184.597	655.208	0	5.980.939	2.162.346	14.819.508	0	23.802.598
	%	11,7%	12,3%		33,5%	29,1%	34,3%		30,6%
<b>2010 2012</b>	nº	5	16	0	7	10	3	1	42
	m²	72.912	622.799	0	970.691	3.656.616	3.494.022	1.098.662	9.915.701
	%	4,6%	11,7%		5,4%	49,2%	8,1%	68,6%	12,7%
<b>2013 2015</b>	nº	0	3	0	1	1	0	0	5
	m²	0	209.573	0	137.989	151.555	0	0	499.117
	%		3,9%		0,0%	2,0%			0,6%
<b>2016 2018</b>	nº	1	2	0	0	0	0	0	3
	m²	2.367	102.151	0	0	0	0	0	104.518
	%	0,1%	1,9%						0,1%
<b>Total 2001 2018</b>	nº	65	90	5	69	22	31	2	284
	m²	1.579.179	5.321.302	832.989	17.858.541	7.436.177	43.265.394	1.601.331	77.894.914
	%	2,0%	6,8%	1,1%	22,9%	9,5%	55,5%	2,1%	100,0%

Fig. 4/ Secuencia temporal de aprobación del planeamiento de desarrollo del PGOUM por tipos de suelo.

Fuente: Elaboración propia.

de usos turístico-residenciales (SP) acumularon hasta 9,5 km<sup>2</sup>, un 12,2 % del total, en siete sectores aprobados también entre 2004 y 2009. Y los que se consideraban con una limitada tolerancia de usos turístico-residenciales (SF) tuvieron tres sectores, sumando 8,3 km<sup>2</sup>, aprobados entre 2003 y 2006. Los suelos en relieves movidos con tolerancia de usos turístico-residenciales (SR) y los dotacionales-residenciales en grandes sectores ubicado al norte del municipio (SD) acumularon 13,1 km<sup>2</sup> aprobados definitivamente entre ambos. En estos últimos suelos SD se aprobaron en 2010

los dos últimos grandes sectores de suelo urbanizable no sectorizado, 3,2 km<sup>2</sup> entre ambos, no existiendo actividad planificadora con posterioridad a esa fecha.

Las actuaciones en suelo urbano que debían desarrollarse con otros tipos de instrumentos de planeamiento tuvieron un menor impacto en cuanto a superficie, aunque fueron más numerosos. Los 52 estudios de detalle aprobados, por su menor escala, supusieron sólo un 1,4 % de la superficie planificada. Por su

parte, las actuaciones a desarrollar mediante planes especiales que han alcanzado aprobación definitiva en estos años corresponden a tan sólo el 4,2 % de la superficie total planificada, con 3,2 km<sup>2</sup> (sin considerar los 2,1 km<sup>2</sup> de un PERI realizado sobre el planeamiento de un ámbito proveniente de los suelos urbanizables no sectorizados, ZB-SD-Ch7). Pese a que pudiera parecer una actividad menor, suponen 90 planes especiales, con hasta 34 planes especiales de reforma interior (PERI), 13 planes especiales para la sustitución de un enclave de actividad económica por uso residencial (PE) y 17 planes especiales residenciales, área central o estratégica (PC).

Ante toda esta actividad, no deben olvidarse los 10,1 km<sup>2</sup> de suelo urbanizable transitorio que contaba con ordenación del planeamiento anterior y que se convalidan con o sin modificaciones (TM y TA respectivamente). Comparando con la actividad planificadora de los instrumentos de desarrollo del Plan General, estos suelos urbanizables transitorios representan un 12,9 %, que ya venía ordenada del planeamiento anterior.

#### 4.1.2. Dinámica de la secuencia planeamiento-gestión-urbanización

El análisis del desarrollo de las actuaciones previstas del plan en sus fases de planeamiento-gestión-urbanización permite obtener una visión del estado de tramitación en el que se encuentran, poniendo de manifiesto que la extrema actividad planificadora no tuvo la misma intensidad en las fases de gestión y de urbanización (Fig. 5).

A nivel global, el Plan General cuenta en la actualidad con 1041 ámbitos de actuaciones de transformación urbanística: sobre suelo urbano, mediante planes especiales, o en suelos urbanizables (incluyendo no sólo los sectorizados desde el inicio del plan, sino también los transitorios y los provenientes de suelos urbanizables sin sectorizar). De los 139 km<sup>2</sup> que suman estos ámbitos, 100,3 km<sup>2</sup> de 548 ámbitos cuentan con aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo. Es decir, están planeados el 53% de los sectores y el 72,3% de la superficie destinadas a actuaciones de transformación urbanística.

Estas cifras podrían llevar a la conclusión de que el plan general actual se encuentra próximo a su agotamiento. Sin embargo, observando el número y superficie de los proyectos

de urbanización con aprobación definitiva, el grado de ejecución del plan es mucho menor. Tan sólo 268 unidades de actuación (correspondientes a 179 ámbitos de planeamiento), con una superficie total de 30,7 km<sup>2</sup> tienen su proyecto de urbanización aprobado definitivamente. Comparadas con la superficie total prevista para actuaciones de transformación urbanística, representan sólo el 22,1 %.

En los suelos urbanos existen 550 ámbitos (17,9 km<sup>2</sup>) con actuaciones de transformación urbanística previstas para desarrollar mediante estudios de detalle o unidades de actuación (incluyendo las que se incorporaron del plan general anterior). De estos ámbitos, 486 cuentan con ordenación pormenorizada (en su mayoría remitida de planes previos), sumando 17,0 km<sup>2</sup>. Sin embargo, sólo 117 unidades de actuación, correspondientes a 84 ámbitos, han tenido aprobación definitiva de su proyecto de urbanización, apenas un 16,79 % de las actuaciones previstas sobre los suelos urbanos.

En cuanto a los 222 ámbitos a desarrollar mediante planes especiales, con un total de 11,0 km<sup>2</sup>, han alcanzado la aprobación definitiva de planeamiento 93 de ellos, con 5,4 km<sup>2</sup>, un 48,8 %. Aun considerando que algunos de ellos no necesitaban de proyecto de urbanización, destaca que sólo 22 unidades de actuación de 20 planes especiales llegaron a aprobarlos definitivamente.

Respecto a los suelos urbanizables, el plan general delimitaba 183 sectores con una superficie total de 50,7 km<sup>2</sup>. De éstos, 91 alcanzaron la aprobación definitiva de su plan parcial, sumando 25,3 km<sup>2</sup>, el 49,9 % del total. Sin embargo, sólo 43 unidades de actuación de 32 ámbitos cuentan con aprobación definitiva de su proyecto de urbanización. Estas unidades suponen sólo el 11,2 % del suelo urbanizable sectorizado previsto para expansión de los núcleos urbanos.

Por su parte, en los suelos urbanizables sin sectorizar la actividad urbanística sectorizó 36 ámbitos que suman 47,9 km<sup>2</sup>, que equivale a un 95 % del suelo sectorizado inicialmente por el PGOUM. Al ser actuaciones iniciadas a demanda, el porcentaje de ellas que cuenta con aprobación definitiva del plan parcial es mucho mayor, 33 de los 36 ámbitos y 44,9 km<sup>2</sup> de suelo. Aun así, sólo un 31,03% de ellas llegó a aprobar definitivamente su proyecto de urbanización, quedando 33,1 km<sup>2</sup> de nuevo suelo sectorizado sin completar la fase de gestión.

		PGOUM	Ordenación	Gestión	Urbanización	Ejecución	
		Previstos en plan general	Con Planeamiento de Desarrollo	Con Proyecto Reparcelación	Con Proyecto Urbanización	Según grado	
<b>U</b> Unidades de actuación y estudios de detalle en suelo urbano	%	100,00%	94,97%	38,52%	16,94%	Sin ejecuc	6,59%
	nºAmb / nºUA	550	486	106/152	84/117	Bajo	16,57%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	17.951.488	17.049.386	6.915.414	3.040.167	Alto	76,84%
<b>P</b> Planes especiales	%	100,00%	48,80%	5,93%	5,03%	Sin ejecuc	23,07%
	nºAmb / nºUA	222	93	22/23	20/22	Bajo	36,93%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	11.000.454	5.368.348	652.358	553.489	Alto	40,00%
<b>T</b> Planes parciales en suelos urbanizables transitorios	%	100,00%	98,09%	78,21%	58,70%	Sin ejecuc	6,89%
	nºAmb / nºUA	50	47	33/81	29/72	Bajo	55,15%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	11.116.807	10.904.245	8.694.446	6.525.941	Alto	37,96%
<b>Z</b> Planes parciales en suelos urbanizables	%	100,00%	49,91%	14,92%	11,25%	Sin ejecuc	65,7%
	nºAmb / nºUA	183	91	42/63	32/43	Bajo	32,49%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	50.677.404	25.294.718	7.562.723	5.698.718	Alto	1,81%
<b>Z(S)</b> Planes parciales en suelos urbanizables sin sectorizar	%	100,00%	93,58%	41,14%	31,03%	Sin ejecuc	43,35%
	nºAmb / nºUA	36	33	19/19	14/14	Bajo	41,79%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	47.945.349	44.866.725	19.722.870	14.877.761	Alto	14,86%
<b>Total</b>	<b>SUP (m<sup>2</sup> s)</b>	<b>138.691.502</b>	<b>103.483.421</b>	<b>43.547.810</b>	<b>30.696.076</b>		

FIG. 5/ Resumen de tramitación instrumentos de planeamiento de desarrollo, gestión y urbanización y del grado de consolidación en las actuaciones de transformación urbanística.

Fuente: Elaboración propia.

Además, el PGOUM recogía 50 sectores en 11, km<sup>2</sup> de suelos urbanizables transitorios, lo eran ya en el plan general previo. En estos ámbitos el grado de finalización de los instrumentos de gestión es mayor, con 72 unidades de actuación con proyecto de urbanización realizado, aunque aún quedan 2,4 km<sup>2</sup> pendientes de aprobar su instrumento de gestión.

A la vista de estos datos, se observa un bajo desarrollo en las fases de gestión de las actuaciones de transformación urbanística previstas. De manera general, esto cuestiona las previsiones expansionistas del PGOUM, que, incluso estando vigente durante una época de intensa actividad, ha tenido un escaso progreso. Sin embargo, la intensa actividad de aprobación de los planes de desarrollo ha dejado enormes cantidades de suelo ordenadas, en su mayor parte antes del 2010, que condicionarán el desarrollo futuro de la ciudad.

#### 4.1.3. Grado de consolidación de los sectores con planeamiento aprobado definitivamente

El último paso consiste en analizar el nivel de consolidación de los sectores con instrumento de planeamiento aprobado definitivamente, permitiendo valorar la transformación real del territorio. Para ello se han comparado las ortofotografías más próximas a los años de aprobación del PGOUM y del análisis (2002 y 2016) y se han clasificado en tres grados de consolidación: sin urbanización realizada (sectores en los que no se ha completado o ni siquiera se ha comenzado la urbanización); bajo grado de consolidación (sectores que tienen ejecutada su urbanización y poseen edificaciones, pero no llegan a las dos terceras partes de las previstas); y alto grado de consolidación (sectores que tienen la urbanización realizada y poseen una consolidación de más de dos terceras partes de la edificación) (FIG. 6).

De las superficies con aprobación definitiva de planeamiento, 16,3 km<sup>2</sup>, un 21,5%, presentaban en 2016 un alto grado de consolidación. Del resto, 28,1 km<sup>2</sup>, un 37,1%, estaba en un estado de baja consolidación y hasta 31,9 km<sup>2</sup> no habían ejecutado la urbanización. Es decir, un 78,5% de la superficie planificada no ha llegado a finalizar las transformaciones previstas, generando nuevos entornos urbanos.

La dinámica en las distintas clases de suelo ha sido significativamente distinta. Destaca que en el suelo urbanizable sectorizado el grado de ejecución haya sido muy bajo, habiéndose observado un alto grado de consolidación en sólo el 1,81% de los suelos con plan aprobado definitivamente. El escaso nivel de ejecución de estos suelos se manifiesta también en que en el 65,7% de la superficie planificada no se ha realizado la urbanización. En las actuaciones propuestas sobre los suelos urbanizables

sin sectorizar el nivel de ejecución ha sido algo mayor, aunque también reducido, pues apenas el 14,86% de los suelos han tenido una consolidación completa, quedando los otros 22,1 km<sup>2</sup> planificados divididos aproximadamente a la mitad entre los que iniciaron la urbanización y no la consolidaron y los que no llegaron a ejecutar las obras de urbanización.

Por el contrario, y confirmando ese decalaje entre la planificación de las actuaciones y su ejecución, las unidades de actuación en suelo urbano y los suelos urbanizables transitorios han tenido un grado de consolidación mucho más elevado. Las primeras (UA) provocan en gran medida que el 67,9% de las actuaciones en suelo urbano, 8,0 km<sup>2</sup>, tengan un alto grado de consolidación. Los segundos han alcanzado ese estado en porcentajes, hasta un 37,9% mucho más elevados que los urbanizables previstos en el PGOUM.

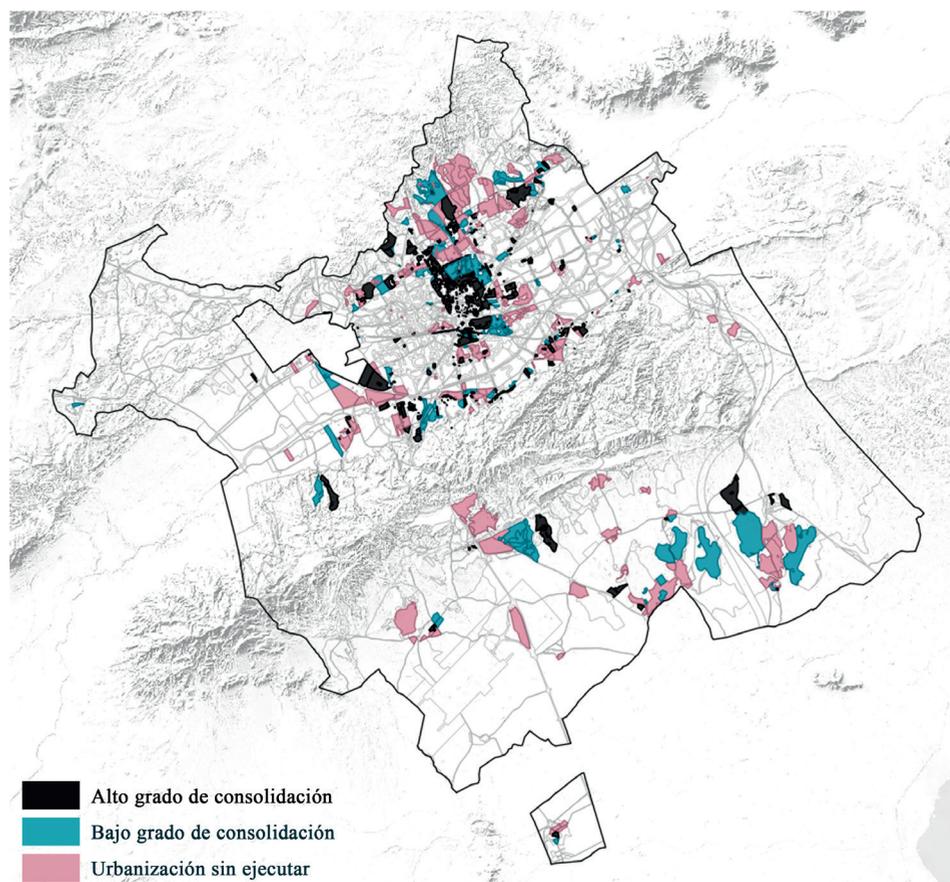


FIG. 6/ **Grado de consolidación actual de las actuaciones de transformación urbanística con aprobación definitiva de planeamiento.**

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras reflejan una actividad urbanística en la cual, 15 años después de la aprobación del PGOUM, todavía no se han consolidado completamente los suelos urbanizables planificados por el plan anterior, teniendo más de la mitad de ellos un bajo grado de consolidación. Pese a existir esta disponibilidad de suelo, se inició la ejecución de 24,1 km<sup>2</sup> de suelo urbanizable (sectorizados o provenientes de sin sectorizar), que no llegaron a consolidarse completamente. Esta cifra, por sí sola, equivale a 1,5 veces todo el suelo que alcanzó un alto grado de consolidación, por lo que convendría analizar su perspectiva de futuro según previsiones de demanda justificadas.

Las áreas que se han consolidado se ubican en el contorno de la ciudad central y de las pedanías de la costera norte y sur, en ámbitos remitidos del planeamiento anterior. Es decir, que se han estado colmatando durante este siglo las áreas de crecimiento previstas por Ribas i Piera en 1977, tanto en el arco noroeste como en el sureste, alcanzándose las rondas previstas en aquel plan. La expansión hacia el oeste, por su parte, ha estado limitada por la presencia de la autovía A-30.

Entre los ámbitos que se también se han consolidado durante el periodo de vigencia de este plan deben destacarse, por su extensión: algunos suelos para usos industriales (p.ej. polígono de San Ginés), algunas urbanizaciones de baja densidad en el valle central (p.ej. La Ladera o Montepinar) y las ya citadas en el Campo Sur provenientes de suelos sin sectorizar (p.ej. los *golf resort* de El Valle Golf y Hacienda Riquelme).

Las áreas que han quedado en un bajo grado de consolidación, aunque cuentan con la urbanización realizada y algunas de las edificaciones previstas, se ubican en el arco norte y este de la ciudad central, completando los vacíos existentes entre ésta y varias pedanías que hasta este momento se habían mantenido separadas. En el Campo Sur se pueden identificar también urbanizaciones de baja densidad con bajo grado de colmatación, que se encuentran en el entorno de las pedanías de Sucina y Jerónimo y Avilese, más ligados al Mar Menor que al valle central. En este estado se encuentran también ámbitos ligados a la construcción de amplios centros comerciales, como los ubicados al norte de la ciudad central y el más reciente entre La Alberca y El Palmar.

Los ámbitos que, pese a contar con planeamiento aprobado definitivamente, no han realizado siquiera la urbanización, se encuentran, principalmente: en el perímetro de la ciudad central, entorno a la autovía a Alicante, en el área al sur del municipio y en el entorno del

polígono industrial oeste. En el entorno de la ciudad central, estos sectores se ubican más allá de las rondas de cierre de la ciudad actual, ocupando espacios entre las pedanías existentes (Patiño, Barrio del Progreso, Los Dolores, Puente Tocinos, Churra y el Puntal). Por su extensión, y por ocupar terrenos que previamente habían permanecido al margen del crecimiento urbanos, destacan también los sectores planificados al norte de la autovía de Alicante.

## 4.2. El modelo 'golf-resort', actuaciones aisladas en suelos urbanizables sin sectorizar

### 4.2.1. Actividad planificadora y urbanizadora en el modelo golf-resort

Aunque en los apartados anteriores se ha hecho referencia al impacto que han tenido las urbanizaciones de baja densidad del modelo *golf resort* en la actividad urbanística, su importancia, así como su novedosa tipología y sus particularidades, merecen algunas indicaciones específicas.

En 1995, en la descripción del modelo a largo plazo del documento de síntesis del avance del PGOUM (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995) ya se indicaba la necesidad de concentrar actividades económicas, turísticas y residenciales en el Campo Sur de Murcia, aunque concentrada en el área de Sucina-La Tercia-Lo Gea. La demanda de suelos para resort de golf existía ya en aquellos años, como prueba la inclusión de un sector XIV, *Mossa Trajectum*, al plan general de 1977 cuyo planeamiento alcanzó aprobación en 1997. Las urbanizaciones residenciales con campo de golf habían tenido antecedentes en la región: durante el desarrollismo ligado al turismo en La Manga Club (Cartagena) y a final del siglo como primera residencia en Altorreal (Molina de Segura).

Sería el cambio de siglo el que trajo a España un auténtico boom del modelo *golf resort*, extensas urbanizaciones de residencia turística con campo de golf privado ubicadas principalmente en las zonas más turísticas del Mediterráneo y Canarias (BABINGER, 2012). La Región de Murcia participó intensamente de este fenómeno (POZUETA & al., 2019), utilizando suelos excedentes de la agricultura (ANDRÉS, 2004). Se llegaron a construir hasta 14 de estos *resorts*

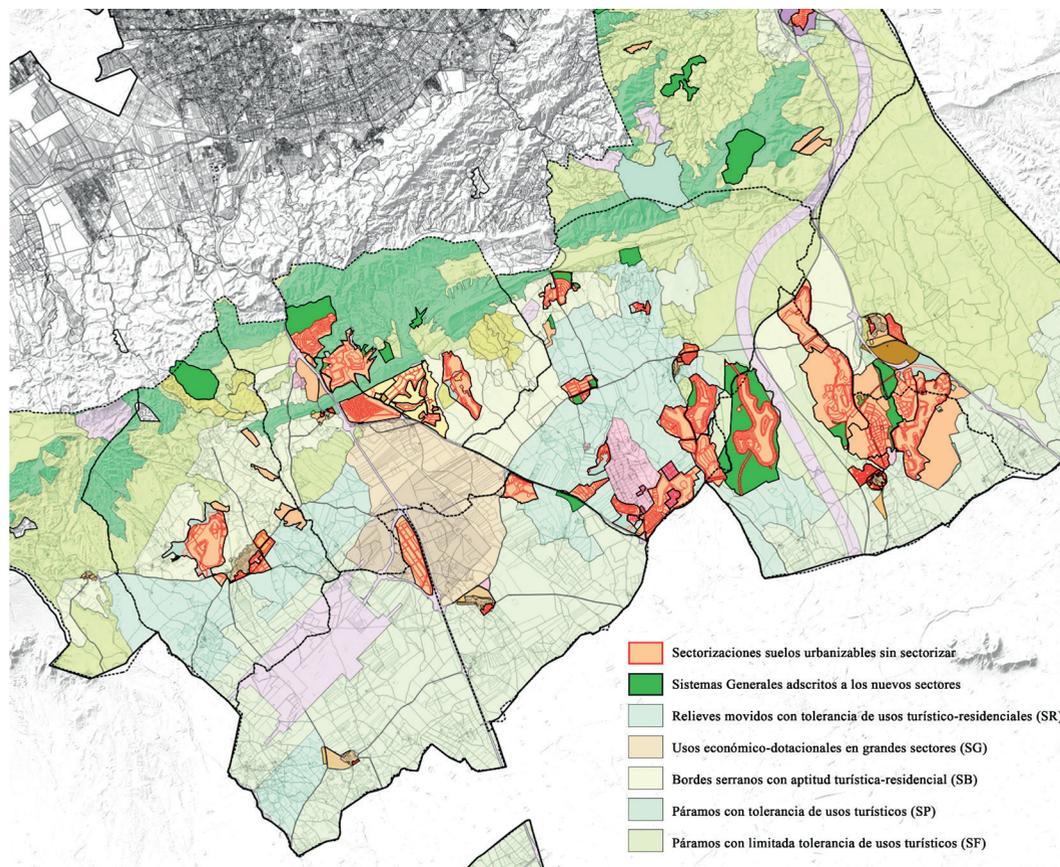


FIG. 7/ Detalle de las sectorizaciones para urbanizaciones del modelo golf-resort.

Fuente: Elaboración propia

(GARCÍA & CARCELÉN, 2020) y se inició la tramitación de innumerables otros. Éstos, comparten rasgos propios del fenómeno en España, como la ubicación alejada de la costa, en posiciones aisladas, pero con buena comunicación (VILLAR, 2013). El modelo se alejaba de las urbanizaciones en playas como producto turístico buscando menores densidades en entornos más naturales, aunque su tendencia fue transformar la naturaleza para crear una nueva al servicio del resort (BABINGER, 2012; VILLAR, 2013).

En el municipio de Murcia, los proyectos de actuaciones de *golf resorts* se concentraron, como se ha indicado, en el borde sur de las sierras de Carrascoy y El Valle, zonas en relieve moderado en transición hacia la planicie prelitoral del Mar Menor, destino turístico que les confería un potencial de desarrollo extensivo ligado a esta actividad (FIG. 7). Ocupaban bolsas de suelos urbanizables para usos residenciales y turísticos, según su descripción en un régimen de uso

que debía ser compatible con el mantenimiento y la mejora del medio ambiente. El PGOUM distinguía cuatro tipos distintos de situaciones, calificándolas como:

- Bordes serranos con aptitud turística (código SB, con 54,17 km<sup>2</sup>, un 6,12% del municipio) en los que se preveían complejos turístico-residenciales sin referencias a la ocupación máxima.
- Páramos con tolerancia de usos turísticos (código SP, 27,55 km<sup>2</sup>, 3,11%) en los que las actuaciones debían ser de muy limitada densidad y ceñidos a una reducida fracción del ámbito total.
- Páramos con limitada tolerancia de estos usos (código SF, 19,28 km<sup>2</sup>, 2,18%), con una severa limitación de las transformaciones, tanto en su densidad como en la amplitud ocupada.

- Relieves movidos con tolerancia de usos turístico-residenciales (código SR, 45,23 km<sup>2</sup>, 5,11%), para conjuntos de moderada entidad eventualmente localizados.

Desde la aprobación del PGOUM se realizó la sectorización de 24 ámbitos para actuaciones tipo *resort*, casi todas ellas con campo de golf (7 en SB, 8 en SP, 3 en SF y 6 en SR). La mayoría alcanzó la aprobación definitiva, 20 de los ámbitos, aunque sólo 7 realizaron obras sobre el terreno y apenas 2 pueden considerarse consolidados completamente. De este a oeste se ubicaron en el entorno de Sucina 9 de ellos (13,84 km<sup>2</sup>), próximos a Gea y Truyols otros 9 sectores (8,04 km<sup>2</sup>) y cerca de Baños y Mendigo otros 4 sectores (9,26 km<sup>2</sup>). A estas actuaciones, cabría añadir otras actuaciones que trataron de iniciar su tramitación, aunque no llegaron a definir sus sectores. Esta intensa actividad contrasta con la propia de los núcleos urbanos ubicados en este Campo Sur, donde, aunque 9 de los 21 ámbitos sectorizados por el PGOUM aprobaron definitivamente su plan parcial, ninguna de sus unidades de actuación culminó su proyecto de urbanización ni fue ejecutada.

Los rasgos formales de estas actuaciones también son muy diferentes a los propios de los crecimientos urbanos. Su extensión media es muy amplia, 1 km<sup>2</sup> sin considerar sus sistemas generales, con máximos de hasta 2,3 km<sup>2</sup>. Pese a ello, estaban previstos para su ejecución en una única unidad de actuación. La densidad, por contrario, es muy baja, con aprovechamientos previstos casi siempre inferiores a 0,1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. En su mayoría, contaban con un campo de golf en torno al que se localizaban conjuntos residenciales tratando de maximizar la 'primera línea de golf'. El viario adquiriría trazados curvos, principalmente por la necesidad de rodear el campo sin interrumpirlo (VILLAR, 2011). La edificación alternaba entre unifamiliares (aisladas o pareadas) o plurifamiliares generalmente agrupadas en torno a un espacio libre común con piscina. Éstas últimas permitían ampliar el rango de precios de venta a cantidades inferiores para poder ser atractivo a un mayor número de población.

#### 4.2.2. El impacto ambiental del modelo *golf-resort*

Estas grandes extensiones (146,2 km<sup>2</sup>) al sur del municipio de suelos urbanizables no sectorizados carecían de concreción en cuanto a la ordenación propuesta por el PGOUM. Esto dificultó la adecuada integración de las numerosas actuaciones que se promovieron en estos suelos y el cumplimiento de las determinaciones ambientales previstas. Se

consumaron así las previsiones del propio Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Plan General, que reconocía la "apertura de campos de riesgo ambiental" por la posibilidad de la aparición de un "salpicado de promociones de gran superficie".

A pesar de ello, no hubo una prescripción cuantitativa de las superficies máximas desarrollables mediante estas actuaciones en este tipo de suelos. Y, en la práctica, se superaron ampliamente la descripción cualitativa del tipo de desarrollo de estos suelos: las actuaciones que se sectorizaron en los páramos, los suelos SP y SF (sin incluir sus sistemas generales), representaban el 20,1 y el 28,3% del área total de éstos.

Ante la dificultad de evaluar el impacto de unas actuaciones tan poco previsibles (y que se esperaban "escasas y dispersas"), se adoptaron medidas que provocaron algunas situaciones destacables y propias del desarrollo de estas urbanizaciones *golf-resort*.

En primer lugar, aunque todas las actuaciones contaron con un EIA, la ausencia de una evaluación conjunta provocó que los impactos producidos por las distintas actuaciones que se iniciaron se acumularan en algunas zonas. En la elaboración en el año 2017 del Programa de Vigilancia Ambiental del PGOU (PVA) (AYUNTAMIENTO DE MURCIA & LABORATORIO DE INVESTIGACIÓN URBANA, 2018) se emplearon las valoraciones de impactos ambientales y el cumplimiento de las medidas incluidas en los EIA de este tipo de actuaciones. Para ello se siguió un método que homogenizaba y sintetizaba las distintas variables consideradas (factores ambientales, niveles de impacto y superficie de los sectores) permitiendo comparar los impactos acumulados en cada unidad ambiental. Según esta comparación:

- La unidad ambiental que más impacto sufriría con el desarrollo del planeamiento de baja y mínima densidad aprobado sería la de los 'Páramos del Campo de Murcia con fragilidad ambiental' (UA.28-1). Su índice sintético es el mayor, con valor de -4.594, siendo los impactos sobre la edafología, la fauna, el paisaje y la atmósfera los que tienen más peso (-2.541 entre ellos)
- La unidad ambiental de los 'Páramos del Campo de Murcia' (UA.28) es la siguiente con mayor índice de impacto acumulado, con -1,518.
- Tras ellas, los 'Regadíos del Noroeste' (UA.2), con -0,691 de impacto acumulado total, y los 'Bordes Sur de las sierras' (UA.26), con -0,502, son las unidades ambientales más afectadas. En un escalón más bajo, las 'Pedanías

Centrales de la Costera Norte' (UA.11) y los 'Relieves compartimentados del Sur' (UA.27) acumulan impactos de -0,380 y -0,281 respectivamente.

- En el resto de las unidades ambientales, las superficies de sectores planificados de baja densidad son menores, acumulando impactos por debajo de -0,1 de índice.

En lo que se refiere a los factores ambientales, la mayor acumulación de impacto se produce sobre la atmósfera (-1,500) y sobre la fauna (-1,398). Los ruidos (-1,169) y la edafología (-1,023) son los siguientes factores más afectados. En un tercer escalón se encuentran la hidrología (-0,783), los residuos (-0,504) y los vertidos (-0,470). El resto de los factores cuenta con índices de impactos acumulados inferiores a -0,450, siendo su impacto nulo en muchos de los sectores y unidades ambientales analizados.

Este estudio comparativo refleja la insuficiencia de los EIA individuales, comprobándose que la suma de los impactos ambientales generó acumulaciones muy importantes en las zonas de destino de las actuaciones de *golf-resort*, especialmente en algunos factores.

La segunda de las situaciones destacables tiene que ver con las áreas de conservación y mejora

ambiental que debían suponer al menos el 25% de la superficie de estos ámbitos. La normativa del PGOUM trató de encauzar la integración en el medio de estas transformaciones urbanísticas mediante acciones extensivas de mejora ambiental que rewertan en la calidad de los propios desarrollos y en la mejora ambiental a gran escala del conjunto municipal y entorno regional.

Para lograr estos objetivos, la ordenación de estos ámbitos debía diferenciar tres áreas básicas: un área de concentración de los usos turísticos-residenciales (donde se debía concentrar la edificabilidad), un área de usos complementarios (que contuviera actividades deportivas-recreativas o equipamientos que impliquen un bajo nivel de transformación urbanística, destino general de los campos de golf) y un área de conservación y mejora ambiental. Esta última incluiría los suelos de mayor valor o potencial ambiental que debían ser excluidos del proceso urbanizador propiamente dicho y dedicados a usos de conservación y disfrute de la naturaleza. Las modificaciones introducidas en la adaptación del PGOUM de 2006 permitieron que estas zonas pudieran ser externas al ámbito, emplazadas dentro de reservas de sistemas generales en suelo no urbanizable (con código GD-NF1) localizadas en las sierras que separan el valle de la Huerta de Murcia del campo sur del municipio (Fig.8):

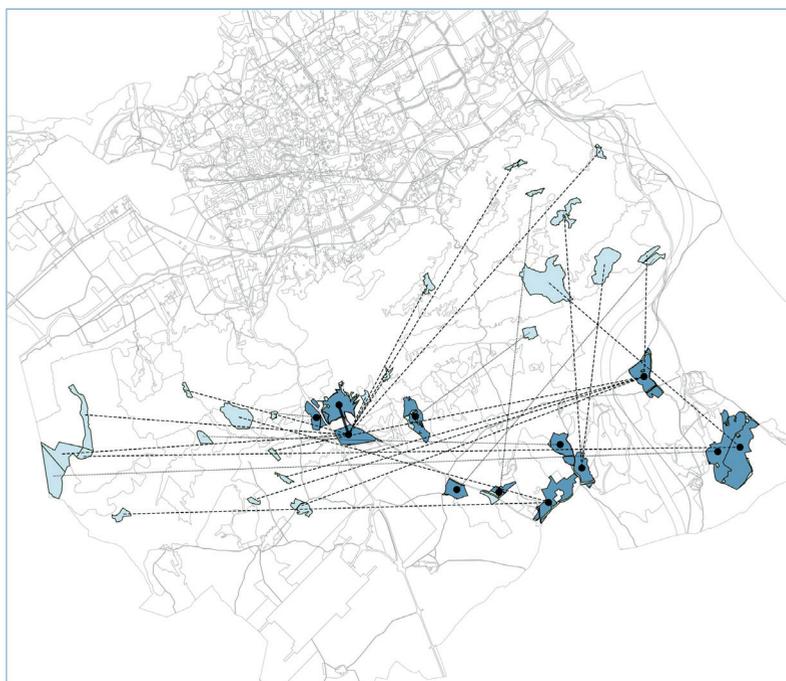


FIG. 8/ Detalle de los sectores del modelo *golf-resort* y las áreas de conservación y mejora ambiental externas a los mismos.

Fuente: Elaboración propia.

- De los 20 sectores aprobados definitivamente y, por tanto, con una superficie de mejora ambiental asignada, 12 tienen esta superficie en un ámbito contiguo al área de concentración de usos turísticos-residenciales del sector.
- Los 9 sectores restantes tienen asignada el área de mejora ambiental (en su totalidad o parcialmente) en uno o varios sectores externos al área principal del sector.

Como puede observarse, el intento del PGOUM de regular la integración y la compensación ambiental de estas actuaciones, del modelo *golf-resort*, en la práctica:

- No implicó para muchos sectores una integración en el medio a través de áreas de conservación y mejora ambiental de los suelos con mayor valor o potencial, puesto que éstas se ubicaron fuera de las actuaciones (a distancias de hasta 28,5 km).
- Supuso un incremento notable de la edificabilidad en el sector. El 44% de la edificabilidad prevista en las áreas de concentración de los usos turístico-residenciales procedía del aprovechamiento generado por las áreas de mejora ambiental. En cinco de las actuaciones este porcentaje supera el 60%.

## 5. Efectos de la permisividad de las actuaciones de edificación

### 5.1. Dispersión de edificaciones sobre el tejido agrícola periurbano de la Huerta de Murcia

#### 5.1.1. Dispersión, huerta y planeamiento urbano

La Huerta de Murcia es una comarca natural en la que la expansión y modernización de los sistemas de regadío a partir de la colonización musulmana en el año 825 permitió la generación de un singular paisaje antropizado de huertas tradicionales que destaca por su fertilidad y vegetación, en el contexto semi-árido del suroeste español (CALVO, 1982). Hasta mediados del siglo XX el paisaje agrícola solo estaba interrumpido por los contenidos núcleos de población, que trataban de preservar al máximo la superficie fértil. Sin embargo, desde entonces

se ha producido una proliferación de viviendas, naves industriales y otras construcciones sobre las parcelas agrícolas (MATA & FERNÁNDEZ, 2004).

La intensidad de la ocupación con la que se encuentra Ribas i Piera en el periodo previo a la redacción de su plan general de 1977, de 1956 a 1981, era de 256 nuevas viviendas cada año en la Huerta de Murcia (ROS & GARCÍA, 2016). En este plan se incluye la huerta dentro de los suelos no urbanizables, en una zona 11 'agrícola de interés, para preservarla "no sólo por razones agrarias sino también paisajísticas" (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1977). No obstante, se buscan caminos para "encauzar la edificación de viviendas unifamiliares" incluyendo un régimen diferente para una serie de caminos en los que se permite la edificación alineada (con parcela mínima de 800 m<sup>2</sup> y con 300 m<sup>2</sup> de superficie construida máxima) y para el resto de ubicaciones en los que se regula una edificación diseminada (con parcela mínima de 2,5 tahúllas en una subzona 1, 5 tahúllas en la subzona 2 y 10 tahúllas en la subzona 3; en todas con 300 m<sup>2</sup> de superficie construida máxima).

A partir de los ochenta comenzó un proceso de suburbanización del territorio próximo a los núcleos urbanos debido a la mejora de la calidad de vida, la proliferación de las infraestructuras y el acceso al vehículo privado. En la Huerta de Murcia esto significó el aumento del ritmo de ocupación dispersa de las parcelas agrícolas durante la vigencia del plan de Ribas i Piera hasta las 425 viviendas nuevas cada año (ROS & GARCÍA, 2016). La respuesta del PGOUM de 2001 fue continuista respecto al plan de Ribas i Piera, clasificando la huerta como suelo no urbanizable, aunque aumentando la especificidad de la zonificación: Rincones y cabeceira del Segura y otros espacios naturales (código NR, con parcela mínima de 10 tahúllas), Huertas perimetrales (NP, 5 tahúllas), Huerta este (NE, 5 tahúllas), Huerta central y oeste (NC, 2,5 tahúllas) y Agrupaciones residenciales tradicionales (NT). Las construcciones a lo largo de los caminos conservan en este PGOUM un régimen propio como 'agrupaciones lineales' a lo largo de caminos que reúnen unos servicios mínimos y, por ello, pudieran obtener declaración como eje de agrupación. Éstas se extienden en cualquiera de las zonas anteriores con un régimen de edificación especial que requiere una parcela de 1 tahúlla.

Unos meses después de la aprobación del PGOUM vio la luz la primera norma urbanística autonómica, la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Ésta incluía dos categorías de suelo específicas para las huertas tradicionales, los suelos urbanos especiales y urbanizables especiales, que se incorporaron

al PGOUM en la adaptación de éste en 2006 al Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (para consolidar las modificaciones en 2002 y 2004 de la ley 1/2001).

- El suelo urbano especial (US) integraba los “asentamientos lineales a lo largo de caminos, con edificación residencial y de otros usos relativamente densa, dotados de servicios urbanísticos o con posibilidad de ser completados”.
- El suelo urbanizable especial (SH), por su parte, comprendía los terrenos de la huerta “con peculiares características de asentamiento existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental o previsión de actuaciones de mejora ambiental”.

Como suelos que ya no pertenecían a los no urbanizables y urbanización incompleta, su ordenación se debía realizar a través de Planes Especiales de Adecuación Urbanística (PEAU), con una edificabilidad máxima de 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en US y de 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en SH. Si bien estos PEAU podrían entenderse como una respuesta a la necesidad de ordenar el proceso de ocupación dispersa, lo cierto es que éste sigue permitido por los regímenes transitorios de edificación que se habilitan hasta la aprobación de los planes especiales (sin parcela mínima para el US y de 2,5 tahúllas en SH).

### 5.1.2. Dispersión en la Huerta de Murcia durante la vigencia del PGOUM

El seguimiento del proceso de ocupación refleja que 3.598 parcelas han sido ocupadas durante el periodo de vigencia del plan, lo que supone, si se contempla un tamaño medio de hogar de 2,5 habitantes, residencia para aproximadamente 9.000 personas. Sin embargo, el ritmo fue muy dispar a lo largo del periodo, reflejándose las distintas situaciones sociales y económicas que se atravesaron. Durante el periodo 2002-2007 hubo un ritmo muy intenso, con una media de 511 parcelas ocupadas al año y un total de 2.555 (los más de 600.000m<sup>2</sup> edificados en este periodo equivaldrían a la construcción diaria de casi 340 m<sup>2</sup> en la Huerta de Murcia). No obstante, el inicio de la crisis provocó un descenso rápido, con una primera fase de transición entre 2007 y 2011 en el que el ritmo anual de ocupación se rebajó a 194 parcelas, y con una fase de casi

paralización de 2011 a 2016 en la que todavía permanecía un ritmo de 53 viviendas anuales.

Estos ritmos de aparición de nuevas construcciones tuvieron un impacto en la superficie dedicada al tradicional uso agrícola. Entre 2002 y 2007 se ocuparon 459.904 m<sup>2</sup> de suelo por estas construcciones, entre 2007 y 2011 otros 102.803 m<sup>2</sup> y entre 2011 y 2016 otros 27.477 m<sup>2</sup>. En total 590.185 m<sup>2</sup> de suelo. A esta cifra, cabría añadir la superficie no ocupadas en las parcelas pero que ha perdido su uso agrícola tras la construcción y cuyo suelo ha podido ser incluso sellado.

La distribución espacial de esta transformación muestra una gran acumulación de la construcción en la huerta al oeste y al sur de la ciudad central, principalmente en las áreas más próximas a ésta. También existen algunos puntos de concentración en la huerta este, alrededor de algunos núcleos de pedanías en torno a los que se concentra edificación dispersa. La presión sobre las áreas más alejadas de la ciudad central es inferior.

Aunque la mayoría de estas construcciones son de uso residencial, también se han identificado edificaciones dedicadas a otros usos, generalmente naves industriales, hasta acumular 80.361 m<sup>2</sup> construidos. Si bien proporcionalmente es una pequeña parte, la incorporación de estos usos tiene también un impacto significativo no sólo sobre el parcelario agrícola sino también sobre los propios usos residenciales.

### 5.1.3. La inadecuación de la ordenación propuesta

Dada la intensidad de la concentración de la edificación (anterior y posterior a la vigencia del PGOUM) en los suelos urbanos especiales y urbanizables especiales, se ha analizado el grado de colmatación de los mismos respecto a la edificabilidad límite asignada.

Pese a establecerse los PEAU como figura de ordenación de estos suelos, sólo se ha aprobado definitivamente uno, el PA-Aj1 en La Arboleja. Ante la carencia de estos planes especiales, que debían regular las previsiones de equipamientos, espacios libres y red viaria, así como los usos y la distribución del aprovechamiento permitido, las nuevas edificaciones se han acogido al régimen transitorio. Pese a la intensidad del proceso de ocupación, el PGOUM no determina límites para la aplicación de este régimen, lo que puede ocasionar que la edificación ya

existente haga inviable la operación urbanística regulada por los PEAU o incluso que se supere la edificabilidad asignada a estos suelos.

Para realizar esta evaluación, ha sido necesario desarrollar un método que supla la carencia de delimitación de los PEAU. Para ello se ha calculado la edificabilidad en superficies de entre 18.000 y 22.000 m<sup>2</sup> en torno a cada uno de los puntos correspondientes a una rejilla con distancia entre puntos de 50m para el US o de 40m para el SH. La proximidad entre sí de los puntos asemeja este proceso a un cálculo continuo de la edificabilidad.

Los resultados muestran que existen un número elevado de zonas que superan la edificabilidad permitida por el PGOUM (Fig.9). En el suelo urbano especial hay aproximadamente 3.107.889 m<sup>2</sup> de suelo con un índice por encima de 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, superando la edificabilidad permitida.

Además, otros 1.643.553 m<sup>2</sup> de suelo tienen un índice entre 0,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en riesgo de superar la edificabilidad permitida. Con más de la mitad del aprovechamiento consumido hay otros 3.886.376 m<sup>2</sup> de suelo, índice entre 0,12 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Los restantes 3.768.051 m<sup>2</sup> de suelo tienen una edificabilidad actual entre 0,01 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,12 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

En cuanto al suelo urbanizable especial hay actualmente 352.547 m<sup>2</sup> de suelo con índice entre 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,28 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, duplicando la edificabilidad permitida. Hasta 4.919.963 m<sup>2</sup> de suelo superan la edificabilidad permitida de 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y otros 2.711.800 m<sup>2</sup> de suelo están en riesgo de hacerlo, con un índice entre 0,07 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. En situación algo menos comprometida están los 1.922.402 m<sup>2</sup> de suelo con un índice entre 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,07 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Los restantes 2.015.334 m<sup>2</sup> de suelo tienen un índice entre 0,01 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

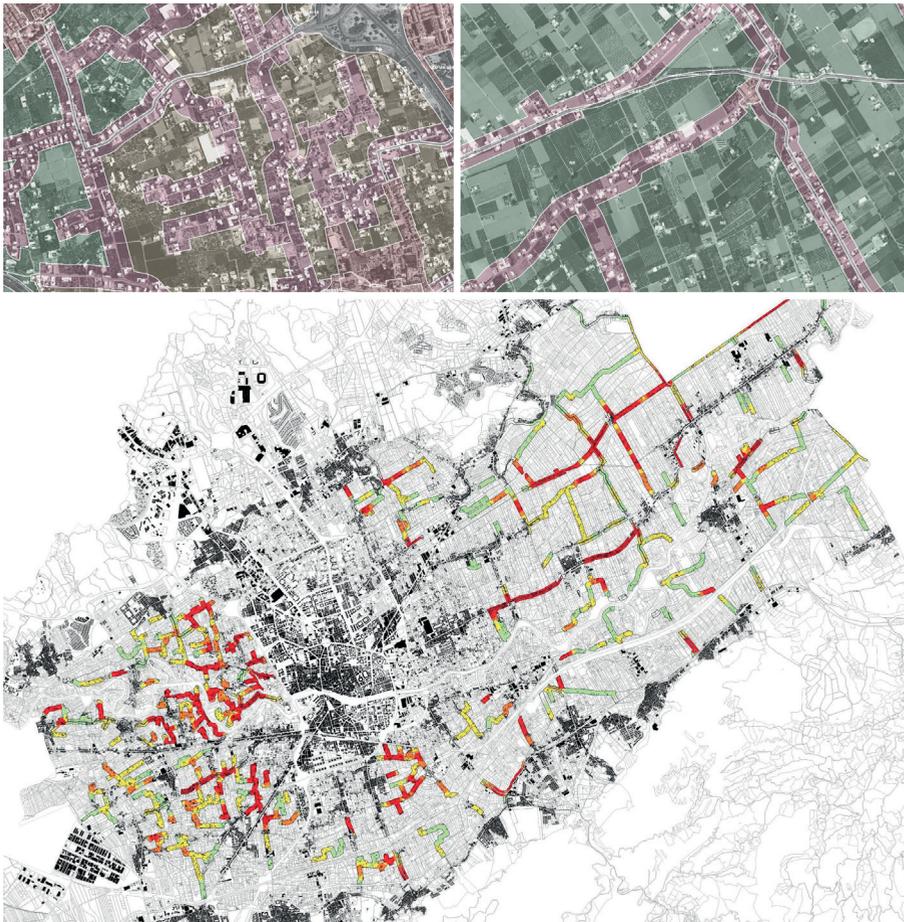


FIG. 9/ Detalle de suelos urbanos especiales (rojo) y urbanizables especiales (naranja) en la Huerta Oeste y Este de Murcia (arriba) y grado de colmatación de los suelos urbanos especiales (abajo).

Fuente: Elaboración propia.

Aunque los resultados anteriores muestran una clara inadecuación del planeamiento a la intensidad de la ocupación dispersa existente, el desajuste no puede achacarse sólo a las edificaciones aisladas construidas durante la vigencia del PGOUM. Se ha observado también que amplias extensiones superaban ya en 2002, casi en la aprobación del plan, la edificabilidad que éste les había asignado.

En el suelo urbano especial, en 2002 ya existían 2.416.007 m<sup>2</sup> de suelo con un índice por encima de la edificabilidad permitida y 1.457.853 m<sup>2</sup> con un índice entre 0,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en riesgo de superar la edificabilidad permitida. En el suelo urbanizable especial eran 4.051.938 m<sup>2</sup> los suelos que superaban la edificabilidad permitida y 2.413.729 m<sup>2</sup> los que, con un índice entre 0,07 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, estaban en riesgo de superarla.

## 5.2. Alteración de los tejidos en el suelo urbano por renovación de la edificación

La observación de los entornos consolidados manifiesta que se han producido transformaciones en los suelos urbanos por actuaciones de renovación de la edificación, incrementando la altura respecto a las construcciones previas. La acumulación de estas sustituciones en algunas áreas de tejidos tradicionales ha provocado alteraciones importantes en su morfología.

El PGOUM establecía en 2001 una zonificación de los suelos urbanos residenciales compuesta por 12 tipos distintos. A éstos, se incorporaron otros dos en la adaptación del PGOUM de 2006 en la que se incluyeron las nuevas categorías de suelo urbano de núcleo rural y especial. En algunos de los tipos, la altura máxima determinada por el plan era superior a la de la edificación existente, lo que indujo una lucrativa actividad edificatoria en estos suelos a través de iniciativas aisladas que no requerían de inversión en la urbanización ni compensaciones por el incremento del aprovechamiento permitido.

Para la evaluación de estas transformaciones, producidas principalmente en los tipos definidos para el casco histórico de Murcia (MC), el casco antiguo de pedanía (RC) y la manzana cerrada tradicional (RM), se ha empleado la cartografía catastral de suelo urbano de Murcia, que incluye todas las alteraciones en esta base de datos desde su primera versión, permitiendo

reconstituir el estado de los volúmenes construidos, según catastro, en cualquier fecha desde el inicio. Al estar comparando el cambio de alturas por sustitución de la edificación y existir numerosos cambios en el parcelario, sólo se ha tenido en cuenta aquellas parcelas en las que a fin de 2001 había más de 40 m<sup>2</sup> ocupados por construcciones y en las que el cambio en la altura media ha sido superior a 0,7 plantas.

De acuerdo con esta comparación, la superficie edificada en las parcelas de suelos urbanos consolidados que han experimentado sustitución de la edificación era a fin de 2001 de 827.530 m<sup>2</sup>. Esta superficie podría considerarse equivalente a unas 8.275 viviendas empleando la aproximación de 100 m<sup>2</sup>/viv. A fin de 2017 sobre esas parcelas había 2.611.948 m<sup>2</sup> construidos, más de 3 veces la superficie inicial, elevando la estimación de viviendas a más de 26.000.

El incremento de edificabilidad experimentado por sustitución de la edificación (quedando excluidas nuevas construcciones sobre parcelas vacantes y en actuaciones de transformación urbanística) fue de 1.784.418 m<sup>2</sup> (Fig.10). Considerando que el número de parcelas en las que la sustitución de la edificación trajo un aumento de alturas fue de 2.536, la media del incremento de edificabilidad por parcela fue de 703 m<sup>2</sup>.

Por zonas, los incrementos mayores se produjeron en Murcia ciudad, con 415.353 m<sup>2</sup> de aumento en 533 parcelas, con una media de 779,3 m<sup>2</sup> más construidos en cada una de ellas. La Costera Sur también experimentó un aumento muy significativo de la edificabilidad, con 400.000 m<sup>2</sup> en su zona occidental y 290.000 m<sup>2</sup> en la oriental. 635 y 343 parcelas incrementaron su superficie edificada durante el periodo, con promedios de 629 y 845 m<sup>2</sup> más por parcela.

En las áreas urbanas de la Costera Norte el incremento fue ligeramente inferior, con 149.000 y 210.000 m<sup>2</sup> más construidos en 328 y 217 parcelas respectivamente entre la zona occidental y la oriental. En las zonas de Huerta de las partes bajas de valle, la ratio de incremento de la edificabilidad sobre cada parcela también superó los 700 m<sup>2</sup>. La menor extensión de los suelos urbanos consolidados rebajó el incremento total, siendo de 105.000 m<sup>2</sup> sobre 146 parcelas de la Huerta Oeste y de 132.000 m<sup>2</sup> sobre 173 parcelas en la Huerta Este. En la zona del Campo de Murcia Sur la ratio de nuevo se mantuvo en los 700 m<sup>2</sup> de incremento por parcela, aunque en este caso sobre 106 parcelas acumulando 76.364 m<sup>2</sup> de

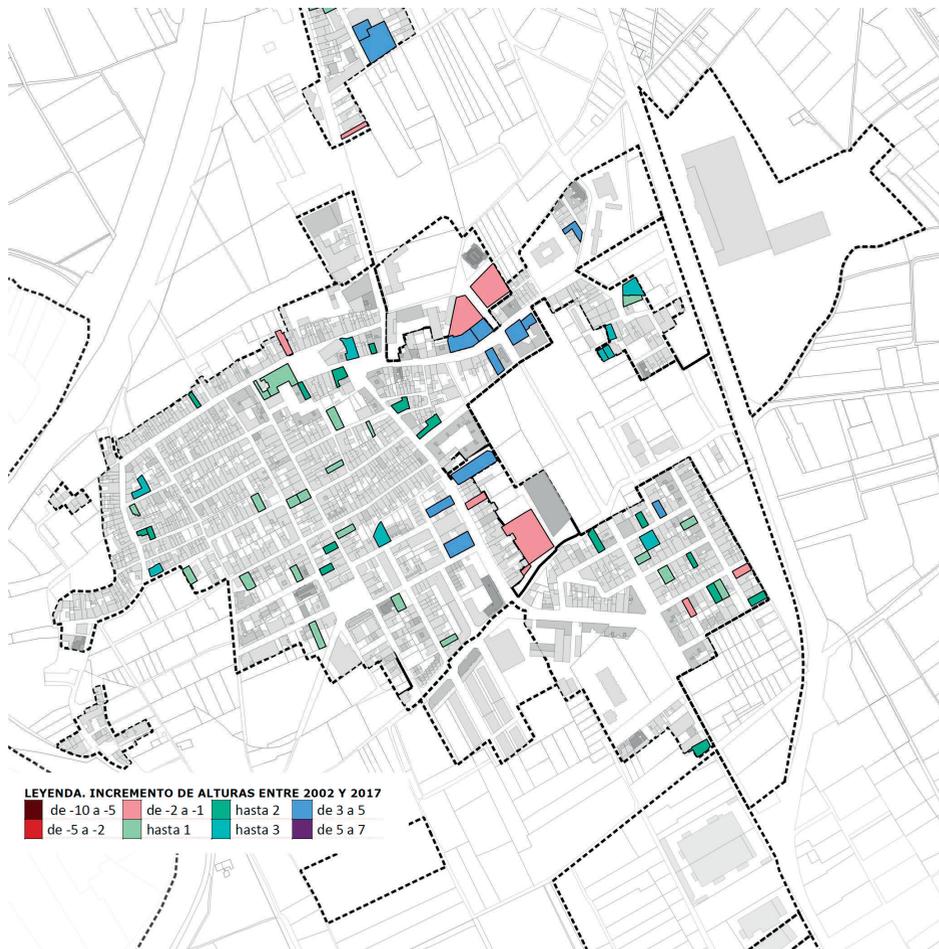


FIG. 10/ Parcelas con renovación de la edificación en la pedanía de Alquerías según cambio de altura.

Fuente: Elaboración propia.

aumento de la superficie edificada. La menor actividad urbanística en el campo de Murcia Oeste permite que fuese la única en la que esta ratio fuese de tan solo 140 m<sup>2</sup> por parcela, con 55 parcelas y un total de 7.692 m<sup>2</sup> de aumento.

## 6. Conclusiones

La evaluación de los rasgos de la actividad urbanística en el municipio de Murcia durante el periodo de vigencia de su PGOUM aprobado definitivamente en 2001 resume los fenómenos asociados a un planeamiento liberalizador durante la década prodigiosa del urbanismo español. El análisis de esta actividad según la

tipología de actuaciones urbanística que actualmente recoge el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha servido para poner de manifiesto fenómenos que ocurren a distintas escalas, unos comunes a las ciudades españolas durante este periodo y otros particulares del caso de Murcia. El uso de esta tipología parece, por lo tanto, de interés para los informes de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que deben realizar las administraciones competentes para evaluar la sostenibilidad ambiental y económica.

La enorme cantidad de suelo planificado, incluso para una época de burbuja inmobiliaria, deja un futuro de varias décadas hipotecado a las

ordenaciones realizadas durante la primera década del presente siglo. Dado que sólo el 8,3% del suelo planificado desde 2001 a 2018 ha alcanzado un alto grado de consolidación, resulta evidente la necesidad de asumir una reestructuración del modelo de desarrollo resultado de esta frenética actividad.

Entre las actuaciones de transformación, las pertenecientes a la explosión del modelo *golf-resort* han alterado la zona del sur del municipio para siempre. La escasa ordenación establecida por el PGOUM en los suelos urbanizables sin sectorizar de esta zona ha permitido la transformación de amplias superficies en varias actuaciones planificadas de forma independiente tanto urbanística como ambientalmente.

El presente está muy marcado por las alteraciones que se han producido en los propios suelos urbanos consolidados, hasta donde llegaron también los efectos de la liberalización y la 'ordenación blanda'. En estos casos, fueron un gran número de actuaciones edificatorias dispersas las que provocaron las transformaciones. Los tejidos agrícolas periurbanos de la Huerta de Murcia experimentaron el ritmo más alto de ocupación, con hasta 511 parcelas edificadas cada año durante el periodo 2002-2007, desbordando las previsiones de una ordenación propuesta de dudosa efectividad. Por su parte, muchos de los pequeños núcleos urbanos se vieron alterados por un proceso de densificación permitido por el planeamiento urbanístico. Ambos fenómenos causados por actuaciones de edificación aisladas compitieron con las actuaciones de transformación urbanística con las ventajas de contar con áreas más extensas en las que localizarse y con menos cargas urbanísticas que asumir.

En el reto futuro del planeamiento en Murcia entra la necesidad de afrontar los desequilibrios ocasionados durante este periodo inicial del siglo XXI. Será necesario evaluar cómo se ajustan las actuaciones de transformación urbanística planificadas a la demanda actual, tratando de ordenar el crecimiento futuro de acuerdo con lo que el análisis prospectivo puede indicar que se va a ejecutar. A partir de dicha evaluación, deberán establecerse las modificaciones necesarias sobre el planeamiento ya aprobado. Además, específicamente para las actuaciones del modelo *golf-resort*, parece necesario definir una ordenación basada en las transformaciones ya realizadas y que trate de reducir los impactos y reaprovechar las infraestructuras.

Respecto a las actuaciones de edificación, el reto se encuentra en aunar una regulación que evite los efectos no deseados (alteración

de tejidos, pérdida de suelo agrícola) y, a la vez, aproveche estas actuaciones para afrontar la rehabilitación ordenada de unos tejidos (en pedanías y huerta) con origen, precisamente, en la acumulación de edificaciones no planificada. En ambos debe encontrarse un proyecto urbano propio que se ajuste a unas características muy singulares y se aleje de soluciones globalizadoras, necesario para preservar los rasgos propios.

## 7. Bibliografía

- ANDRÉS SARASA, J.L. (1988): *Estructura urbana de Murcia*, Murcia, España, Real Academia Alfonso X El Sabio.
- (2004): Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador «resort» en la Región de Murcia. *Cuadernos de Turismo*, vol. 14: 7-65.
- AYUNTAMIENTO DE MURCIA (1977): *Plan General de Ordenación Urbanística de Murcia*. 1977. Murcia.
- (1995): Plan General de Ordenación Urbana. Avance. Documento de síntesis. Murcia.
- & LABORATORIO DE INVESTIGACIÓN URBANA (2018): Programa de Vigilancia Ambiental del PGOU de Murcia. Murcia.
- BABINGER, F. (2012): El golf en España: la concentración social y territorial de un fenómeno que trasciende ampliamente lo deportivo. *Ería*, vol. 88: 185-197. <http://www.unioviedo.net/reunido/index.php/RCG/article/view/9667>
- BURRIEL DE ORUETA, E.L. (2008): La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 12, no. 270: 64. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1982): *Continuidad y cambio en la Huerta de Murcia*, Murcia, España, Real Academia Alfonso X El Sabio.
- CANO CLARÉS, J.L. (2009): *El Plan General de Murcia de 1978. La implantación práctica del urbanismo contemporáneo*. Universidad Politécnica de Valencia.
- CHUECA GOITIA, F. (1980): "Descripción de Murcia". En *Murcia: Un concurso, una alternativa*. Murcia: Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia y Murcia, España: 199.
- CORT BOTÍ, C. (1932): *Murcia un ejemplo sencillo de trazado urbano*, Madrid, España, Sucesores de Rivadeneyra.
- GARCÍA GONZÁLEZ, M.C. (2018): *César Cort [1893-1978] y la cultura urbanística de su tiempo*. Madrid, España, ABADA Editores.
- GARCÍA MARTÍN, F.M. (2016): Compacidad y densidad de las ciudades españolas. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 42, no. 127: 5-27. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1638>
- (2019): La configuración de las periferias en las ciudades intermedias españolas durante el siglo XX: Málaga, Murcia y Valladolid. *Ciudades* vol. 22: 45-70. <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.45-70>

- (2020): *Forma urbana en la construcción de la periferia de Málaga, Murcia y Valladolid a lo largo del siglo XX.*, Sevilla, España, Editorial Universidad de Sevilla.
- & CARCELÉN GONZÁLEZ, R. (2020): Territorio y turismo en la Costa Cálida. Del consumo voraz al tsunami no costero, 1960- 2020. Evolución y dinámicas de las formas del turismo en la Región de Murcia. *[I2] Investigación e Innovación en Arquitectura y Territorio*, vol. 8, nº2: 31-50. <https://doi.org/10.14198/i2.2020.2.03>
- GÓMEZ TORO, J.M. (2007): La seda en Murcia, un oficio tradicional ya desaparecido de nuestra huerta. *Cangilon*, vol. 30: 142-148. <http://cangilon.regmurcia.com/revista/N30/N30-15.pdf>
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2019): Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LI, nº199: 81-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716>
- GUTIÉRREZ-CORTINES CORRAL, C. & HERNÁNDEZ ALBALADEJO, E. (1989): "El crecimiento y la modernización de las ciudades en el siglo XVIII". En *Francisco Salzillo y el Reino de Murcia en el siglo XVIII* (pp. 68-76). Murcia, España, Editora Regional de Murcia.
- LÓPEZ-MOLINA GARCÍA, E. (2015): *Desarrollo urbano de Murcia y su contexto histórico, 1923-1975* [en línea]. S.l.: Universidad de Murcia. [www.tdx.cat/bitstream/10803/313234/1/TELMG.pdf](http://www.tdx.cat/bitstream/10803/313234/1/TELMG.pdf)
- MARTÍ CIRIQUIÁN, P. & MORENO VICENTE, E. (2014): La transformación urbana y territorial de la ciudad de Murcia y su entorno (1977-2010). *Estudios Geográficos*, vol. 75, nº276: 261-309. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201407>
- MATA OLMO, R. & FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2004): La Huerta de Murcia: Landscape Guidelines for a Peri-urban Territory. *Landscape research & Landscape research extra*, vol. 29, nº4: 385-397. <https://doi.org/10.1080/0142639042000289028>
- MIRANDA GONZÁLEZ, M.Á. (2006): Pedro García Faria, Ingeniero de Caminos (y Arquitecto). *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. X, nº221. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-221.htm>
- POZUETA ECHAVARRI, J. & LAMIQUIZ DAUDÉN, F.J. & HIGUERAS GARCIA, E. & BENITO MORENO, M. (2019): The spatial dynamics of land use surrounding the Spanish property bubble (1990-2012). *Investigaciones Regionales*, vol. 2019/3, nº45: 93-117. <https://investigacionesregionales.org/es/article/the-spatial-dynamics-of-land-use-surrounding-the-spanish-property-bubble-1990-2012/>
- RIBAS I PIERA, M. (1976): Ante el nuevo Plan General de Ordenación de Murcia. *Ciudad y Territorio. Revista de ciencia urbana*, vol. 27, nº1: 29-62.
- ROS SEMPERE, M. & GARCÍA MARTÍN, F.M. (2016): *Cinco palmas 1929-2015. Transformación de usos del suelo en la Huerta de Murcia*. 1. Murcia, España, CRAI Biblioteca - Universidad Politécnica de Cartagena.
- ROSELLÓ VERGER, V. & CANO GARCÍA, G.M. (1975): *Evolución urbana de la ciudad de Murcia. 831-1973*. Murcia, España, Ayuntamiento de Murcia.
- SAGARRA TRIAS, F. (2006): Manuel Ribas Piera. *Visions*, nº5: 122-145. <http://hdl.handle.net/2099/10582>
- SOLÁ-MORALES I RUBIO, M. DE (1997): *Las formas del crecimiento urbano*. Barcelona, España, Universitat Politècnica de Catalunya.
- & PARCERISA BUNDÓ, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, nº24: 33-51.
- VILLAR LAMA, A. (2013): La mercantilización del paisaje litoral del mediterráneo andaluz: El caso paradigmático de la Costa del Sol y los campos de golf. *Revista de Estudios Regionales*, nº96: 215-242. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1209.pdf>

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 359-380

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.5>

CC BY-NC-ND



# El espacio público en la ciudad: ensayo metodológico para su análisis e interpretación

María HUERGA-CONTRERAS<sup>(1)</sup>Luis Carlos MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ<sup>(2)</sup>

(1) Programa de Doctorado en Patrimonio Cultural y Natural: Historia, Arte y Territorio

(2) Departamento de Geografía

(1)(2) Universidad de Valladolid

**Resumen:** Analizar e interpretar el espacio público en la ciudad es complejo. Esta tarea supone considerar los rasgos físicos de aquellos lugares definidos como tal, así como sus usos y significados sociales, siendo medido todo ello, tanto cuantitativa como cualitativamente. En este artículo, tras una breve aproximación al concepto en cuestión, se da cuenta de una metodología propia con la que proceder a su estudio y caracterización, tomando previamente para ello, como laboratorio de ensayo, a una zona bien delimitada de la ciudad de Valladolid. En suma, se define un modelo de evaluación de las cualidades del espacio público a través del cálculo y representación de indicadores urbanísticos y del diagnóstico vecinal, por medio de la participación, que sirva, en su aplicación, como mecanismo para valorar –también para actuar e intervenir– determinadas relaciones ciudadanas con la ciudad (partes).

**Palabras clave:** Espacio público; Ciudad; Urbanismo; Geografía.

## Public space in the city: methodological essay for its analysis and interpretation

**Abstract:** Analyzing and interpreting the public space in a city is a complex mission. This task need to consider the physical traits, its uses and social meanings of those places, measuring them quantitatively and qualitatively. This article, after a brief approach to the concept of public space, develops an

Recibido: 12.05.2021; Revisado: 11.11.2021.

Correo electrónico: [marihuerga@gmail.com](mailto:marihuerga@gmail.com); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1585-8873>

Correo electrónico: [luisca@fyi.uva.es](mailto:luisca@fyi.uva.es); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3116-1750>

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

own methodology to study and interpret it, previously taking, as a test laboratory, a well-defined area of the city of Valladolid. In short, a model to evaluate the qualities of public space is defined through the calculation and representation of urban indicators and the neighborhood diagnosis with participation, which serves, in its application, as a mechanism to review –also to act and intervene– the relationship of citizens with the city (parts of the city).

**Keywords:** Public space; City; Urbanism; Geography.

## 1. Introducción: ciudad y espacio público

Definir el espacio público urbano es una tarea compleja, sobre todo si tenemos en cuenta todas las dimensiones que este concepto abarca. Su definición ha sido abordada desde diferentes disciplinas como el urbanismo, la sociología, la geografía, la arquitectura, la antropología, etc., teniendo en todas ellas, como puntos en común, las referencias a las funciones vitales del espacio, así como las posibilidades de uso por parte de los ciudadanos<sup>1</sup> (ANDÚJAR, 2013). Además, parece evidente que el espacio público es un indicador de la calidad de las ciudades, de tal forma que, como recuerda Jordi Borja en el prólogo de la obra *Espacios públicos, género y diversidad. Geografías para unas ciudades inclusivas*, “el espacio público es la ciudad”, o, invirtiendo esta afirmación al hacer suya la definición de Oriol Bohigas, “la ciudad es espacio público” (GARCÍA, ORTIZ & PRATS, 2014: 5); en una forma de entender el espacio público, también, como espacio de poder político, a la vez que se trata de un espacio económico y de un espacio de uso colectivo.

De este modo, para PUJADAS & FONT (1998: 293), el espacio público es la categoría de espacio urbano que incluye “la red viaria, el sistema de parques y jardines y los espacios libres urbanos”, no debiendo de ser olvidado su carácter social, colectivo o su representación compartida (DELGADO, 2011), con unas funciones bien determinadas que le alejan de su consideración como “espacio residual” (LÓPEZ, 2012: 26). En estas definiciones del espacio público en la ciudad siempre se resalta su contenido político y social y cuestiones en torno a su uso, su apropiación o las representaciones, en una contraposición manifiesta entre

el espacio planificado y el espacio vivido (SEVILLA-BUITRAGO, 2014). Una dicotomía entre lo diseñado y la forma de vivirlo y usarlo donde entran en consideración los conceptos de accesibilidad y actividad: en suma, los espacios públicos son los lugares donde la gente se relaciona, camina, compra, hablan los unos con los otros, etc. (JALALADDINI & OKTAY, 2012).

No son de extrañar, por tanto, los conflictos que subyacen en los espacios públicos de las ciudades o, incluso, la actual crisis de este tipo de espacios (DI MASSO & BERROETA & MORANTA, 2017; LÓPEZ, 2012). El vehículo privado o el uso abusivo de las terrazas son solo dos grandes ejemplos de la privatización de los espacios públicos en la ciudad, en detrimento del uso colectivo y de encuentro que debieran caracterizarlos, sin olvidar la proliferación de espacios públicos restringidos solo para residentes o los centros comerciales, que hacen las funciones de espacio público y calle. Como señalan BORJA & MUXÍ (2003: 13-14) en su libro *El espacio público, ciudad y ciudadanía*: “El derecho al espacio público es en última instancia el derecho a ejercer como ciudadano que tienen todos lo que viven y quieren vivir en las ciudades”. Es, por esto, que el espacio público debe de ser inclusivo y permitir su apropiación por parte de toda la ciudadanía.

Algunos estudios apuntan a que la problemática y actual crisis de los espacios públicos urbanos se debe a una construcción de los mismos alejada de las necesidades de la población e instan, ante este escenario, a volver a definir el concepto y las herramientas de análisis: “redefinir el espacio público a partir de la apropiación social del mismo” (ARIAS-ROMERO & al., 2016: 11). Para CARMONA (2015), los problemas de los espacios públicos de las ciudades, a día de hoy, radican en su desatención por parte de los poderes públicos (las políticas

<sup>1</sup> Desde las clásicas obras de Jane Jacobs (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, y de Henri LEFEBVRE (1968), *Le droit à la ville*, varias son las aproximaciones realizadas a la noción de espacio público; que, sin embargo, no es usada en las obras referentes de pensamiento urbano –en sustitución de los términos más vagos de calle o plaza– hasta bien entrados los años noventa. Desde el principio,

esta conceptualización se funda a partir del establecimiento de una clara dualidad entre lo urbano y la ciudad, entre la morfología material y la estructura física y el espacio de las relaciones sociales. Frente a la privatización y el uso mercantil de los espacios urbanos, la ciudad –de los ciudadanos– ha de ser el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva (LEFEBVRE, 2017).

urbanas), la invasión de vehículos privados, la exclusión de algunas personas y el miedo o la inseguridad. En definitiva, las prácticas del urbanismo contemporáneo con sus modelos difusos, excluyentes y privatizadores son vistas como la causa de la crisis que vive el espacio público en la ciudad (PRADEL & CLIMENT, 2018). Una conversión de los espacios públicos en espacios viarios o lugares turísticos, de ocio, o de centros administrativos y de actividad que provocan la sensación de inseguridad durante la noche (BORJA, 2013). Críticas y llamadas de atención sobre cómo espacio público y espacio político son una misma realidad que están estrechamente relacionadas con el modelo neoliberal y su forma de urbanismo, en el que el mercado ocupa un lugar privilegiado como agente urbanizador y prestador de servicios:

“(…) el espacio público según sea diseñado cumple una función u otra y condiciona el uso al igual que sus contra usos o contestaciones. Puede ser trazado para ser un mecanismo de redistribución de bienes, capitales o población, entre otras, e integración (...) o, por el contrario, puede ser pensando para el control y la vigilancia, la exclusión y la segregación (...). Es por eso, que, siguiendo tales posicionamientos, se considera que el espacio siempre es (y con él se hace) ideología y política” (SOLÍS, 2018: 45).

Sea como fuere, lo cierto es que más allá de calificar *El espacio público como ideología* (DELGADO, 2011), en el momento presente se reconoce la importancia del espacio público urbano, tanto en lo referente a su estructura como en lo relativo a su funcionamiento, así como por la importancia que tiene a la hora de determinar la calidad de vida en las ciudades (GARCÍA, 2014; PAISAJE TRANSVERSAL, 2018). El espacio público es lo que aporta carácter a la ciudad, lo que define su imagen y sus relaciones, es la conexión entre las diferentes partes del entramado urbano (GARCÍA, 2011; PUJADAS & FONT, 1998). En este sentido, varias son las funciones del espacio público en la ciudad: servir de acceso a edificios y parcelas, facilitar la iluminación, servir de soporte para el vehículo, como uso complementario a las actividades instaladas en plantas bajas y, por último, la más difícil, “configurar el espacio de las relaciones sociales de proximidad, de la sociabilidad a nivel local o distrital” (LÓPEZ, 2012:

15). Y esta última función es clave cuando se quiere conceptualizar y definir lo que se entiende por espacio público, es la que deja claro que no se trata solo del “espacio residual”, de “lo que queda” después de pensar en los edificios, en los equipamientos y en las infraestructuras. Pero esta capacidad de socializar es, también, la más compleja de analizar, planificar o diseñar<sup>2</sup>.

De la misma forma, se debe seguir enfatizando la función que tiene el espacio público como indicador de calidad de las ciudades, siendo el escenario de multitud de actividades y un termómetro para determinar los valores de integración social, los alcances de los sentidos de pertenencia y las capacidades de apropiación de lo público (BORJA & MUXÍ, 2003; BRANDIS & DEL RÍO, 2016). Son numerosos los autores que están señalando la importancia del espacio público en los procesos de regeneración urbana, entendiendo este espacio como:

“(…) soporte capaz de albergar vida urbana, apostando en el primer caso por la generación de nuevos espacios públicos, cuya actividad catalizan los nuevos equipamientos; y en el segundo por la remodelación del espacio haciéndolo más inclusivo, mejor conectado y más definido” (GARCÍA-PÉREZ, 2017: 224-225).

Se acaba por colegir, finalmente, la función del espacio público como trabazón física y vertebrador de la vida urbana (ARIAS-ROMERO & al., 2016). Es el “elemento articulador del tejido urbano y elemento de cohesión, tanto física como simbólicamente” (BORJA & MUXÍ, 2003: 19); el lugar material donde se expresa la diversidad social y cultural y la convivencia y el encuentro de los ciudadanos (y ciudadanas)<sup>3</sup>.

Lograr hacer un análisis e interpretación real del espacio público significa tener que abordar las múltiples dimensiones y funciones que lo definen. La construcción de una metodología para el estudio y valoración de los espacios públicos está obligada a atender tanto a las características físicas y urbanísticas de los mismos como a sus usos y significados sociales, solamente de esta manera se podrá entender mejor la configuración de la trama urbana, así como las necesidades de las personas que habitan la ciudad.

<sup>2</sup> En el marco estratégico de la novedosa Agenda Urbana Española se señala como una prioridad (Objetivo específico 2.3) la de “Mejorar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos”, proponiéndose como una de las líneas de actuación la de “Fomentar la cultura, el intercambio, la convivencia y el ocio urbanos, convirtiendo las calles en “plazas”, para lograr que el espacio público sea una seña de

identidad” (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019: 99).

<sup>3</sup> Varias son las voces que vienen reclamando una visión del urbanismo, de lo urbano y de la ciudad donde se afirme que las experiencias, vivencias y las formas en las que se produce la apropiación del espacio público son diferentes, también, en función del género (MUXÍ & al., 2011; CASANOVAS & al., 2017).

## 2. El barrio y la plaza de las Batallas (Valladolid) como laboratorio de ensayo de los instrumentos y técnicas de evaluación del espacio público

Antes de proceder con el desarrollo de la metodología propuesta para la evaluación de los espacios públicos urbanos, se muestra, a continuación, el ensayo de los instrumentos de medida y de las herramientas de diagnóstico llevado a cabo en una plaza, entendida como espacio público, de la ciudad de Valladolid; la cual está inserta, a su vez, en una de las zonas o barrios más característicos de su estructura urbana: la plaza de las Batallas, que ocupa el espacio central del barrio al que da nombre<sup>4</sup> (Fig. 1).

La selección del espacio de estudio se ha efectuado por varias razones<sup>5</sup>. En primer lugar, por la singularidad de este barrio, al tratarse de una zona con una morfología, estructura e historia urbanas y dinámicas poblacionales, comerciales y vecinales con identidad propia en el conjunto de la ciudad (PASTOR & DELGADO & CALDERÓN, 1992; CALDERÓN & GARCÍA, 2014). En segundo lugar, porque se trata de un espacio relativamente pequeño y de un barrio muy uniforme para poner en práctica los cálculos que se quieren llevar a cabo. Y, en tercer lugar, porque la plaza analizada es el espacio público más importante del barrio, siendo el único espacio libre prácticamente existente en las Batallas.

El objetivo es comprobar *in situ* las técnicas de análisis y diagnóstico de los espacios públicos, que se han venido desarrollando a lo largo de los últimos años, y definir una metodología

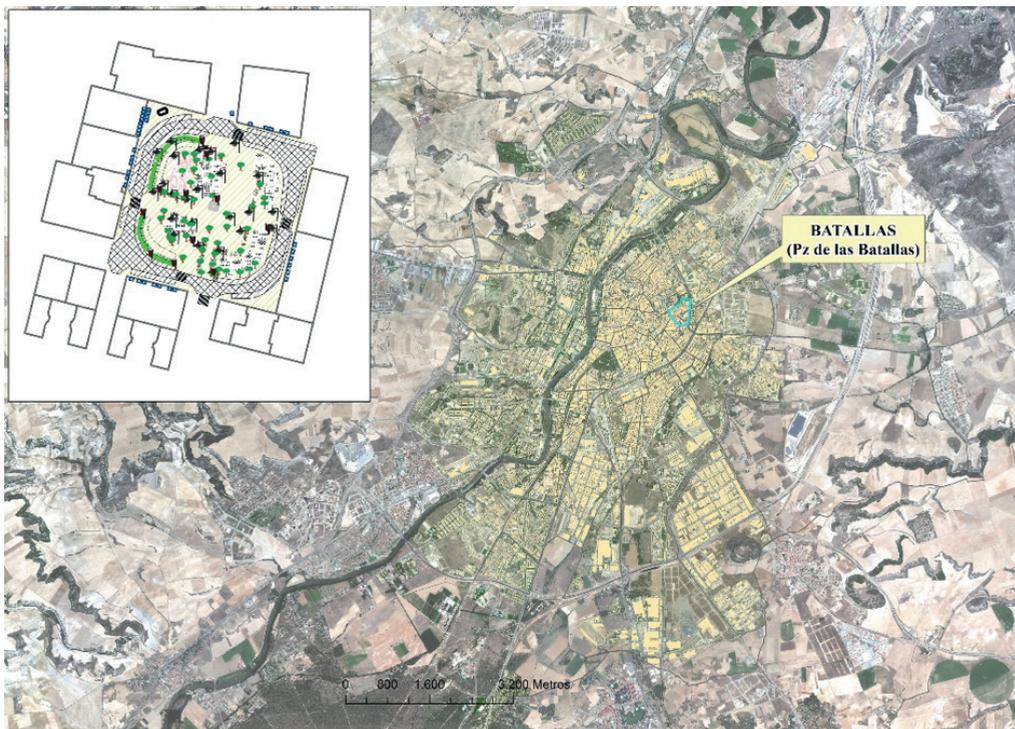


FIG. 1/ Localización del barrio de las Batallas y de la plaza de las Batallas en la ciudad de Valladolid.

Fuentes: AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: Plataforma GIS del Ayuntamiento de Valladolid y JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: Infraestructura de datos espaciales de Castilla y León. Elaboración propia.

<sup>4</sup> La ciudad de Valladolid se divide espacialmente en 12 distritos y en 42 zonas estadísticas. En este sentido, el barrio de las Batallas es identificado por el Ayuntamiento de Valladolid con la zona número 10 "Batallas" (<https://www.valladolid.es/es/temas/hacemos/observatorio-urbano-datos-estadisticos-ciudad/datos-estadisticos-temas/division-territorial-ciudad-mapas/division-zonas-estadisticas>).

<sup>5</sup> La de la propia ciudad, tampoco es baladí, al ser Valladolid tomada como proyecto piloto para el desarrollo metodológico de la Agenda Urbana Española, siendo presentada la Agenda Urbana 2030 de la ciudad de Valladolid (AUVA 2030) el 26 de abril de 2021. En ella se aboga por un "plan de mejora del espacio público, que identifique los problemas y programe actuaciones para garantizar la accesibilidad universal" (AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID, 2021: 57).

mixta que atiende tanto a la morfología física de la zona de estudio, a partir de la medida de una serie de índices de ocupación del suelo a escala de barrio y de indicadores físicos a escala de plaza, como a su uso y significado social, mensurado, este, a través de la participación ciudadana, que incluye una parte de información cuantitativa a través de la confección y puesta en marcha de una serie de encuestas de valoración y una parte cualitativa basada en entrevistas, observación y mapeos colaborativos.

Para comprender mejor el modelo de ocupación del suelo en el barrio de las Batallas se procedió con el cálculo de tres índices, inspirados en los contenidos en los documentos –planes y guías– sobre sostenibilidad ambiental, urbanismo ecosistémico y sostenibilidad urbana elaborados por la Agència d' Ecología Urbana de Barcelona, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible y el Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Vitoria, que serán explicados detalladamente en el epígrafe dedicado al desarrollo metodológico<sup>6</sup>. El primero de ellos es el de la densidad edificatoria, que pone en relación el número de viviendas con la superficie en hectáreas en una malla de 100 por 100 metros (FIG. 2a). Según los datos obtenidos, un 74,34% de la superficie de la zona de estudio tiene una densidad edificatoria superior a las 85 viviendas por hectárea, con un 32% y un 24,87% de superficie, respectivamente, en cifras por encima de 150 y de 250 viviendas por hectárea; situándose estos sectores más congestionados en la parte central del barrio.

El segundo índice a considerar es el de la compacidad absoluta, que relaciona el volumen edificado en metros cúbicos con la unidad de superficie urbana en metros cuadrados en una malla de 200 por 200 metros (FIG. 2b). En el 23,13% de la superficie del barrio se obtienen valores mínimos inferiores a 5 metros, sobre todo en los márgenes, en torno a los espacios dotacionales (colegio público Federico García Lorca, colegio concertado Safa-Grial y polideportivo municipal Miriam Blasco); si bien, en el 76,87% de la superficie, nuevamente en

los sectores más internos, los resultados apuntan a una mayor presión relativa del tejido edificado, en cifras que sobrepasan los 7,5 metros en el 3,48% de la zona, umbral máximo considerado en los planes y guías consultados como aceptable.

Corrigiendo estos valores, al poner en relación el volumen edificado en metros cúbicos con el espacio público atenuante en metros cuadrados, en una misma malla de 200 por 200 metros, se obtiene el tercero de los índices de ocupación del suelo (FIG. 2c). Casi el 92% de la superficie pública de estancia –calles y plaza– del barrio de las Batallas tiene una compacidad corregida de entre 10 y 50 metros, valores considerados como admisibles, y que lo alejan de un modelo urbano excesivamente compacto de calles estrechas, mal reparto del espacio público para el peatón y poca descomprensión del tejido edificado. Además, el 14,5% de la superficie de la zona de estudio –algunos tramos del eje viario paralelo al cauce del río Esgueva– obtiene valores comprendidos entre 1 y 20 metros, rango que garantiza el espacio público atenuante mínimo de 20 metros cuadrados por habitante.

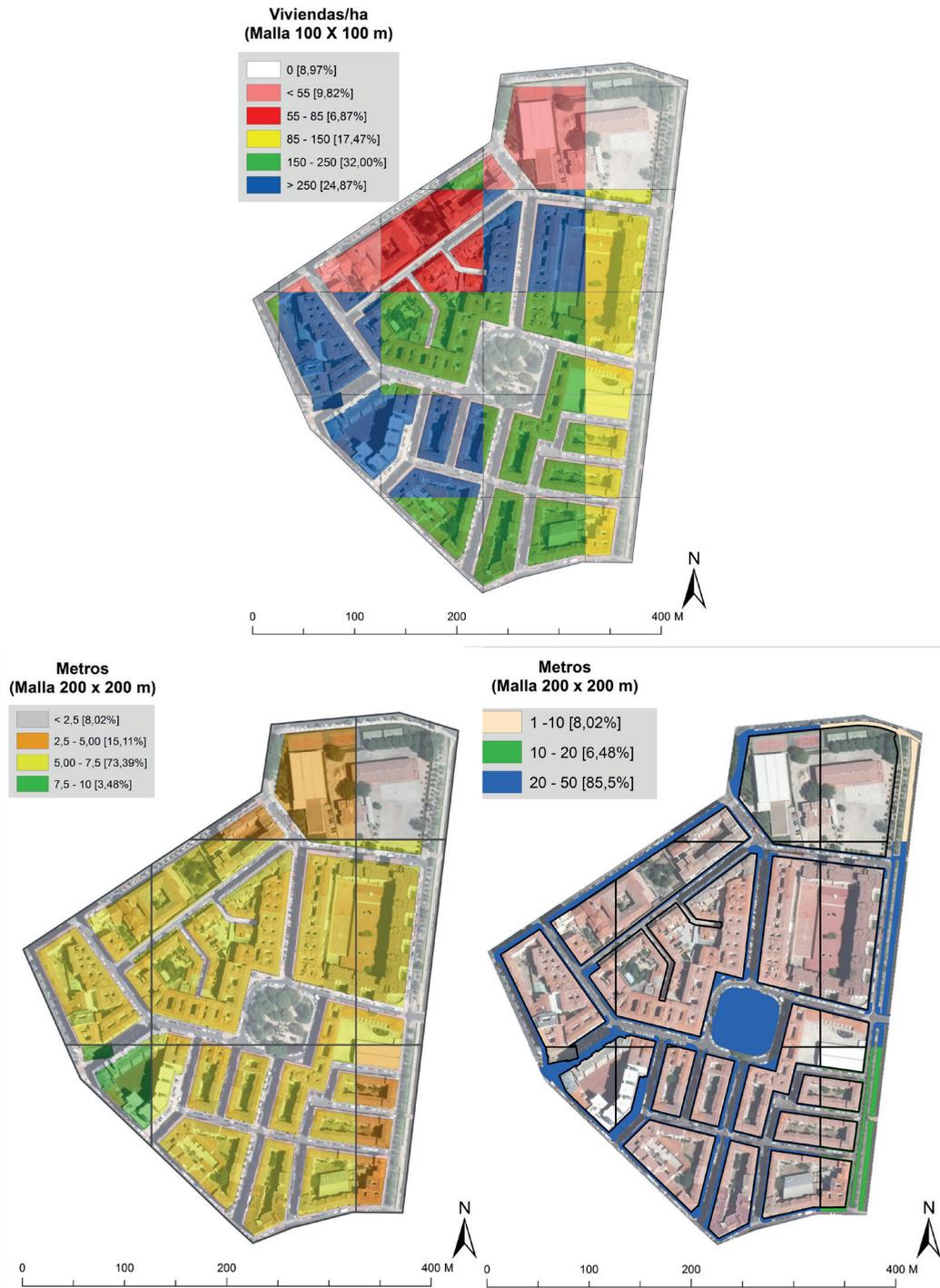
La plaza es el entorno más importante de las Batallas, ejerciendo de centro neurálgico –por situación y función– del barrio. De carácter semipeatonal, rodeada completamente por una vía asfaltada para el tráfico, contiene en su interior zona de juegos infantiles, soportales, varios locales comerciales, árboles, jardines, aceras, bancos, terrazas de bares, aparcamientos y diferentes lugares con sombra (FIG. 3a). Con estas características ha sido el lugar elegido para, a partir de la cartografía urbana y de las observaciones de campo, efectuar el inventario y los cálculos de los indicadores físicos estimados, como necesarios, para completar el análisis de la dimensión urbanística del espacio público<sup>7</sup>.

En lo que, al reparto del viario público entre el tráfico, el aparcamiento y el peatón se refiere, el 22,75% de la plaza está circunvalada por una calle para el tránsito de vehículos en un único sentido, el 10,98% por varias zonas de aparcamiento y el 52,82% para uso exclusivamente peatonal (FIG. 3b); parámetros que pueden ser considerados como recomendables.

<sup>6</sup> Estos documentos analizan la ciudad a partir de índices e indicadores enmarcados en ocho ámbitos: ocupación del suelo, espacio público y habitabilidad, movilidad y servicios, complejidad urbana, metabolismo urbano, espacios verdes y biodiversidad urbana y cohesión social. Para el desarrollo del ensayo metodológico se han seleccionado, primeramente, los índices de ocupación del suelo, que sirven para contextualizar (barrio) el espacio público (plaza) en cuestión. A través del recurso a los Sistemas de Información Geográfica se han calculado los diferentes índices y se han elaborado mapas temáticos con los rangos establecidos por malla de referencia, lo que mejora la interpretación veraz de la zona de estudio (si la medida se

realizara sobre el conjunto del barrio el análisis adolecería de una uniformidad irreal). El estudio a escala de barrio ayuda a enmarcar la interpretación de las cuantificaciones que, en segundo término, serán tomadas como indicadores físicos de lugar: cálculos de proporcionalidad de superficies de suelo y contabilización de los diferentes elementos presentes en el espacio público.

<sup>7</sup> En la plaza de las Batallas algunos datos urbanísticos han tenido que ser corregidos con lo observado durante las visitas, ya que la información cartografía al uso puede estar obsoleta para algunos parámetros de la investigación.



FIGS. 2A, 2B Y 2C/ **Densidad de vivienda y porcentaje de superficie en función de intervalos en el barrio de las Batallas, año 2016, Compacidad absoluta y porcentaje de superficie en función de intervalos en el barrio de las Batallas, año 2016 y Compacidad corregida y porcentaje de superficie en función de intervalos en el barrio de las Batallas, año 2016.**

Fuentes: AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: Plataforma GIS del Ayuntamiento de Valladolid y Observatorio Urbano. Datos estadísticos sobre la ciudad y DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO: Sede electrónica del Catastro. Descarga de datos y cartografía por municipio. Elaboración propia.

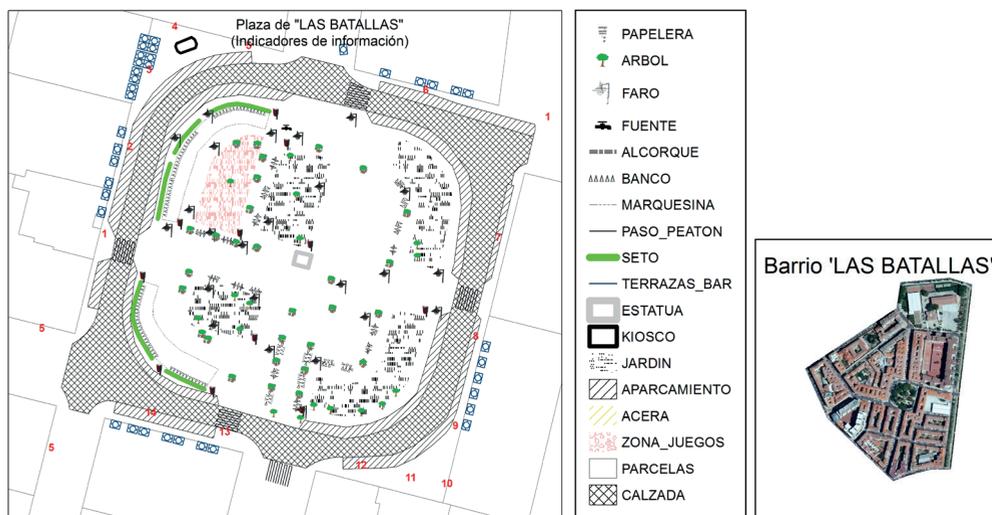


FIG. 3A/ La plaza de las Batallas: indicadores de información.

Fuente: AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: Plataforma GIS del Ayuntamiento de Valladolid. Elaboración propia.

Viarío público para el tráfico del automóvil (%)	22,75
Viarío público para aparcamiento de vehículo privado (%)	10,98
Viarío público total para el tráfico (%)	33,73
Viarío público para peatón y otros usos (%)	52,82
Viarío público dedicado al uso privado (%)	35,58
Unidad de árbol por metro cuadrado	1 árbol por cada 142,02 metros cuadrados
Unidad de farola por metro cuadrado	1 farola por cada 255,64 metros cuadrados
Porcentaje de superficie de jardín	10,78
Porcentaje de superficie de zona de juegos infantiles	2,53
Porcentaje de superficie de terraza	1,85
Asientos públicos por metro cuadrado	38,50
Asiento de terraza por asiento público (bancos)	0,89

FIG. 3B/ Indicadores físicos de la plaza de las Batallas.

Fuente: AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: Plataforma GIS del Ayuntamiento de Valladolid. Elaboración propia.

La plaza de las Batallas tiene un árbol por cada 142,02 metros cuadrados, una farola por cada 255,64 metros cuadrados, una fuente pública y paradas de autobús en varias calles aledañas. También cuenta con un espacio ajardinado que representa el 10,78% de la superficie y un pequeño parque de juegos infantiles (2,53%). La situación central hace de la plaza un lugar de paso que permite el encuentro entre los vecinos. El número de asientos es adecuado, un asiento público por cada 38,50 metros cuadrados, y el número de árboles y la ubicación de los bancos garantizan lugares con sombra para los días calurosos.

El cálculo de la superficie privatizada, es decir, el porcentaje de espacio público ocupado por el viario destinado al tráfico, al aparcamiento y a las terrazas es moderado, del 35,58%; por cada asiento público (de banco) hay 0,89 asientos de terraza privada. Por lo demás, la disposición de las terrazas de hostelería no entorpece las actividades que se pueden realizar en la plaza, ya que se encuentran ubicadas en el perímetro de la misma, dejando el centro para estancia, bancos, jardines y zona de juegos infantiles.

Empero, más allá de los índices de ocupación del suelo de la zona de estudio y de los indicadores

físicos de lugar, la investigación preliminar efectuada, a modo de ensayo, reveló la importancia decisiva que el trabajo de campo y la participación ciudadana –reuniones con las asociaciones de vecinos, las encuestas y entrevistas y los mapeos colaborativos- tiene para conocer las características sociales, las problemáticas y las propuestas de mejora del entorno de las Batallas, tal y como son percibidas por sus usuarios y por los residentes del barrio, en general.

De este modo, varios fueron los aspectos a considerar por parte del movimiento vecinal: la necesidad de baños públicos<sup>8</sup>; la mejora del alumbrado, cuestión que influye directamente en la percepción de seguridad; la limpieza y el mantenimiento de las zonas de juegos infantiles; la necesidad de más bancos y la recolocación

de los que estén aislados para favorecer el encuentro entre los vecinos; la mejora de la fuente; y la alta ocupación de algunas aceras por terrazas de diversos establecimientos.

Por su parte, las visitas de observación, realizadas en diferentes momentos del día y épocas del año<sup>9</sup>, sirvieron para tener una primera valoración, completada posteriormente –en una actividad diseñada y proyectada bajo el nombre de “Conoce tu plaza”- con las encuestas (12) y las entrevistas (5) y el desarrollo del mapeo colaborativo<sup>10</sup>, del cómo, por qué, quiénes y cuándo se utiliza el espacio (FIG. 4). En suma, una evaluación *in situ*, dando voz a los ciudadanos, en tanto en cuanto verdaderos protagonistas y usuarios de la plaza, de las cualidades de la misma: capacidad de socialización, seguridad, accesibilidad, privatización,

### Encuestas de diagnósticos.

Valora del 1 al 5 las siguientes preguntas para valorar las cualidades del espacio público urbano de tu barrio

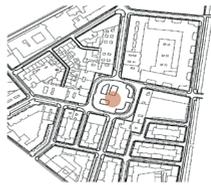
El mapeo colectivo es una herramienta gráfica para visibilizar problemáticas, usos, potencialidades de espacios urbanos, etc., sobre el territorio, que facilita el diagnóstico de estos espacios, o barrios o incluso ciudades.

Coge los iconos y pictogramas e identifica en el mapa los siguientes elementos:

1. Los lugares que reorientan algunos de los seis criterios y características del espacio público
2. Los recorridos más empleados dentro del barrio y alrededor del espacio público

### Mapeo colectivo.

Al final del mapeo realizaremos un paseo colectivo por la plaza y alrededor para identificar problemáticas y potencialidades del espacio urbano de manera colectiva e *in situ* y valorar lo que se ha representado en el mapa. Con estos paseos se obtendrá un diagnóstico colectivo del espacio urbano y del barrio a través de las experiencias personales que las personas puedan aportar a lo largo del recorrido



### Diagnóstico espacio público. Participación ciudadana. 2019



### La importancia de la participación ciudadana.

Esta propuesta de participación ciudadana surge a raíz de la investigación del espacio urbano de la ciudad de Valladolid dentro del programa de Doctorado de Patrimonio Cultural y Natural, Historia, Arte y Territorio de la Universidad de Valladolid.

La difusión y análisis del espacio público urbano es algo complejo

Una parte fundamental para el diagnóstico urbano está basada en la participación ciudadana donde la ciudadanía y los usuarios de los espacios puedan participar del análisis de estos.

Ayúdanos a medir estas cualidades de tu plaza.

FIG. 4/ Imagen del folleto entregado a los participantes en la actividad “Conoce tu plaza”.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> Que es una reivindicación muy interesante desde el punto de vista del urbanismo de género, ya que la ausencia de baños limita mucho la estancia de las mujeres en el espacio público (ACIEN & al., 2017; CIOCOLETTI, 2014).

<sup>9</sup> Las visitas de observación de la plaza de las Batallas fueron realizadas el jueves 23 de enero de 2020, de 17:30 a 18:00 horas, el miércoles 12 de febrero de 2020, de 11:30 a 12:15 horas, el sábado 18 de julio de 2020, de 21:30 a 22:20 horas y el lunes 21 de septiembre, de 18:00 a 18:30 horas.

<sup>10</sup> A partir de los “mapas mudos” de la plaza entregados a los participantes en el mapeo (3 hombres y 2 mujeres), estos señalan los trayectos más cotidianos, las zonas que más utilizan y el tipo de actividades que desarrollan, a través de una serie de pictogramas adjuntados como leyenda. En el apartado metodológico se da cuenta del planteamiento de las encuestas y entrevistas y del mapeo colaborativo.

diversidad y vitalidad. Siendo entendidas estas cualidades, a la postre, como los criterios definitivos (físicos y sociales) para el análisis e interpretación del espacio público en la ciudad.

### 3. La construcción de una metodología para el análisis y la interpretación del espacio público en la ciudad

La parte central de este artículo profundiza en el desarrollo metodológico experimentado en la zona de las Batallas (Valladolid); un método aplicado de carácter mixto (cuantitativo y cualitativo) –con sus instrumentos de análisis y medida, sus técnicas de diagnóstico y su secuenciación en fases– para el estudio de las formas, los usos y significados de los espacios públicos en la ciudad, empleando, para ello, una serie de índices, indicadores, dimensiones y cualidades.

#### 3.1. El cálculo de los índices de ocupación del suelo a escala de barrio

El método usado para el análisis e interpretación del espacio público urbano tiene que ver, en primera instancia, con la identificación y el cálculo de lo que se han convenido en denominar como índices de ocupación del suelo, a escala de zona o barrio (contexto del espacio público): entre ellos, los de la densidad edificatoria o de vivienda, la compacidad absoluta y la compacidad corregida, hallados a partir de la información cartográfica, urbanística y catastral suministrada por los ayuntamientos y por la Dirección General del Catastro.

Para el cálculo de la densidad edificatoria o de vivienda se ha relacionado el número de viviendas por la superficie total del barrio en hectáreas empleando una malla de referencia de 100 por 100 metros (Fig. 2a). Este índice permite medir la superficie construida, las características espaciales y el modelo de ocupación del suelo (GARCÍA, 2016). Las recomendaciones en cuanto a este índice varían: así una densidad edificatoria mínima se contendría entre las 45 y 80 viviendas por hectárea, mientras que una densidad edificatoria deseable se situaría entre las 80 y 100 viviendas por hectárea. Otros autores, sin embargo, añaden un porcentaje de superficie para definir el objetivo mínimo y el deseable: mayor de 80 viviendas por hectárea en más del 50% de la superficie y mayor de 80 viviendas por ha en más del 75% de la superficie, respectivamente (RUEDA, AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA

& DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2010).

Es importante relacionar este índice con la sostenibilidad de los servicios y la garantía de equipamientos próximos. Para LÓPEZ (2012), una densidad de 55 a 85 viviendas por hectárea hace posible la eficacia del transporte público, de los equipamientos y del comercio de proximidad, ya que por debajo de esos umbrales se genera una alta dependencia del vehículo privado, lo que, además de tener efectos nocivos sobre la contaminación, disminuye los trayectos peatonales y no beneficia los contactos entre vecinos, con todos los problemas que esto puede ocasionar en el espacio público. Con todo, este índice de la densidad de vivienda no es suficiente para conocer ni la morfología del barrio, ni la tipología de la edificación, ni la configuración del espacio público, haciéndose necesaria su correspondencia con el cálculo de la compacidad.

Para el cálculo del índice de compacidad se ha relacionado el volumen edificado, en metros cúbicos, con la superficie, en metros cuadrados, en una malla de referencia de 200 por 200 metros (Fig. 2b). La compacidad absoluta define la configuración de los espacios públicos de una zona determinada, la proporcionalidad entre esos espacios libres y el espacio construido, mide la estructura física urbana y permite conocer más en detalle la congestión de los barrios analizados. En los trabajos de referencia consultados, se recomiendan valores de compacidad superior a 5 metros y nunca más altos de 7,5. Sin embargo, como ocurría con el cálculo de la densidad de vivienda, algunos documentos relacionan los valores con unos parámetros mínimos y deseables de superficie: mayor de 5 metros para un mínimo del 50% de la superficie de suelo urbano consolidado o urbanizable y mayor de 5 metros para un mínimo del 75% de la superficie de suelo urbano consolidado o urbanizable (AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA & RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, 2012). De este modo, los valores de compacidad absoluta más bajos estarían relacionados con un modelo de barrio disperso, con la mayoría de las viviendas de carácter unifamiliar, por el contrario, valores altos se traducirían en una ocupación más intensa.

La compacidad corregida, por su parte, es un índice que, como su propio nombre indica, matiza sensiblemente al anterior, ya que compara el volumen edificado solamente con el espacio público atenuante, es decir, con el espacio público que permite la relación entre personas con los espacios verdes, de convivencia o estancia, en una malla de referencia de 200 por 200 metros (Fig. 2c) (AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2008).

Hay estudios que recomiendan una compacidad corregida de entre 10 y 20 metros para

garantizar un espacio público atenuante de 20 metros cuadrados por persona, entendiendo este dato como valor deseable de cantidad de espacio público por habitante. Si bien, los trabajos consultados abogan por poner nuevamente en relación los valores, en este caso de compacidad corregida, con los parámetros superficiales: con lo que un valor mínimo sería el comprendido entre 10 y 50 metros para un mínimo del 50% de la superficie de suelo urbano consolidado o urbanizable y un valor deseable el incluido entre 10 y 50 metros para un mínimo del 75% de la superficie de suelo urbano consolidado o urbanizable (AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA & RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, 2012; RUEDA, AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA & DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2010). En conclusión, este índice permite conocer el grado de equilibrio que existe entre la densidad edificatoria y la superficie de espacios de convivencia, plazas, aceras, zonas verdes, etc. A este respecto, el espacio construido debe entenderse como un factor de presión y los espacios libres como un medio de descompresión.

### 3.2. La diversidad de indicadores físicos y su medida a escala de plaza

A la utilización y el cálculo de los índices de densidad de vivienda, de compacidad absoluta y de compacidad corregida en el contexto de barrio, se une, en segundo término, el empleo y medida de una serie de indicadores físicos, a escala de plaza/espacio público, que tienen que ver con la distribución del viario y con los elementos e infraestructuras presentes en cada lugar concreto analizado (FIG. 5). Para el cómputo de los mismos se cuenta, fundamentalmente, con la base e información cartográfica aportada por los ayuntamientos, la cual debe de ser enriquecida y completada con las notas tomadas durante las observaciones a realizar durante el obligado trabajo de campo *in situ* (FIG. 3a).

Los primeros indicadores a calcular son los relacionados con el reparto del viario público entre el tráfico del automóvil, el aparcamiento y el uso peatonal. Unos cálculos que se utilizarán más adelante para evaluar las cualidades de accesibilidad y privatización de la plaza/espacio público en cuestión. Las fórmulas correspondientes son:

$$Vt = (\sum i. \text{Viario transporte motorizado (m}^2\text{)} / \text{Superficie total de viario (m}^2\text{)}) \times 100$$

$$Va = (\sum i. \text{Viario para aparcamiento de vehículo privado (m}^2\text{)} / \text{Superficie total de viario (m}^2\text{)}) \times 100$$

$$Vp = (\sum i. \text{Viario peatonal y otros usos (m}^2\text{)} / \text{Superficie total de viario (m}^2\text{)}) \times 100$$

El porcentaje de viario público destinado al tráfico y aparcamiento de automóvil es una forma de privatización del espacio público, entendiendo así que mayor superficie destinada a los vehículos empeora la calidad del espacio público, desfavoreciendo la movilidad peatonal y los trayectos cotidianos, disminuyendo, con ello, la interacción de las personas. Para CARMONA (2019): la prohibición del tráfico no tiene por qué ser prioritaria. Es importante encontrar el equilibrio para que el espacio público se pueda beneficiar del peatón y del tráfico, siempre teniendo presente que la prioridad tiene que ser la movilidad peatonal.

Las medidas que se obtienen con estos indicadores pueden compararse con los cálculos de compacidad corregida para poder comprender la relación entre el modelo de ocupación del territorio y la proporción de viario público dedicado al tráfico, al aparcamiento o al uso peatonal. En las guías y planes tomados como referencia, se recomienda que la superficie destinada al vehículo no sea superior al 25%, y que las superficies para el peatón y otros usos del espacio público se sitúen en valores nunca inferiores al 75% (AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2008). En todo caso, los datos que así se obtengan se tendrán que contrastar y analizar en profundidad cuando se colijan finalmente las cualidades del espacio público, a través de la participación ciudadana, ya que la percepción de menor espacio destinado al vehículo por parte de los vecinos de un barrio puede interpretarse como algo negativo y no como una mejora del espacio público de relación. Esta valoración dependerá de las opciones de transporte público, del comercio y servicios próximos o de las posibilidades de aparcamiento que tenga el barrio.

En cuanto a los elementos e infraestructuras presentes en la plaza, los indicadores consisten en contabilizar el número de bancos y medir la superficie ocupada por los mismos, el número de árboles y alcorques, las farolas, las zonas verdes y las zonas de juegos infantiles, en relación, ambas, con la superficie total de la plaza; se estima un cálculo de personas para cada banco teniendo en cuenta

REPARTO DE VIARIO PÚBLICO: TRÁFICO, APARCAMIENTO Y PEATÓN
Viario público para el tráfico del automóvil (porcentaje)
Viario público para aparcamiento de vehículo privado (porcentaje)
Viario público para peatón y otros usos (porcentaje)
ELEMENTOS E INFRAESTRUCTURAS DE LA PLAZA
Bancos públicos (número, metros cuadrados y asientos)
Unidad de asiento por metro cuadrado
Árboles
Unidad de árbol por metro cuadrado
Farolas
Unidad de farola por metro cuadrado
Zona con jardín (metros cuadrados)
Porcentaje de jardín de la superficie total
Zona de juegos infantiles (metros cuadrados)
Porcentaje de zona de juegos de la superficie total
VIARIO PÚBLICO DESTINADO A USO PRIVADO
Bancos públicos (número, metros cuadrados y asientos)
Asiento de terraza
Asiento público por cada asiento de terraza
Viario público para el tráfico del automóvil (porcentaje)
Viario público para aparcamiento de vehículo privado (porcentaje)
Total de superficie privatizada
VIARIO PÚBLICO DE COMERCIO Y EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS
Relación de la superficie de usos no residenciales por población
Relación de la superficie de usos no residenciales por población sin tener en cuenta la superficie industrial
Relación de la superficie de usos no residenciales por población teniendo solo en cuenta la superficie de comercio, hostelería y oficina
Relación de la superficie de usos no residenciales por población teniendo solo en cuenta la superficie de comercio y hostelería
Comercios y locales (número y tipología)
Equipamientos sociales en el entorno (número y tipología)

FIG. 5/ **Indicadores físicos de la plaza/espacio público.**

Fuente: Elaboración propia.

un espacio por persona de 0,40 metros cuadrados (FIG. 3b). Todos estos indicadores se utilizarán, en una fase posterior, al ser consideradas las cualidades de capacidad de socialización o de vitalidad del espacio público.

Por lo que respecta al viario público de uso privado, los indicadores que se proponen tienen que ver con la cuantificación de la superficie del espacio público privatizado en relación a la superficie total de la plaza (porcentajes de suelo de uso privado), entendiendo por privatizaciones del espacio público las superficies destinadas a terrazas, a aparcamientos y la superficie de calzada reservada a la circulación de vehículos privados.

El mismo interés tiene la medida de los indicadores referidos al viario público de comercio y equipamientos públicos, donde se vincula la proporción de superficies ocupadas por este tipo de dotaciones y servicios, en base al cómputo global de los residentes en la plaza, con la totalidad del espacio que ocupa la misma como espacio público a considerar. Para hallar este indicador se han utilizado cuatro parámetros diferentes: la relación entre superficie de usos no residenciales y población, la relación entre superficie de usos no residenciales y población, sin tener en cuenta la superficie industrial, la relación de superficie de usos no residenciales y población, solo teniendo en cuenta la superficie

de comercio, hostelería y oficina, y la superficie de usos no residenciales y población, teniendo únicamente en cuenta la superficie de comercio y hostelería. Cómputos que han de acompañarse con los del número y tipo de comercios y locales existentes en la plaza<sup>11</sup> y con los de la cuantía de equipamientos sociales presentes en las cercanías (centros cívicos, centros de salud, polideportivos, colegios e institutos, etc.), en tanto en cuanto elementos de indudable impacto en la generación de un gran número de trayectos cotidianos dentro del espacio público.

### 3.3. El apoyo en los Sistemas de Información Geográfica para el cómputo y la representación de las dimensiones físicas del espacio público

Una vez descritos los índices e indicadores utilizados para el análisis de la dimensión física del espacio público, se detalla en este apartado el procedimiento seguido para la obtención de la información urbanística –tomando como ejemplo la ciudad de Valladolid– y su posterior expresión en distintas unidades de agrupamiento: zonas/barrios, cuadrículas 100x100 y 200x200 y plazas. Para los cálculos de ocupación del suelo, a escala de barrio, así como para los indicadores de la plaza ha sido imprescindible el trabajo con Sistemas de Información Geográfica (SIG).

En primer lugar, es necesario precisar la información geográfica empleada y las fuentes consultadas:

CATASTRO<sup>12</sup>: Parcela, capa poligonal que contiene información sobre las parcelas. Constru, capa poligonal que contiene información sobre distribución y altura de las distintas construcciones.

AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID<sup>13</sup>: Termino, capa poligonal que contiene el límite del término

municipal. Barrio, capa poligonal que contiene la distribución y límite de los barrios. Manzana, capa poligonal que contiene información sobre las manzanas urbanas. Mobil\_lab, capa de puntos que contiene el mobiliario urbano. Mobil\_lin, capa de líneas que contiene el mobiliario urbano. Calle, capa de líneas y polígonos con información de los viales o calles. Terrazas, capa de líneas en formato dwg sin georreferenciar que contiene información sobre los expedientes individuales de la ubicación y licencias de uso de terrazas en bares.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN<sup>14</sup>: Ortofotografía, 2014.

También la información alfanumérica y sus fuentes:

CATASTRO<sup>15</sup>: Ficheros que contienen la información detallada de todos los elementos constructivos identificándolos con la denominación Referencia catastral, que servirán para cruzar la información alfanumérica con la geográfica.

AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID<sup>16</sup>: Datos de población.

En segundo lugar, se indican los procedimientos seguidos con estos dos tipos de información. Con la información geográfica se procede a la construcción de las mallas, en las que se basan los cálculos de los indicadores de ocupación del suelo, y los de las aceras, aparcamientos, calzadas, jardines, bancos, alcorques, terrazas, espacio público y árboles. Con la información alfanumérica, por su parte, se detalla el tratamiento de los datos catastrales y poblacionales.

### INFORMACIÓN GEOGRÁFICA:

MALLA\_100X100 y MALLA 200X200. Para los cálculos de los índices de ocupación del suelo se utilizan mallas de referencia de 100x100 metros y de 200x200 metros, siguiendo como modelos las guías de indicadores de sostenibilidad

<sup>11</sup> Conocer la tipología del comercio que hay en torno a la plaza puede ayudar a entender mejor las dinámicas que se producen en el espacio, los recorridos cotidianos y los usos. Así, CIOCOLETTO (2014) diferencia dos tipos de comercio: cotidiano y variado. El primero de ellos es el comercio de productos de primera necesidad, alimentación y cuidado del hogar, la segunda categoría englobaría de manera laxa al resto de actividades comerciales al por menor.

<sup>12</sup> DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO. SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA. MINISTERIO DE HACIENDA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA: Sede electrónica del Catastro. Descarga de datos y cartografía por municipio: <https://www.sedecatastro.gob.es/Accessos/SECAccDescargaDatos.aspx>

<sup>13</sup> AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: Plataforma GIS del Ayuntamiento de Valladolid: <https://www10.ava.es/>

[cartografia/inicio\\_gis\\_valladolid.html](http://cartografia/inicio_gis_valladolid.html). La codificación de toda la información está en el documento, también extraído de su página web, y que está en formato Excel: Codificación\_cartografia\_base.xlsx.

<sup>14</sup> JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: Infraestructura de datos espaciales de Castilla y León: <https://cartografia.jcyl.es/web/es/ide-cyl.html>

<sup>15</sup> Especificación completa de descarga y de interpretación de toda la información en el documento: catastro\_fin\_cat\_2016.pdf y preguntas\_frecuentes\_formato\_CAT.pdf ([http://www.catastro.minhap.es/ayuda/lang/castellano/ayuda\\_descarga\\_CAT.htm](http://www.catastro.minhap.es/ayuda/lang/castellano/ayuda_descarga_CAT.htm)).

<sup>16</sup> AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID: Observatorio Urbano. Datos estadísticos sobre la ciudad: <https://www.valladolid.es/es/temas/hacemos/observatorio-urbano-datos-estadisticos-ciudad>

urbana consultadas (AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, 2008; AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA & RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, 2012; RUEDA, AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA & DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2010). Esta técnica permite representar los resultados de una forma sistémica y homogeneizar la superficie de estudio en áreas iguales permitiendo, además, la comparación entre diferentes tejidos urbanos. Se usan dos tamaños de malla en función de las referencias encontradas para cada cálculo. El tamaño de la malla es importante de definir ya que en una selección muy pequeña no habrá información suficiente y una de tamaño grande puede contener información demasiado general. Esta técnica permite de una manera sencilla analizar las particularidades de cada zona/barrio (Fig. 6).

ACERAS. Capa poligonal con información de la ocupación de aceras en vial público. Para poligonalizar esta capa se utilizan las capas MANZANA y MOBIL\_LIN. La información se completa, puesto que faltan líneas, con trabajo de campo y ortofotointerpretación. Se reconstruye toda la capa de líneas y posteriormente se pasa a polígono, por medio de un proceso topológico.

APARCAMIENTO. Capa poligonal con información de la ocupación del aparcamiento en superficie de los vehículos. Se utilizan las capas ACERAS y MOBIL\_LIN. Se procede de forma similar a la construcción de la capa ACERAS.

CALZADA. Capa poligonal con información de la superficie utilizada para el vehículo en vial público. Esta capa se construye partiendo de la capa CALLE a la que se descuentan las superficies de ACERAS y APARCAMIENTO.

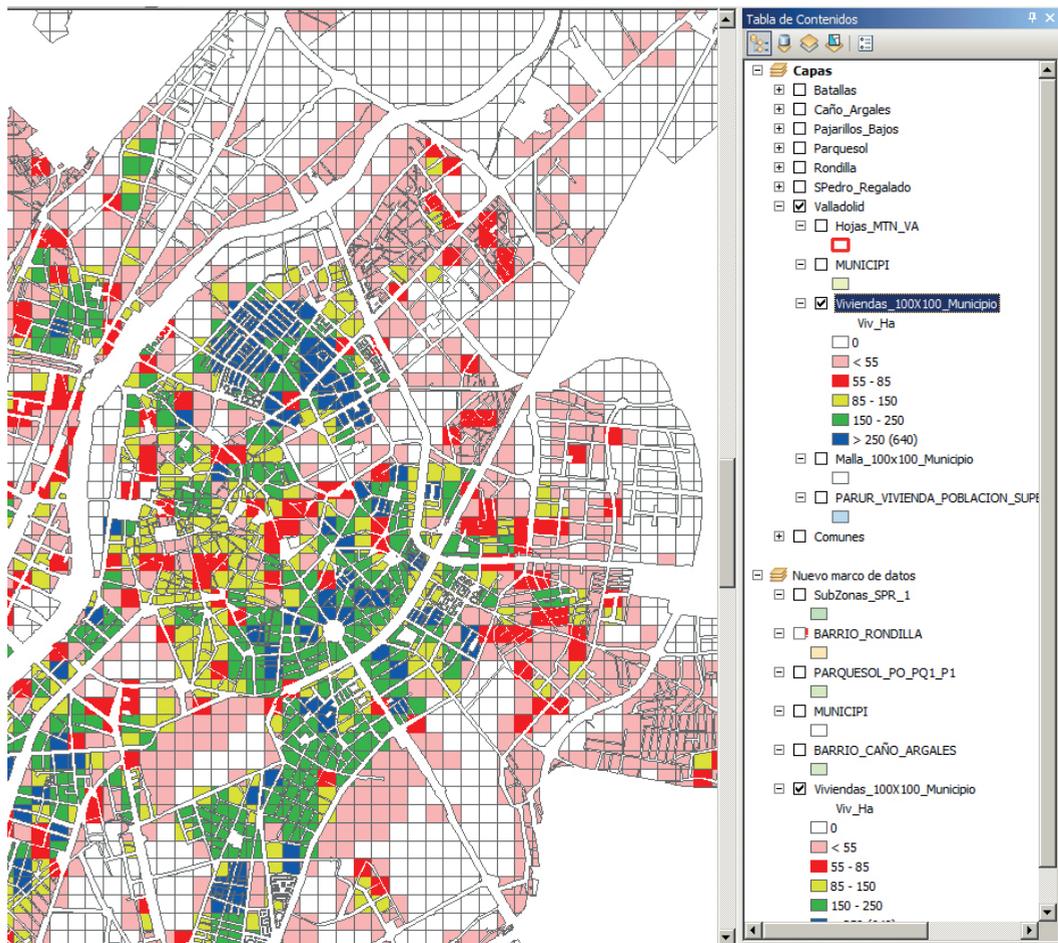


FIG. 6/ Sistema de Información Geográfica: porción de la ciudad de Valladolid en malla 100x100.

Fuente: Elaboración propia.

**JARDINES.** Capa poligonal que contiene información y distribución de todos los elementos que componen los parques y jardines, paseos, zonas de juegos y descanso, etc. Capa de partida MOBIL\_LIN, actualizando, codificando y digitalizando.

**BANCOS.** Capa poligonal que contiene la ubicación y dimensionado de los bancos. Capa de partida MOBIL\_LIN, actualizando, codificando y digitalizando.

**ALCORQUES.** Capa poligonal que contiene la ubicación de los alcorques (y que normalmente contienen árboles o plantas diversas). Capa de partida MOBIL\_LIN, actualizando, codificando y digitalizando.

**TERRAZAS.** Capa poligonal con información de superficie, número de mesas y sillas de las terrazas en bar. Se cuenta con los expedientes de licencia del Ayuntamiento en formato dwg que han de ser georreferenciados. En paralelo se crea una base de datos que completa la información: superficie ocupada, número de mesas y sillas.

**ESPACIO PÚBLICO.** Con la unión de todas las capas anteriores se genera una única capa, de tipo poligonal, codificando toda la información (Fig. 3a).

**ÁRBOLES.** Por su importancia en el ámbito del ocio y del espacio público, se amplía la información proporcionada con el trabajo de campo y el tratamiento de ortofotos. Capa de partida MOBIL\_LAB.

### INFORMACIÓN ALFANUMÉRICA:

**INFORMACIÓN CATASTRAL.** El catastro permite, una vez estando identificados y con los permisos oportunos, descargar toda la información alfanumérica de cada una de las parcelas, unidades y elementos constructivos. A partir de los ficheros y de los documentos de ayuda que proporciona, es posible ordenar y tratar toda la información. Con la identificación unívoca de la REFERENCIA CATASTRAL será posible unirlas a las capas de información geográfica para su posterior interpretación y tratamiento. Un proceso de tratamiento cruzado de información permite obtener de cada parcela los siguientes datos: superficie en suelo, superficie construida, volumen construido, uso de cada elemento construido, tipología de cada elemento y cuantificación de elementos.

**INFORMACIÓN POBLACIONAL.** El padrón municipal de habitantes proporciona básicamente

la dirección y edad de cada persona empadronada. Esto permite cruzar la información con la del catastro, añadiendo a cada parcela la población que tiene.

### INFORMACIÓN CONJUNTA:

**PARCELAS\_VIV\_POB\_SUP.** Capa poligonal que contiene información de todas las capas del municipio: referencia catastral, identificación de vía y número, superficie de parcela, número de viviendas, número de viviendas ocupadas según padrón municipal, población, superficie construida de vivienda, superficie construida de otros usos, volumen total construido, índices de proporcionalidad (número de viviendas/superficie de parcela, superficie edificada de viviendas/superficie de parcela, superficie edificada total/superficie de parcela, volumen edificado/superficie de parcela, número de viviendas en padrón/superficie de parcela, habitantes/superficie de parcela).

**ESPACIO PÚBLICO.** Capa poligonal que contiene la superficie de cada uno de los siguientes elementos básicos: aceras, alcorques, aparcamiento, bancos, carril bici, calzada, jardines (con los distintos elementos y distribución que contiene de paseos, zonas arboladas, zonas herbáceas, etc.).

En tercer lugar, se explican los procedimientos seguidos para el cálculo de los índices de ocupación del suelo:

### PROCEDIMIENTO E INFORMACIÓN PARA HALLAR LA DENSIDAD DE VIVIENDA:

Para obtener la malla correspondiente a cada barrio, se realiza un geoprocesamiento cruzando las capas MALLA 100X100 Y BARRIOS, dando lugar a la capa MALLA\_100X100\_BARRIO. A continuación, se interseca y corta la capa de PARCELAS\_VIV\_POB\_SUP y se recalcula la proporcionalidad de vivienda, obteniendo el número de viviendas en cada cuadrante (Fig. 2a).

### PROCEDIMIENTO E INFORMACIÓN PARA HALLAR LA COMPACIDAD ABSOLUTA:

Para obtener la malla correspondiente a cada barrio, se realiza un geoprocesamiento cruzando las capas MALLA 200X200 Y BARRIOS, dando lugar a la capa MALLA\_200X200\_BARRIO. A continuación, se interseca y corta la capa de PARCELAS\_VIV\_POB\_SUP y se recalcula la proporcionalidad de vivienda, superficie

y población con el fin de ajustar los contenidos de las parcelas al cuadrante de que se trate. Con ello, se obtiene la capa COMPACIDAD ABSOLUTA (FIG. 2b).

### PROCEDIMIENTO E INFORMACIÓN PARA HALLAR LA COMPACIDAD CORREGIDA:

Se ha de realizar la intersección de las capas MALLA\_200X200\_BARRIO y la de ESPACIO PÚBLICO, obteniendo así el espacio público de cada malla. La capa resultante se ha cruzado con la de COMPACIDAD ABSOLUTA, que alberga la información del volumen construido de cada malla. De esta forma se tiene el valor edificado y el espacio público atenuante de cada cuadrante o malla (FIG. 2c).

#### 3.4. El diagnóstico de la dimensión social a la luz del trabajo de campo y de la participación ciudadana

El trabajo de campo se descubre como una fase de la investigación fundamental –cuarta cuestión de método a resaltar– porque, aparte de las visitas de observación y reconocimiento del espacio público (aportando aquella información urbanística que las fuentes municipales y catastrales no llegan a recopilar y a poder suministrar)<sup>17</sup>, se fomenta todo un poderoso proceso de participación ciudadana que es consustancial a la interpretación de las dimensiones sociales del espacio público y donde el trabajo con las asociaciones vecinales, las encuestas y entrevistas y los mapas colaborativos se erigen en imprescindibles herramientas para el diagnóstico de situación (GARCÍA, 2011); evidenciándose, solo así, las posibles carencias y las diferencias encontradas entre unos lugares *a priori* bien diseñados desde el punto de vista urbanístico y el uso y significado que realmente tienen para los vecinos.

El proceso de participación ciudadana elegido para la investigación sobre los espacios públicos ha sido a través del movimiento vecinal, pero con actividades abiertas a todos los usuarios y residentes de cada una de las plazas

objeto de estudio. Los talleres de participación –diseñados con el nombre de “Conoce tu plaza”– se organizan de manera coordinada con las asociaciones de vecinos, que eligen el día de celebración y colaboran con la instalación de las mesas informativas en un lugar bien visible, colocándose en ellas los folletos e instrucciones con la información de la actividad y el material necesario para el desarrollo de las encuestas, entrevistas y mapeos colaborativos –tanto individuales como colectivos– (FIG. 4).

Las encuestas de diagnóstico sirven para valorar diferentes aspectos del espacio público que tienen que ver con seis criterios o cualidades seleccionados de los mismos: capacidad de socialización, seguridad, accesibilidad, grado de privatización, diversidad y vitalidad. Para cada una de las cualidades se redactan una serie de preguntas que son evaluadas del 1 al 5, siendo el 1 la situación más desfavorable y el 5 la más favorable (a excepción de la cualidad del grado de privatización, que se evalúa a la inversa):

- Capacidad de socialización: se incluyen preguntas acerca del número y ubicación de los bancos, sobre los equipamientos de juegos y las tendentes a la valoración del tiempo que el encuestado o encuestada pasa en la plaza.
- Seguridad: se proponen preguntas sobre la ocupación de la plaza, la iluminación o la existencia de grupos que monopolizan su uso.
- Accesibilidad: las cuestiones se dirigen a la valoración de la ubicación y accesos peatonales de la zona, el tamaño de las aceras o el servicio de transporte público.
- Grado de privatización: es importante conocer la consideración sobre el espacio reservado para las terrazas de bar, así como el destinado a aparcamiento de vehículo privado.
- Diversidad: se interroga sobre si algún colectivo o grupo de edad está excluido del espacio público. También es necesario preguntar acerca de la cuantía y tipología del comercio de proximidad.
- Vitalidad: cuestiones relativas al mantenimiento, a la limpieza y a la cantidad de actividades que tienen lugar en la plaza, y si estas son espontáneas u organizadas.

<sup>17</sup> La observación participante se ha considerado un punto esencial de la investigación sobre los espacios públicos. Permite, por una parte, conocer el lugar –la plaza–, y comprender sus dinámicas y funcionamiento. Además, por otra

parte, mucha de la información cartográfica es completada a partir de las visitas de observación: bancos, árboles, alcorques, comercios, etc.

En cuanto a las entrevistas, estas pueden ser realizadas de forma espontánea, durante las visitas de observación, o de manera semiestructurada, durante la jornada reservada para el taller de participación. Las entrevistas espontáneas han de servir para obtener información *in situ* y verificar o corregir aquella que se estaba incluyendo en las notas de observación cumplimentadas en el trabajo de campo. Las entrevistas semiestructuradas, por su parte, se dirigen, al igual que las encuestas, a la valoración de las seis cualidades definidas del espacio público, obteniendo de ellas más detalle en las respuestas y conocimiento añadido de problemas o conflictos particulares de cada lugar concreto (CICOLETTO, 2014). Las preguntas de las entrevistas han de ser las mismas que las de las encuestas, pero planteadas de manera diferente, no se busca la valoración numérica de las preguntas si no la explicación y los comentarios sobre cada apartado.

Con la realización de mapeos colectivos e individuales se consigue un diagnóstico del espacio

público de manera conjunta con los actores sociales, favoreciéndose, además, las relaciones entre los vecinos del barrio y la propia participación ciudadana. Los mapas sirven para ordenar las ideas, permitiendo la mejor visualización de algunas de las limitaciones y las potencialidades de cada plaza considerada. En definitiva, este tipo de prácticas sirven para representar lo que hacen sentir los espacios públicos a la gente que los utiliza y habita ([VIC] VIVERO DE INICIATIVAS CIUDADANAS, LAFUENTE & HORNILLO, 2015; RISLER & ARES, 2013).

Para la confección de los mapas colaborativos, los grupos de vecinos identifican los usos, la problemática y las mejoras deseadas, así como los recorridos más empleados dentro del barrio y alrededor de la plaza que en ese momento se quiere analizar, por medio de un conjunto de pictogramas facilitados previamente, que tienen que ver con los seis criterios o cualidades de valoración del espacio público<sup>18</sup> (FIG. 7).

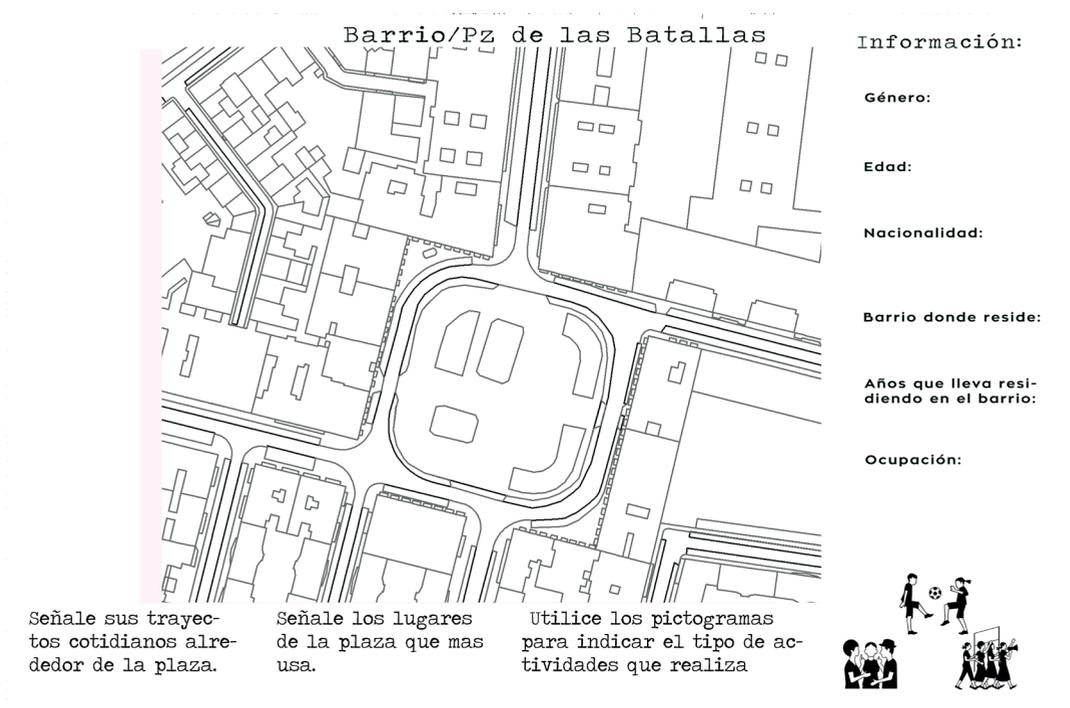


Fig. 7/ Ejemplo de mapa colaborativo (individual) del entorno de la plaza de las Batallas (Valladolid).

Fuente: Elaboración propia.

<sup>18</sup> Los pictogramas empleados para cada categoría de análisis (cualidades del espacio público) se inspiran en los

dibujados con el mismo fin por el Colectivo Iconoclasistas: <http://www.iconoclasistas.net>

### 3.5. La evaluación de las cualidades del espacio público

La selección, el cálculo y la representación de los índices de ocupación del suelo y de los indicadores físicos propuestos junto con el trabajo de campo y las actividades de participación ciudadana –observación participante, trabajo con las asociaciones de vecinos, encuestas y entrevistas y mapeos colaborativos- acaban por determinar, en última instancia, las cualidades que han de servir de criterio para la evaluación y valoración final de los espacios públicos (FIG. 8) (BERROETA, 2012; BERROETA & VIDAL, 2012). Entre las cualidades a destacar, ya apuntadas en el epígrafe anterior: la capacidad de socialización,

la seguridad, la accesibilidad, el grado de privatización, la diversidad y la vitalidad de usos y actividades<sup>19</sup>.

La primera de ellas se refiere a la capacidad de los espacios públicos para facilitar la socialización y la reunión de las personas. Son muchos los factores que influyen en esta cualidad de los lugares: los equipamientos, la localización o las actividades que se realizan alrededor de la plaza y que hacen que esta sea utilizada como lugar de encuentro de los habitantes del barrio. Se trata de elementos que hacen de la calle lugares vivos, siendo esenciales para que se maximice la utilización de los espacios públicos (Muxí & al., 2011). La capacidad de socialización, la intensidad y las relaciones sociales que

Indicadores físicos	
Número de comercios	x locales; x de ellos vacíos
Variedad	x tipologías de comercio en torno a la plaza
Relación de la superficie de usos no residenciales/población	x metros cuadrados de superficie de comercio por habitante
Equipamiento para gente mayor	x equipamiento
Juegos infantiles	x de superficie dedicada a juegos infantiles
Equipamiento para adolescentes	x equipamiento
Participación ciudadana (encuestas)	
Número de comercios	x/5
Variedad	x/5
Variedad de personas que utilizan el espacio	x/5
Equipamiento para gente mayor	x/5
Juegos infantiles	x/5
Equipamiento para adolescentes	x/5
Observación	
Número de comercios	x/5
Variedad	x/5
Variedad de personas que utilizan el espacio	x/5
Equipamiento para gente mayor	x/5
Juegos infantiles	x/5
Equipamiento para adolescentes	x/5
Comentarios y apreciaciones (observación, entrevistas y mapeos)	
(...)	
Evaluación final	
Encuestas	x/5
Observación	x/5

FIG. 8/ Ficha de evaluación de la diversidad (tomada como ejemplo) en la plaza/espacio público (...)

Fuente: Elaboración propia

<sup>19</sup> Un ejemplo de evaluación de las cualidades del espacio público, tomando como estudio de caso y ámbito de aplicación de la metodología propuesta al barrio de la Rondilla y a

la plaza Ribera de Castilla, en la ciudad de Valladolid, puede encontrarse en HUERGA & MARTÍNEZ (2021).

facilitan definirán la calidad de los espacios públicos (BORJA, 2013; BORJA & MUXI, 2003). Para medir esta capacidad se han de tener en cuenta diferentes indicadores (número de bancos, porcentaje de superficie ocupada por zonas de juegos infantiles, jardines o el número de árboles, por ejemplo). Las visitas de observación y las preguntas realizadas en las encuestas y entrevistas deben estar enfocadas a la valoración de la ubicación y disposición de los bancos y equipamientos existentes, el tiempo de estancia o la cuantía de gente encontrada.

“La existencia de buenas oportunidades para sentarse prepara el terreno a numerosas actividades que son las atracciones principales de los espacios públicos: comer, leer, dormir, hacer punto, jugar al ajedrez, tomar el sol, mirar a la gente, charlar, etcétera. Estas actividades son tan vitales para la calidad de los espacios públicos de una ciudad o zona residencial, que la disponibilidad o la falta de buenas oportunidades para sentarse debe considerarse un factor de suma importancia al evaluar la calidad del entorno público de una determinada zona” (GEHL, 2006: 169).

La percepción de la seguridad y el miedo en la ciudad, como segunda cualidad de los espacios públicos, es compleja de analizar, habiendo de evaluarla desde diferentes vivencias, con especial hincapié en la perspectiva de género: “las geografías cotidianas de los hombres y las mujeres son totalmente diferentes en lo que respecta a los estilos de vida, la movilidad y el comportamiento en la ciudad” (GARCÍA & ORTIZ & PRATS, 2014: 27). El miedo afecta al uso y disfrute del espacio público, de manera muy particular en el caso de las mujeres (CASANOVAS & al., 2017 y 2019). Así, seis pueden ser los rasgos a considerar para calificar a un entorno como seguro: que sea visible, esté vigilado, equipado, señalizado, sea vital y con comunidad (GUTIÉRREZ & CIOCOLETTA, 2012; ORTIZ, 2014). Los aspectos físicos y las dimensiones sociales a tener en cuenta para evaluar la seguridad del espacio público son la iluminación (farolas), la presencia de personas durante el día y la noche, la posibilidad de ver y ser visto y la monopolización del espacio por algún grupo en particular.

Partiendo de la premisa de que la movilidad urbana es un derecho, la accesibilidad peatonal o en transporte público y en bicicleta a los espacios públicos es una tercera cualidad fundamental para que estos puedan ser disfrutados; en el mismo orden, se deben considerar otros dos criterios relacionados: el de la permeabilidad, que hace referencia a las conexiones y vías de tránsito entre los diferentes lugares, y el de la proximidad, considerada por algunos autores como uno de los factores que más influye en

el uso de los espacios públicos (COLOMER & al., 2017). Para el estudio de la accesibilidad y las cualidades a ella añadidas se deben tomar en consideración el viario público destinado al peatón y a otros usos, la disponibilidad y frecuencia de transporte público, las paradas de autobús cercanas o los puntos de préstamo de bicicletas municipales, entre otros, así como ser valorados los accesos peatonales y en transporte público, el tamaño de las aceras y la accesibilidad para personas con movilidad reducida.

En lo que a la cuarta de las cualidades apuntadas se refiere, la del grado de privatización de los espacios públicos, ni que decir tiene que estos han venido sufriendo desde hace años un intenso proceso de apropiación, en el que el ciudadano se ha convertido en un mero consumidor y la vida urbana en un producto (ARIAS-ROMERO & al., 2016). Los ejemplos más acabados de esta privatización han sido la proliferación de las terrazas en la vía pública y, por supuesto, la invasión del vehículo particular, desde el punto de vista de la circulación y de las plazas de aparcamiento. Los indicadores físicos, en este sentido, se han enfocado al cálculo del porcentaje de superficie de espacio público dedicado al peatón, al tráfico, al aparcamiento y a las terrazas privadas. Las encuestas y entrevistas de campo, por su parte, se han de centrar en la valoración por parte de los ciudadanos de la cantidad y calidad del espacio reservado para estar, del número y extensión de las terrazas, de las otras opciones gratuitas del espacio y de los espacios dedicados al vehículo, al tráfico y al aparcamiento.

Con la quinta cualidad, la de la diversidad, se evalúa la capacidad del espacio público para proporcionar un lugar en el que estar a todas las personas, con independencia de las diferentes necesidades y experiencias; en definitiva, “un espacio para todos y todas” (CIOCOLETTA, 2014). Como ocurría con la capacidad de socialización, influyen aquí también muchos elementos: actividades en el entorno, infraestructuras (juegos infantiles, bancos, etc.), seguridad proporcionada y actividades susceptibles de poderse realizar. Para su evaluación, se hace necesario el cómputo de una serie de indicadores, como el del número y variedad de comercios, el número de equipamientos para diferentes grupos de edad, etc. Las encuestas y entrevistas deben enfocarse, de igual modo, a conocer mediante la opinión de los usuarios, qué grupos de edad consideran que no usan el espacio público.

Finalmente, como sexta cualidad, la vitalidad se define por la variedad de usos y simultaneidad de personas y actividades, aspectos clave que explican el grado de atracción del espacio público

(ANDÚJAR, 2013). En las encuestas, entrevistas y observaciones se ha de valorar el número y variedad de actividades realizadas a lo largo del año, así como la posibilidad de desarrollar actividades de manera simultánea. La proximidad del comercio facilita ese encuentro a través de los trayectos cotidianos, sobre todo por la movilidad peatonal que se genera. Asimismo, se ha de incluir un análisis de los equipamientos públicos y su localización en el entorno cercano, ya que muchos de los trayectos cotidianos se producen alrededor de estos lugares: polideportivos, colegios, centros de salud.

#### 4. Conclusiones

Los retos a los que se enfrenta la ciudad española en el momento actual son múltiples y complicados: cuestiones y preocupaciones que tienen que ver con la contaminación, el cambio climático, la ordenación de los usos del suelo, la sostenibilidad, la regeneración, la gentrificación, la vivienda, la movilidad, la calidad de vida o el espacio público, entre otras, están presentes en la *Agenda* que ha de enmarcar las políticas, líneas estratégicas y actuaciones urbanísticas de las administraciones que gestionan el espacio urbano en el horizonte del año 2030 (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019). Desde esta consideración, esta investigación tiene como interés el de mostrar una metodología aplicada —que se cree eficaz— para el estudio y valoración de los espacios públicos, y que sirva, en su aplicación, como mecanismo con el que poder actuar

e intervenir en, al menos, parte de los desafíos urbanos enunciados.

Llevar a cabo el análisis e interpretación del espacio público implica tener que abordar las múltiples dimensiones y funciones que lo definen, solamente así se podrán entender mejor las dinámicas urbanas y las necesidades de las personas que habitan la ciudad. La construcción de una metodología de carácter mixto, cuantitativa y cualitativa, para el diagnóstico de las plazas —entendidas como espacios públicos— debe atender tanto a las características físicas y urbanísticas de las mismas —la morfología— como a sus usos cotidianos y significados sociales; procediéndose, de una manera secuenciada en fases sucesivas, a la selección, medida y representación de una serie de índices, indicadores y percepciones, y a la evaluación final de las cualidades que, como criterios de análisis, se creen inherentes a todo espacio público, y que necesariamente han de ser objeto de una valoración mensurable (FIG. 9).

Se ha demostrado que el análisis de contexto, a escala de barrio, es imprescindible para comprender el funcionamiento y significado de las plazas (y calles) en tanto en cuanto viarios públicos de referencia y relación. El estudio a esta escala garantiza la atención a las particularidades de cada sector diferenciado dentro de una ciudad. La identificación de los índices de ocupación del suelo, calculados y representados con el apoyo de Sistemas de Información Geográfica en mallas, a partir de la información catastral y de la cartografía municipal,

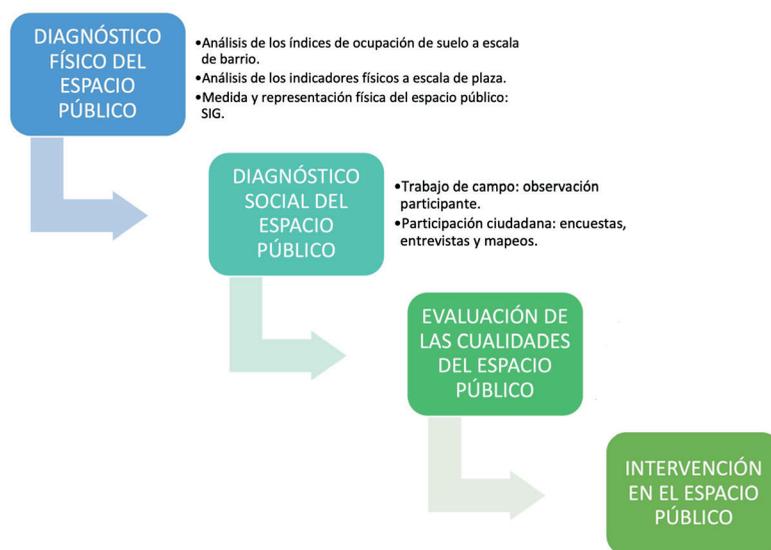


Fig. 9/ Esquema de la secuencia y fases metodológicas para el análisis y la interpretación del espacio público en la ciudad.

Fuente: Elaboración propia.

son una herramienta fundamental para entender la forma y fisonomía de las zonas urbanas y la distribución interna de los espacios libres. El primero de ellos es el de la densidad edificatoria o de vivienda, que mide la superficie construida, las características espaciales y el modelo de ocupación del suelo, para cada zona en cuestión, poniendo en relación el número de viviendas con la superficie total del barrio en hectáreas utilizando una red de referencia de 100 por 100 metros (una densidad edificatoria deseable se situaría entre las 80 y 100 viviendas por hectárea o sería aquella mayor de 80 viviendas por ha en más del 75% de la superficie). El de compacidad absoluta, es el segundo de estos índices, definiendo la configuración de los espacios públicos de una zona, la proporcionalidad entre esos espacios libres y el espacio construido al medir la estructura física urbana (el volumen edificado, en metros cúbicos, con la superficie en metros cuadrados, tomando como referencia una malla de 200 por 200 metros) para dar cuenta de la congestión de los barrios analizados (una compacidad deseable sería la situada entre los 5 y los 7,5 metros o aquella mayor de 5 metros para un mínimo del 75% de la superficie de suelo urbano consolidado o urbanizable). Por último, el índice de compacidad corregida sirve de ajuste al anterior, al comparar el volumen edificado únicamente con el espacio público atenuante (espacios verdes, de convivencia o estancia), en una malla de referencia de 200 por 200 metros. Se recomiendan valores de entre 10 y 20 metros para garantizar un espacio público atenuante de 20 metros cuadrados por persona, siendo deseable, en otros términos, parámetros que oscilen entre 10 y 50 metros para un mínimo del 75% de la superficie de suelo urbano consolidado o urbanizable.

Al cálculo y representación de estos índices de ocupación del suelo a escala de barrio se une, en una segunda fase del diagnóstico físico del espacio público, el empleo, la medida y el mapeo, con el mismo recurso a los SIG para el tratamiento de la información geográfica municipal, de una serie de indicadores físicos, a escala de plaza, que tienen que ver con la distribución del viario y con los elementos e infraestructuras presentes en cada lugar concreto analizado. Los primeros indicadores a ponderar son los relacionados con el reparto del viario público entre el tráfico del automóvil, el aparcamiento y el uso peatonal. En este sentido, se recomienda que la superficie destinada al vehículo no sea superior al 25% del total de la plaza o que las superficies reservadas para el peatón y otros usos del espacio público se sitúen en valores nunca inferiores al 75%. En segundo término, por lo que respecta a los elementos e infraestructuras presentes, los indicadores se basan en la cuantificación del número de bancos y de la superficie ocupada por los mismos, del número de árboles y alcorques, de las farolas y de la proporción de las

zonas verdes y de las zonas de juegos infantiles en relación con la superficie total del espacio público analizado. Seguidamente, un tercer conjunto de consideraciones son las que tienen que ver con las dimensiones del viario público de uso privado; así, los cálculos vinculan la superficie del espacio público privatizado (terrazas, aparcamientos y calzada reservada a la circulación de vehículos) con la superficie total de la plaza (porcentajes de suelo de uso privado). Es algo parecido a lo que ocurre, finalmente, con la medida de los indicadores referidos al viario público de comercio y equipamientos públicos, donde se pone en relación la proporción de superficies ocupadas por este tipo de dotaciones y servicios, en base al cómputo global de los habitantes de la plaza, con la totalidad del espacio que ocupa la misma como espacio público a interpretar.

La observación de campo, el trabajo con las asociaciones de vecinos y el proceso de participación ciudadana –encuestas y entrevistas y mapeos colaborativos– son consustanciales a la comprensión de las dimensiones sociales del espacio público. Segunda gran secuencia y apartado de la metodología propuesta. Significa aproximarse a las actividades que en ellos (y en torno a ellos) se realizan, enfrentando aspectos relacionados con la percepción social de la ciudad, la implicación activa de los ciudadanos en el diseño urbano o la incorporación de la necesaria perspectiva de género. El papel del investigador como observador participante es clave para la aprehensión de la realidad habitual de las plazas y calles y por el contacto y el diálogo que se entabla con las personas –verdaderas protagonistas– que las frecuentan. La participación ciudadana, por su parte, no se entiende como mera consulta, sino como un ámbito para construir y un ambiente para la apropiación de lo urbano –de la ciudad, consecuentemente– por parte de la ciudadanía. Solamente, de este modo, podrán llegar a evidenciarse las posibles carencias y las diferencias encontradas entre unos lugares *a priori* bien diseñados desde el punto de vista urbanístico y el disfrute y la representación que verdaderamente tienen para los vecinos.

Estudiar los indicadores físicos y poder contrastarlos con el uso y el significado social que los residentes otorgan al lugar resulta decisivo para proceder con una interpretación del mismo lo más ajustada a la realidad posible. La intervención sobre el terreno, conociendo sus potencialidades y carencias a través de herramientas de participación que impliquen a los usuarios, hace que aumente el sentimiento de apropiación de lo público –disminuyendo con ello el grado de privatización– y garantiza que los espacios tengan una alta capacidad de socialización, sean accesibles, seguros, vitales (con variedad de usos y simultaneidad de personas y actividades) y diversos (espacios para todas y todos). La identificación,



FIG. 10/ Criterios de análisis y cualidades del espacio público.

Fuente: Elaboración propia.

a la postre, de estas seis cualidades, como criterios de análisis, es definitiva para poder catalogar, atender y valorar las diferentes facetas y funciones de las plazas (y calles) en su condición de espacios públicos (Fig. 10).

Con la evaluación de las cualidades del espacio público se responde, así, a la última de las secuencias y fases del desarrollo teórico mostrado, a modo de ensayo, en este artículo. Con ella se termina de descubrir, también, la que es una de las evidencias sostenidas a lo largo de toda la exposición: la necesidad de conjugar metodologías mixtas, cuantitativas y cualitativas, con las que aprehender de manera integrada todas las dimensiones (formas, usos y significados) inherentes a nuestros barrios y espacios públicos. De este modo, el método propuesto ha reflejado cuán convenientes son estos dos tipos de aproximaciones. Es necesario analizar de primera mano la configuración morfológica y urbanística de estos espacios, pero no menos importante es adentrarse en el conocimiento de su significado y de las valoraciones sociales que atesoran. Y es a través de esta conjunción, y solo por esta conjunción, como puede llegar a afirmarse, por ejemplo, que el número de bancos de una plaza es importante para aumentar la capacidad de socialización, si bien, es la distribución y el tipo de banco, así como la posibilidad de lugares con sombra, los aspectos que influyen directamente en el uso y la capacidad de reunión entre los residentes. O, como el equilibrio entre el viario público dedicado a peatón y a tráfico es imprescindible para garantizar la accesibilidad de los espacios públicos, pero que igual de importante es el tipo de pavimento y su estado de mantenimiento teniendo siempre presente a las

personas con distintas opciones de movilidad. En suma, se define un modelo de evaluación de las cualidades del espacio público a través del cálculo y representación de indicadores urbanísticos y del diagnóstico vecinal, por medio de la participación, que sirve, en su aplicación, como mecanismo para valorar –también para intervenir– algunas de las imbricaciones espaciales que los ciudadanos, en su esfera de relaciones públicas, mantienen con determinadas partes de la ciudad y las que se establecen entre estas y aquellos.

## 5. Bibliografía

- ACIEN, À. & al. (2017): *Nocturnas. La vida cotidiana de las mujeres que trabajan de noche en el área metropolitana de Barcelona*, Barcelona, España, Col·lectiu Punt 6.
- AGÈNCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA (2008): *Plan de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*, Sevilla, España, Ayuntamiento de Sevilla.
- & RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE (2012): *Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas*, Madrid, España, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Ministerio de Fomento.
- ANDÚJAR, A. (2013): Diseño y uso social del espacio público. El caso del centro madrileño. *Zainak*, 36, 447-461.
- ARIAS-ROMERO, C. O. & CARREÑO, M. C. & CATUMBA-RINCÓN, C. & DUQUE, O. L. & MANRIQUE-CASTELLANOS, C. & MATEUS-GARCÍA, S. & TORRES-BOLÍVAR, S. A. (2016): Construcción de espacios comunes y colectivos: aportes conceptuales al territorio urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, 26 (1), 9-22.

- AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID (2021): *Agenda Urbana de Valladolid 2030*, Valladolid, España, Ayuntamiento de Valladolid.
- BERROETA, H. (2012): *Barrio, espacio público y comunidad*, Barcelona, España, Universitat de Barcelona (Tesis Doctoral inédita).
- \_\_\_\_ & VIDAL, T. (2012): Una propuesta multimétodo para un abordaje transaccional del espacio público en la escala de barrio. *Athenea Digital*, 12 (1), 209-237.
- BORJA, J. (2013): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_ & MUXI, Z. (2003): *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, España, Electa.
- BRANDIS, D. & DEL RÍO, I. (2016): Paisaje y espacio público urbano. El deterioro de las plazas del centro histórico madrileño (1945-2015). *Cuadernos Geográficos*, 55 (2), 238-264.
- CALDERÓN, B. & GARCÍA, J. L. (2014): Capitalidad política regional y cambios en la estructura urbana de Valladolid (1987-2012). *Estudios Geográficos*, 276, 97-138.
- CARMONA, M. (2015): Re-theorising contemporary public space: a new narrative and a new normative. *Journal of Urbanism*, 8 (4), 373-405. <https://doi.org/10.1080/17549175.2014.909518>
- \_\_\_\_ (2019): Principles for public space design, planning to do better. *Urban Design International*, 24 (1), 47-59. <https://doi.org/10.1057/s41289-018-0070-3>
- CASANOVAS, R. & CIOCOLETTO, A. & FONSECA, M. & GUTIÉRREZ, B. & MUXI, Z. & ORTIZ, S. (2017): *Mujeres trabajando. Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género*, Barcelona, España, Col·lectiu Punt 6.
- \_\_\_\_ (2019): *Urbanismo feminista. Por una transformación radical de los espacios de vida*, Barcelona, España, Editorial Virus.
- CIOCOLETTO, A. (2014): *Urbanismo para la vida cotidiana: herramientas de análisis y evaluación urbana a escala de barrio desde la perspectiva de género*, Barcelona, España, Universidad Politécnica de Cataluña (Tesis Doctoral inédita).
- COLOMER, V. & PORTALÉS, A. & URIOS, D. & COLOMER, J. (2017): Una segunda oportunidad para el espacio público en las periferias consolidadas: Valencia y los parques de barrio. *ZARCH*, 8, 62-77.
- DELGADO, M. (2011): *El espacio público como ideología*, Madrid, España, Catarata.
- DI MASSO, A. & BERROETA, H. & MORANTA, T. (2017): El espacio público en conflicto: Coordinadas conceptuales y tensiones ideológicas". *Athenea Digital*, 17 (3), 53-92.
- GARCÍA, F. (2016): Compacidad y densidad de las ciudades españolas. *Eure*, 127, 5-27.
- GARCÍA, S. (2014): Percepción social y estética del espacio público urbano en la sociedad contemporánea. *Arte, Individuo y Sociedad*, 26 (2), 301-316.
- GARCÍA, A. (2011): El valor de la perspectiva geográfica para el análisis de los espacios públicos urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 55, 281-301.
- GARCÍA-PÉREZ, S. (2017): Diseño urbano y espacio público en contextos de regeneración urbana integrada: conceptos, marco institucional y experiencias recientes. *ZARCH*, 8, 214-227.
- GARCÍA, M. D. & ORTIZ, A. & PRATS, M. (Eds.) (2014): *Espacios públicos, género y diversidad. Geografías para unas ciudades inclusivas*, Barcelona, España, Icaria.
- GEHL, J. (2006): *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios*, Barcelona, España, Editorial Reverté.
- GUTIÉRREZ, B. & CIOCOLETTO, A. (coords.) (2012): *Estudios urbanos, género y feminismo. Teorías y experiencias*, Barcelona, España, Col·lectiu Punt 6.
- HUERGA, M. & MARTÍNEZ, L. C. (2021): Análisis e interpretación del espacio público en la ciudad de Valladolid. *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 2021-3, 457-477.
- JALALADDINI, S. & OKTAY, D. (2012): Urban Public Spaces and Vitality: A Socio-Spatial Analysis in the Streets of Cypriot Towns. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 35, 664-674.
- LEFEBVRE, H. (2017): *El derecho a la ciudad*, Madrid, España, Capitán Swing.
- LÓPEZ, R. (2012): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad: evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales, 1860-2010*, Buenos Aires, Argentina, Nobuko.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2019): *Agenda Urbana Española*, Madrid, España, Ministerio de Fomento.
- MUXI, Z. & CASANOVAS, R. & CIOCOLETTO, A. & FONSECA, M. & GUTIÉRREZ, B. (2011): ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo? *Feminismo/s*, 7, 105-129.
- ORTIZ, S. (2014): "Espacio público, género e (in) seguridad". En CORTÉS, C. (Coord.), *Jornadas Urbanismo y Género. Ciudades en construcción* (pp. 48-67), Málaga, España, Ed. Perséfone. Ediciones Electrónicas de la AEHM/UMA.
- PAISAJE TRANSVERSAL (2018): *Escuchar y transformar la ciudad. Urbanismo colaborativo y participación ciudadana*, Madrid, España, Catarata.
- PASTOR, L. J. & DELGADO, J. M<sup>a</sup>. & CALDERÓN, B. (1992): *Crecimiento y transformación urbana de Valladolid, 1960-1988. Análisis de un proceso complejo y contradictorio*, Valladolid, España, Ayuntamiento de Valladolid.
- PRADEL, M. & CLIMENT, V. (2018): Transformaciones del modelo de gestión del espacio público de Barcelona. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 50 (196), 235-248.
- PUJADAS, R. & FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, España, Síntesis.
- RISLER, J. & ARES, P. (2013): *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*, Buenos Aires, Argentina, Tinta Limón.
- RUEDA, S. & AGENCIA D' ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA & DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (2010): *Plan de indicadores de sostenibilidad urbana de Vitoria-Gasteiz*, Vitoria, España, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- SEVILLA-BUITRAGO, A. (2014): Central Park y la producción del espacio público: el uso de la ciudad y la regulación del comportamiento urbano en la historia. *Eure*, 121, 126-131.
- SOLÍS, J. M. (2018): *Intervención, control, conducta y espacio. Intencionalidad política en el espacio público de Barcelona: Geografía comparada de Ciutat Vella y Nou Barris*, Lleida, España, Universitat de Lleida (Tesis Doctoral inédita).
- [VIC] VIVERO DE INICIATIVAS CIUDADANAS & LAFUENTE, A. & HORNILLO, P. (2015): *Cómo hacer un mapeo colectivo*, Madrid, España, La Aventura de Aprender, Ministerio de Educación Cultura y Deporte y educaLAB

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 381-404

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.6>

CC BY-NC-ND



# Los bulevares del barrio de Ibiza en Madrid: de paradigma moderno de urbanidad a la estandarización contemporánea del espacio público

Lourdes JIMÉNEZ-GARCINUÑO

Doctora Arquitecta  
Escuela de Arquitectura, Ingeniería y Diseño  
Universidad Europea de Madrid

**Resumen:** El artículo analiza los bulevares que caracterizan el espacio público del barrio de Ibiza en el distrito de Retiro en Madrid, por considerarse un espacio urbano singular en el que convergen de forma ejemplar, historia, cultura y naturaleza, con el objetivo de reconocer los procesos y tensiones urbanas que han marcado su concepción a principios del siglo XX y condicionado su desarrollo hasta nuestros días. El contenido se articula en tres apartados. El primero, se centra en la contextualización histórica del bulevar como paradigma de espacio público del Madrid Moderno, la descripción de las circunstancias que marcaron la construcción y posterior evolución de los dos casos de estudio, Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda, así como los distintos estadios de su configuración espacial hasta la actualidad. A continuación, se caracteriza funcionalmente el soporte edificado, estudiando su implicación en el uso social del espacio público. Finalmente, se revisan los instrumentos urbanísticos dedicados a la protección cultural y natural de ambos bulevares, valorando su eficacia hoy en día.

**Palabras clave:** Bulevares; Paisaje urbano; Patrimonio cultural; Urbanismo; Naturaleza urbana.

Recibido: 17.05.2021; Revisado: 05.11.2021.

Correo electrónico: [lourdes.jimenez.garcinuno@gmail.com](mailto:lourdes.jimenez.garcinuno@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0259-4506>

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

Igualmente, agradece la colaboración de Patricia Baeza Herrazti en la elaboración del material gráfico.

## The boulevards of the Ibiza neighborhood in Madrid: from a modern paradigm of urbanity to the contemporary standardization of public space

**Abstract:** The article analyzes the boulevards that characterize the public space of the Ibiza neighborhood in the Retiro district of Madrid, as it is considered a unique urban space in which history, culture and nature converge in an exemplary way, with the aim of recognizing the processes and urban tensions that have marked its conception and affected its development from its origin at the beginning of the 20th century to the present day. The content is divided into three sections. The first focuses on the historical contextualization of the boulevard as a paradigm of public space in Modern Madrid, the description of the circumstances that marked the construction and subsequent evolution of the two case studies, Ibiza and Alcalde Sainz de Baranda, as well as the different stages of its spatial configuration to date. Next, the built space is functionally characterized, studying its involvement in the social use of public space. Finally, the urban instruments dedicated to the cultural and natural protection of both boulevards are reviewed, assessing their effectiveness today.

**Keywords:** Boulevards; Urban landscape; Cultural heritage; Urbanism; Urban nature.

### 1. Introducción

Los paseos arbolados y especialmente los bulevares empiezan a formar parte de la estructura urbana del Ensanche madrileño a partir del último tercio del s. XIX y primero del s. XX, representando el paradigma del espacio público destinado a paseo y esparcimiento de los ciudadanos en el Madrid Moderno, “respondían a una tipología nueva surgida en Francia y en los que además de disponer de arbolado, tenían un paseo central con asientos, fuentes, quioscos y donde los ciudadanos solían pasar largos ratos” (SÁNCHEZ-FAYOS & VILLACAÑAS, 2001:36).

Los primeros ejemplos de bulevares que configuran parte del paisaje madrileño siguen la misma dinámica utilizada en las ciudades europeas a partir de la segunda mitad del siglo XIX, momento donde el nuevo modelo de calle arbolada tiene como objetivo principal embellecer el espacio que ocupaban las antiguas cercas que protegían la ciudad y que, una vez recuperado, pasarían a tener un marcado carácter representativo, sirviendo de transición hacia la recién creada ciudad moderna. Los bulevares que presentaron este momento fueron los realizados entre 1870 y los primeros años del siglo XX, en el paseo y cuesta de Areneros, actuales calles de Alberto Aguilera y Marqués de Urquijo, y en las calles Sagasta y Carranza.

Estos primeros ejemplos nos llevan a referirnos al origen y significado de la palabra *bulevar*, de modo que nos permita entender el porqué de la composición física de este espacio urbano, la imagen con la que culturalmente se identifica,

el uso que de él se pretende y la función que desempeña dentro de la ciudad. Bulevar proviene de la palabra francesa *boulevard*, que a su vez puede referirse a baluarte, del francés antiguo *balouart*, cuyo origen se remonta al nombre neerlandés *bolwerc*, que significa empalizada de defensa (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, s.f.). *Boulevard* actualmente tiene dos definiciones: la primera, se refiere a una vía ancha establecida en las ciudades en la ubicación de las antiguas murallas; la segunda, referida a una amplia vía de comunicación urbana arbolada (DICTIONNAIRE LAROUSSE, s.f.).

Aparte de los bulevares que ordenaban el espacio de transición entre la ciudad antigua y la moderna, en Madrid se construyeron aquellos que formaban parte de la Ronda del Ensanche, al norte, la avenida de la Reina Victoria, Raimundo Fernández Villaverde y Joaquín Costa, al este, Francisco Silvela y Doctor Esquerdo. Completando el embellecimiento del nuevo trazado en aquellos ejes norte-sur más representativos, como la avenida Menéndez Pelayo —antigua Ronda de Vallecas que rodeaba el Real Sitio del Buen Retiro—, Príncipe de Vergara, Velázquez, y un pequeño tramo en la calle Ibáñez Ibero, concluyendo con aquellos de dirección este-oeste, que comunicaban el paseo de la Castellana con la Ronda del Ensanche, María de Molina, López de Hoyos, Juan Bravo, Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda.

En la década de 1950, Madrid contaba con veinticinco bulevares que ocupaban una superficie de casi 175.000 m<sup>2</sup>, cincuenta años más tarde, el número de bulevares se reduce a cuatro, bulevar de la avenida de la Reina



FIG. 1/ **Izquierda: representación de los bulevares existentes en el Ensanche de Madrid en la década de 1950. Derecha: detalle del barrio de Ibiza donde se encuentran los bulevares de la calle Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda.**

Fuente: Elaboración propia a partir de (MARTÍNEZ & MARTÍNEZ, 2003) y Ortofoto PNOA del INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL. Año 2019

Victoria —dos tramos—, situado al noroeste en la ronda del Ensanche, y los bulevares de las calles Juan Bravo, Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda, situados al este del Ensanche, sumando una superficie total de 25.770 m<sup>2</sup>. Es decir, la superficie dedicada a estos espacios arbolados se redujo en un 85,28 % (MARTÍNEZ & MARTÍNEZ, 2003) (FIG. 1).

El espacio público en la ciudad histórica ha ido moldeándose según las exigencias de movilidad del vehículo privado, haciendo desaparecer avenidas arboladas y bulevares, y con ellos la imagen que representaba la ciudad moderna. Los bulevares del barrio de Ibiza, junto al de Juan Bravo, se consideran testimonio del paisaje urbano construido en el Ensanche madrileño, reconociéndose su valor al incorporarse en el Catálogo de Parques Históricos y Jardines de Interés, del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) de 1997.

Ahora bien, no solo la presión del tráfico, sino la elevada densidad residencial, la proliferación de terrazas de invierno, agudizada por la pandemia de la COVID-19, así como la presencia de multitud de objetos urbanos, están transformando de manera acelerada estos bulevares, insertos en un entorno especialmente delicado, el barrio de Ibiza, que conserva un marcado carácter residencial a la vez que juega un papel representativo dentro de la ciudad gracias a su tejido histórico, el interés cultural que despierta la proximidad de los jardines del Buen Retiro y su dinamismo comercial.

## 2. Evolución del paisaje urbano de los bulevares del barrio de Ibiza, desde su origen hasta nuestros días

En este primer apartado, se analizan las circunstancias que dieron lugar al origen de este espacio público singular, y que se ven reflejadas en la evolución del planeamiento, desde el anteproyecto de Ensanche de 1860 con el que Carlos María de Castro pone en marcha la nueva configuración de la ciudad alrededor del casco antiguo a partir de una estructura viaria ortogonal que ordena el crecimiento, las propuestas de urbanización del extrarradio de Pedro Núñez Granés en 1910, confiando nuevamente en el trazado viario como elemento estructurante del crecimiento, y el Concurso de Madrid de 1929, donde se plantearon las bases de la consideración territorial de la ciudad (DE TERÁN, 1999).

A partir del inicio de su construcción a finales de la década de 1920, se producen una serie de modificaciones importantes en su configuración espacial, vinculadas a la adecuación de este espacio a las necesidades de movilidad urbana, primero con la incorporación del trazado del tranvía, más adelante, al automóvil y, posteriormente, al transporte suburbano, viéndose reflejadas todas ellas en la cartografía municipal desde 1940 hasta 1993, momento que deja de representarse con detalle el elemento principal que define este espacio urbano, su arbolado (FIG. 4).

Pero no solo se producen alteraciones en la configuración espacial del conjunto, sino en la propia sección del bulevar una vez consolidado. Estas serán analizadas a partir de los distintos proyectos de remodelación y urbanización que se han llevado a cabo desde finales de los años setenta, representando gráficamente la secuencia de esta remodelación en un esquema del perfil funcional en cada estadio, relacionando el espacio destinado al peatón, a la vegetación y al automóvil (FIG. 7).

### 2.1. Del anteproyecto de Ensanche de Castro a la Memoria de Información sobre la ciudad (1860-1929)

Carlos María de Castro, en su anteproyecto de Ensanche de Madrid aprobado en 1860, diseña un crecimiento de la ciudad ordenado a partir de una retícula que rodea la ciudad existente de forma concéntrica, donde incluye alamedas, pequeños jardines y bosques, siguiendo los principios higienistas de la época, que confiaban en los beneficios sociales y ambientales proporcionados por las zonas verdes públicas, y a la que impone un límite físico preciso definido por un paseo de ronda y un foso a modo de protección (DE CASTRO, 1860).

El ámbito ubicado al este de la ciudad, donde se encuentra el actual barrio de Ibiza, estaba condicionado por la presencia del Real Sitio del Buen Retiro, propiedad real hasta 1868, y se encontraba limitado por la vaguada del arroyo del Abroñigal, conformando un espacio alargado donde Castro diseñó un barrio destinado a la clase obrera. Formalmente, establecía un marcado eje norte-sur alternado diferentes tipologías residenciales, siguiendo una distribución mixta de grandes edificios y pequeños grupos de casas aisladas, con plazas ajardinadas, conectando al sur con un gran bosque equipado, salvando el gran desnivel existente. Un modelo sin vocación de continuidad, en el cual se situaban puntualmente dos conexiones radiales, una en el noreste hacia Aragón y otra en el sureste hacia Valencia, conectando a su vez Madrid con los núcleos de población más importantes del extrarradio, entre los que se encontraban Canillejas, Vicalvaro y Vallecas (FIG. 2).

Sin embargo, durante las cuatro décadas que separan el anteproyecto al proyecto de Ensanche, aprobado en 1898, se produce un giro significativo en la estructura del barrio que nos ocupa, marcado por distintas circunstancias que DE SOBRÓN (2018) identifica: la primera de

ellas tiene que ver con el Real Decreto de 6 de abril de 1864, que elimina todos los espacios reservados a parques y jardines, además de los edificios dotacionales proyectados, la iglesia y el hospital; la segunda, referida a la oportunidad que hospitales y asilos de beneficencia encontraron en este lugar situado a las afueras de la ciudad donde el suelo tenía menor precio, constituyéndose en las nuevas piezas estructurantes del nuevo barrio en desarrollo; la tercera, vinculada al traslado de la plaza de toros desde su localización en la Puerta de Alcalá, a un lugar más alejado y menos molesto para la población, situándola en el límite este de la ciudad, en el lugar que ahora ocupa el Wizink Center, motivando la construcción en 1874 de una amplia avenida de acceso, la avenida de la Plaza de Toros, hoy avenida de Felipe II, modificando con su inserción el esquema de cuadrícula regular planeado; la cuarta, relacionada con la apertura del Real Sitio del Buen Retiro como parque público en 1868, potenciando a partir de ese momento el recorrido este-oeste.

Estos cambios físicos y funcionales fueron motivando otros de alcance social. El barrio residencial obrero basado en los movimientos utópicos desarrollados en Inglaterra y Francia se transformaría poco a poco en un barrio burgués, donde se levantaron un nutrido número de palacetes que más adelante convivirían con edificios de vivienda colectiva que empezarían a construirse en los nodos más importantes, como el encuentro de la calle Alcalá con O'Donnell, único punto de conexión entre el centro de la ciudad y el nuevo desarrollo del Ensanche al este de la ciudad. No resulta extraño que sus residentes buscaran un espacio público distinguido, encontrando en los bulevares la expresión de su estatus social.

Los bulevares que nos ocupan no formaban parte del diseño original planteado por Castro en su anteproyecto, quien vinculaba la imagen de este barrio a una secuencia de plazas y parques en su interior, organizadas dentro de un entramado viario con una jerarquía precisa de calles de primer y segundo orden, a las que asignaba un ancho de treinta metros para las primeras y de veinte y quince metros para las segundas. En los cruces de las calles más anchas, se edificarían plazas en las que se situarían edificios públicos y comercios, mientras que en los cruces de las más estrechas se construirían parques y jardines de disfrute común (DE CASTRO, 1860).

Las calles de primer orden, Goya, O'Donnell e Ibiza, se interrumpieron con plazas semicirculares con la intención de romper la monotonía, procurar

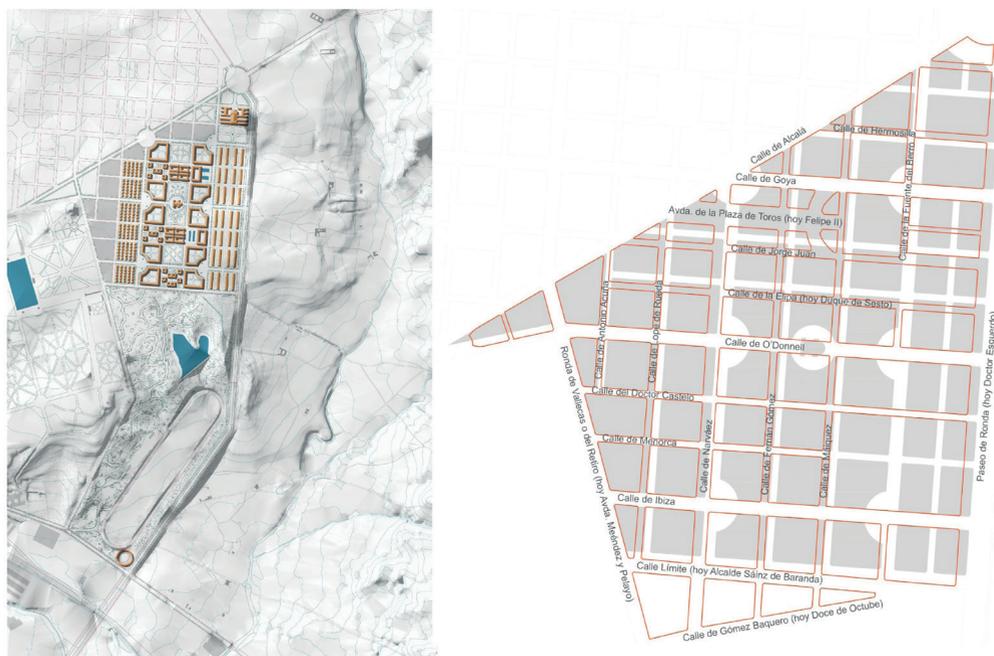


FIG. 2/ Izquierda: reconstitución gráfica del anteproyecto de Ensanche de Madrid al este del Retiro propuesto por Carlos María de Castro el 6 de mayo de 1859. Derecha: superposición de los trazados del barrio obrero del Ensanche proyectado por Castro y del estado actual de la ciudad.

Fuente: Izquierda, (DE SOBRÓN, 2015). Derecha, (DE SOBRÓN, 2018).

descanso, reunir en ellas ciertas especialidades de comercio y situar paradas de carruajes. El diseño de Castro para las calles de primer orden busca la distribución de los diferentes usos, estableciendo una vía central de dieciséis metros para el movimiento de caballerías y carruajes, dos zonas elevadas a cada lado de tres metros destinadas al paso de cargadores, aguadores y toda persona

que transportase objetos que pudieran causar molestia a los transeúntes y, a continuación de estas, dos aceras de cuatro metros para los peatones, en las que disponía arbolado y candelabros para el alumbrado (DE CASTRO, 1860) (FIG. 3).

El desarrollo tardío del barrio de Ibiza permitió conocer el resultado de la fórmula utilizada en



FIG. 3/ Izquierda: comparación entre la sección transversal de la calle de primer orden de treinta metros de ancho propuesta por Carlos María de Castro en su anteproyecto de Ensanche en 1859 y el perfil para calle de treinta metros propuesto por Pedro Núñez Granés en 1910. Derecha: primera representación cartográfica de los bulevares de la calle Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda en el plano parcelario de Madrid de 1929.

Fuente: Izquierda superior: (DE CASTRO, 1859) Izquierda inferior: (NÚÑEZ, 1910) Derecha: (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1929).

otros paseos de la ciudad como los de las calles Areneros, Carranza y Sagasta realizados entre 1870 y 1901, con una sección que comprendía un paseo central con una hilera de árboles a cada lado, dos calzadas y dos aceras

“(…) para disponer de un paseo ancho sin interrupciones, favorecer el desarrollo de los árboles sin molestar en balcones ni interferir luces y vistas de edificios, facilitar el acceso de carruajes a las fincas, ordenar el tráfico rodado, distribuir mejor el alumbrado y facilitar la travesía de vialidades. (MARTÍNEZ & MARTÍNEZ, 2003)”

Pedro Núñez Granés, en el año 1900, asume el puesto de ingeniero director de Vías Públicas, Fontanería, Alcantarillado y Servicios Eléctricos del Ayuntamiento de Madrid (GAVIRA, 1985), entre 1901 y 1907, estudió la situación de las vías públicas del casco interior, ensanche y extrarradio de Madrid (SAMBRICIO, 2004), y en 1910 presenta el Proyecto para la urbanización del extrarradio de Madrid, donde define una gran vía-parque de cien metros de anchura, que rodea de manera paralela a las rondas del ensanche, y una serie de vías radiales de unión con la periferia (NÚÑEZ, 2010). Dentro de la documentación del proyecto, presenta una serie de perfiles transversales para las calles, entre los que diseña uno alternativo a la avenida arbolada de treinta metros de ancho, donde sitúa un paseo central arbolado tipo bulvar (FIG. 3). Resulta interesante el prólogo de José Marv, quien defiende la oportunidad del proyecto que el Ayuntamiento de Madrid pretende acometer para dar a Madrid apariencia de ciudad moderna, tal y como estaba sucediendo en Europa y en América, relatando incluso con detalle el proyecto de Chicago y las ventajas de su sistema mixto radial, donde “se trazarán boulevards en forma de arco de círculo, atravesados por arterias diagonales que partirán del centro como radios de una rueda” (NÚÑEZ, 1910:11).

Esta será, por tanto, la sección que defina los bulevares de la calle Ibiza y del Alcalde Sainz de Baranda, trasladando el punto de interés al espacio central de la calle, ahora protagonista del encuentro social (FIG. 2). Este último aspecto, la cuestión social, forma parte de las reflexiones de GAVIRA (1985) cuando va más allá en la interpretación del papel desempeñado por los técnicos municipales, como Pedro Núñez Granés, en la transformación de Madrid en el momento más importante de su desarrollo urbano:

“Expropiaciones, municipalización, compensación..., son algunas de las soluciones propuestas por los representantes de los distintos grupos sociales para resolver “el problema del extrarradio”, en lo que no era tanto un debate

urbanístico, sino el intento de reponer un nuevo orden social a través de la recomposición del orden espacial. (GAVIRA, 1985:3)”

El cambio en la estructura del trazado del barrio obrero de Castro, de marcada orientación norte-sur, hacia otra perpendicular de dirección este-oeste, respondería, así pues, al debate que empezaba a producirse sobre el futuro de la ciudad y la ocupación del extrarradio, con propuestas pioneras como la formulada a partir de 1871 por Arturo Soria con su proyecto del *Tranvía de Estaciones y Mercados*, (SAMBRICIO, 2004), o la Ley 17 de diciembre 1896, por la que se ordena el estudio de un plan de urbanización del término municipal de Madrid, en una circunferencia de ocho kilómetros de radio a la que sucederán distintos intentos de elaboración del planeamiento de extensión, en 1922, 1924 y 1926, que culminaría con la convocatoria de un concurso internacional en 1928 por parte del Ayuntamiento de Madrid, para lo cual se realizó un importante trabajo de recopilación de datos, vista fotográfica y actualización cartográfica, denominado «Información sobre la ciudad», publicado en 1929 (DE TERÁN, 1999). En este plano, aparecen representados por primera vez los primeros tramos, situados en el encuentro con el Parque de Madrid, correspondientes a los bulevares de Ibiza y Sainz de Baranda (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1929).

Pero, además, surge otra circunstancia clave, anunciada con anterioridad, que genera tensiones extraordinarias: el nuevo Parque de Madrid, un nuevo espacio al que la ciudad debe no solo adaptarse físicamente, sino que obliga a incorporarlo funcionalmente en la nueva ciudad moderna y sus anhelos centrados en buena medida en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, donde el papel de las zonas verdes será fundamental. Hay que tener en cuenta que el Madrid del siglo XIX no disponía de zonas verdes públicas y será precisamente el Real Sitio del Buen Retiro el que, “una vez libre”, se convierta en el primer parque público de la ciudad, denominándose Parque de Madrid, en 1868, como resultado de la victoria de las fuerzas revolucionarias y el fin del reinado de Isabel II (DURÁN, 2002).

Esto quiere decir que la gran barrera que suponía el recinto ocupado por el Real Sitio, cerrado por una tapia de ladrillo desde el siglo XVIII, se convierte en un lugar abierto gracias a la incorporación de diferentes puertas, la primera de ellas realizada en 1900 al norte, abriéndose a la calle Alcalá, conocida como la Puerta de Madrid o del Paseo de Coches, a la vez que van derribando las tapias que lo delimitaban, ofreciendo un nuevo espacio de relación no

explorado hasta el momento, la fachada de la calle Menéndez Pelayo, configurada como bulevar, sirviendo de vertebración para el nuevo barrio, su estructura viaria y edificación, que se construye a un ritmo más intenso en esta fachada, ahora privilegiada, y sus alrededores más próximos. Más adelante, en 1915, se abre la primera puerta del Parque de Madrid en su fachada este, precisamente en el eje del bulevar de la calle Alcalde Sainz de Baranda y del cual toma su nombre.

## 2.2. Avatares de un espacio paradigmático: modelado del paisaje actual

Una vez contextualizado el origen de estos espacios, cuya configuración física y funcional se aleja de la estructura planteada por Castro en su anteproyecto de Ensanche, se analiza su evolución a lo largo del siglo XX, a partir de su representación en los parcelarios municipales, reconociendo el modelado de este espacio público por la cultura dominante a lo largo de las décadas 1940, 1960, 1970, 1990.

Su primera representación gráfica aparece en el plano de Madrid de 1929, realizado por el Instituto Geográfico, a escala 1:2000 (FIG. 2). Este plano formaba parte del fondo informativo elaborado con motivo del Concurso Internacional de 1929, con el objetivo de proporcionar a los concursantes datos actualizados y detallados sobre Madrid, para lo cual el ayuntamiento creó la Oficina de Información sobre la ciudad el 10 de enero de 1929 (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1929).

Se distingue el diseño de la estructura viaria del barrio de Ibiza, su jerarquía y representatividad a partir de su sección y de la plantación de arbolado en sus márgenes. De este modo, en su límite norte, O'Donnell es una gran avenida con dos alineaciones de arbolado en cada acera, al igual que Narváez, que le cruza de norte a sur; la avenida de Menéndez Pelayo tiene sección de bulevar con un paseo central arbolado dividido en tramos según las manzanas de edificación y dos sentidos de circulación; en el límite este, Doctor Esquerdo, es un gran bulevar con paseo central arbolado, además de una línea de árboles recorriendo las aceras laterales; Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda disponen de mayor sección que el resto de las calles que siguen la dirección este-oeste, siendo esta de treinta metros de anchura distribuida en un paseo central arbolado, doble sentido de circulación y dos aceras laterales, estas sin arbolado, teniendo,

por tanto, el mismo esquema que la avenida de Menéndez Pelayo.

Será en el parcelario de Madrid de 1940, documento que recoge las correcciones medianamente borrado y redibujado de la información sobre las hojas originales hasta el año 1950, cuando aparece representado el trazado de ambos bulevares en toda su longitud, desde la avenida de Menéndez Pelayo hasta la calle Doctor Esquerdo, aunque el encuentro con esta última se ve interrumpido por el desnivel que recoge la vía de ferrocarril Madrid-Aragón. Una vez marcadas las alineaciones de las calles, la construcción de la edificación va siendo más intensa en el encuentro con el parque del Retiro y el cruce con la calle Narváez, donde pueden distinguirse algunos palacetes como los situados en el n.º 1, 3 y 11 de la calle Ibiza. En este plano, dibujado a escala 1:500, se representan con detalle los elementos que configuraban el espacio urbano del bulevar: el paseo central compuesto por un andén peatonal de cuatro metros de anchura y dos bandas laterales de tres metros, en las que se disponía el arbolado siguiendo un marco de plantación de cinco metros (FIG. 3) (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1940).

El plano parcelario de Madrid que recoge los datos de la década de los años sesenta representa el trazado completo, los solares edificados y los palacetes existentes remplazados por viviendas colectivas (FIG. 3). Las calles se convierten en soporte del tranvía que recorre de norte a sur la calle Narváez, cuya sección, con calzada central y arbolado situado en las aceras laterales, admitía su recorrido. La adaptación a este nuevo medio de transporte modifica en buena medida los dos bulevares, que ofrecen la amplitud de su sección para instalar el giro y cambio de sentido, utilizando la manzana que conforma las calles Ibiza, Lope de Rueda, Alcalde Sainz de Baranda y Narváez para realizarlo. Vemos cómo la avenida Menéndez Pelayo y la calle Doctor Esquerdo mantienen todavía su andén central arbolado original, conservando una fisonomía que otros muchos bulevares, como los de las calles Génova, Sagasta y Carranza, perderían los primeros años de la misma década (ARIZA & MASATS, 2001), a petición de los comerciantes de la zona y por considerarse, en un momento de hegemonía del automóvil, una necesaria reforma para que la circulación quedara descongestionada (FILMOTECA ESPAÑOLA, 1963).

La imagen de finales de los años setenta ya describe una situación muy distinta en la cual, si bien los bulevares de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda mantienen su paseo central arbolado, los dos ejes norte-sur, Menéndez Pelayo

y Doctor Esquerdo, los pierden completamente, priorizando el tráfico rodado (FIG. 4). Dos actuaciones más demuestran la hegemonía del automóvil en el diseño del espacio público: primero, la eliminación de los tramos de bulvar más cercanos a los Jardines del Buen Retiro, con el objetivo de facilitar la circulación en el encuentro con la avenida Menéndez Pelayo; segundo, la incorporación de pasos subterráneos para peatones en los cruces de ambos bulevares, lo que permitía no detener el tránsito de vehículos en una arteria fundamental de tráfico y acceder al parque por las puertas de la Reina Mercedes y Alcalde Sainz de Baranda. El inicio de esta década trae consigo el Plan de mejora de los accesos a la capital y se proyecta la prolongación de la Castellana, un eje que incluía con determinación un carril reservado para autobuses, con la intención de proporcionar una alternativa al vehículo privado y sobrepasar el "sarampión del automóvil" (FILMOTECA ESPAÑOLA, 1972).

La llegada de la línea 9 de metro supondría una transformación importante en este espacio público, según se recoge en el parcelario municipal de 1993, instalando la salida de la estación que toma el nombre de la calle Ibiza en el tramo

más cercano al parque en el eje del paseo central, dotando de una gran accesibilidad al barrio y al parque (FIG. 4). En este horizonte temporal, la descripción que se realiza en el parcelario municipal recoge la sección modificada por Herrero Palacios donde las bandas que componían el paseo central pierden un tercio de superficie terriza permeable a favor del recorrido peatonal pavimentado. Además, esta serie del parcelario municipal será la última en la que se represente el arbolado de alineación, cuestión que pone en evidencia la falta de consideración por el mundo vegetal en el entorno urbano (MARTÍNEZ & MARTÍNEZ, 2003).

El alcance local, su escasa longitud y orientación transversal han sido cuestiones que han posibilitado que ambos bulevares hayan conservado su configuración de paseo arbolado, a diferencia de los grandes ejes de conexión vertical a escala ciudad, como la avenida de Menéndez Pelayo y la calle Príncipe de Vergara, así como las calles que constituían el paseo de Ronda, Doctor Esquerdo, Francisco Silvela, etc.

La tesis doctoral de Patricia Hernández (2017), *El jardín moderno en España (1926-1980)*,



FIG. 4/ Evolución de la configuración espacial de los bulevares de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda en el contexto local del barrio de Ibiza desde 1940 a 1993.

Fuente: Superior: (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1940) Inferior: (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1960-1993).

recoge la documentación obtenida en el Archivo de Parques y Jardines de Madrid sobre uno de los proyectos de remodelación de ambos bulevares realizado en abril de 1976 por Manuel Herrero Palacios, arquitecto director de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Madrid, encargado, igualmente, de la reforma de los jardines que ocupaban la Casa de Fieras del Retiro, al trasladarse esta en 1972 a la Casa de Campo de Madrid, inaugurándose el 26 de julio de 1976.

El proyecto describe la situación de partida en la cual la sección transversal estaba compuesta por un espacio central de diez metros de anchura donde el andén central peatonal tenía cuatro metros de anchura y dos bandas laterales de tres metros cada una donde se encontraba el arbolado de alineación. A ambos lados, se destinaban ocho metros al tráfico rodado y dos metros a las aceras que daban acceso a los edificios residenciales (FIG. 7). Esta sección corresponde con la representación en el parcelario municipal de 1940 (FIG. 4). Herrero Palacios la modifica, ampliando el andén peatonal central a seis metros, reduciendo a dos metros de anchura las bandas de arbolado, en las que introduce unas jardineras hormigonadas *in situ* y desfondadas, intercaladas en el marco de plantación para dar un mejor aspecto a la zona. También, incorpora cada 1,35 m unas defensas de tubo

doblado para proteger el recinto peatonal de la invasión de vehículos (HERNÁNDEZ, 2017) (FIG. 7).

El reacondicionamiento de los bulevares de las calles Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda realizado a finales de la década de los años setenta tienen eco en la prensa, “se plantearon como necesidad estética, además de poder contribuir a evitar el caos de aparcamiento de vehículos en la acera que se daba en la zona” (MADRID, 1978), aunque los trabajos que describen no solo estaban destinados al ajardinamiento —plantación de la zona terriza con más arbolado, arbustos y plantas—, sino a la mejora de las infraestructuras urbanas, como el traslado de los registros de agua del Canal de Isabel II, cuyas conducciones atravesaban por el centro del bulevar, cuestión que haría plantearse el cambio de la pavimentación que se utilizaba hasta el momento de aglomerado asfáltico continuo por piezas prefabricadas de material cerámico, con la intención de agilizar los trabajos de calas cuando fuera necesario. Respecto a la composición del andén central, se incorporan una serie de bancos laterales de hormigón blanco prefabricados y una banda lateral ajardinada con árboles y distintas especies trepadoras que crecían por la pérgola de tubo metálico que cubría transversalmente la sección del paseo (HERNÁNDEZ, 2017; ARIZA & MASATS, 2001).



FIG. 5/ Imagen del bulevar de la calle Ibiza en julio de 2002.

Fuente: Archivo personal de la autora

A la remodelación de los bulevares realizada a finales de los años setenta hay que sumarle una serie de transformaciones que han ido modificando tanto su uso como su imagen. Partiendo de la sección transversal definida por Herrero Palacios, que disminuía el espacio dedicado a vegetación ampliando el andén dedicado a paseo peatonal, se modifica el espacio ajardinado eliminando las jardineras y plantando especies arbustivas de hoja perenne, como *Pittosporum tobira* o *Pyracantha coccinea*, entre el marco de plantación del arbolado, instalando a su vez una defensa metálica del modelo estándar utilizado en las calles de la ciudad, en el interior del andén peatonal, con el fin de impedir el paso de los peatones en el interior de la banda ajardinada y un doble bordillo en la línea de contacto con el carril destinado a la circulación, aumentando así el desnivel y evitando la invasión de los vehículos (FIG. 5).

En cuanto al espacio dedicado al tráfico de vehículos, se reservan dos bandas de aparcamiento en línea, dedicando únicamente un carril para la circulación, excepto en el tramo más cercano a la calle Doctor Esquerdo, en la cual no se permite el aparcamiento, para dar entrada al proveniente de esa arteria principal y el acceso al hospital Gregorio Marañón. Aparte, se incorpora un paso de peatones en el centro de cada tramo, mejorando la accesibilidad segura al paseo central.

Posteriormente, se elimina la vegetación arbustiva y se intenta unificar las bandas ajardinadas con la siembra de una pradera de césped, sustituyendo, también, la valla metálica por otra de

menor altura. Esta remodelación tuvo un dudoso resultado, debido a los problemas de mantenimiento de la pradera, primero con semillado y, posteriormente, con la colocación de tepe, sumado a la falta de respeto por parte de los peatones que invadían este espacio deteriorándolo progresivamente.

En 2006, se lleva a cabo un proyecto más radical por el cual se elimina la banda longitudinal ajardinada y se sustituye por alcorques individuales, donde se incorpora corteza de pino como protección de la base del arbolado y evita la evaporación del agua de riego (FIG. 6). El pavimento adoquinado se sustituye por piezas prefabricadas de mayor dimensión (60x40 cm) en tonos grises y rosados.

La última intervención se ha realizado recientemente, en el año 2017, rediseñando los pasos de peatones, facilitando una mayor visibilidad y realizando un nuevo trazado en los cruces, ampliando el espacio dedicado al peatón y menguando al mínimo la posibilidad del aparcamiento inadecuado de los vehículos (FIG. 6). Asimismo, se hicieron trabajos de arboricultura en los pies arbóreos existentes y se realizaron nuevas plantaciones donde era necesario, en un intento de mantener la estructura de la bóveda arbolada a lo largo del bulevar. Por otro lado, se recolocaron algunos bancos en el espacio libre entre los alcorques, fuera del andén central, con la intención de evitar que el mobiliario urbano constituyera un obstáculo para los viandantes. Es cierto que el esfuerzo realizado liberó un espacio muy valioso a favor del peatón, pero este ha sido conquistado



FIG. 6/ Remodelaciones realizadas en ambos bulevares. Izquierda: cartel explicativo de la obra realizada en 2006. Derecha: actuaciones realizadas en 2017, donde, a causa de la incorporación de las terrazas de invierno, se desplazan los bancos laterales hacia el espacio pavimentado del marco de plantación.

Fuente: Archivo personal

rápidamente para el aparcamiento de motocicletas y patinetes de uso compartido, que van adquiriendo cada vez mayor importancia como transporte individual.

Una vez revisados los proyectos de remodelación que se han llevado a cabo desde 1976 y partiendo de la situación de origen descrita en el punto anterior, se ha construido la secuencia de remodelación de estos espacios, lo que nos posibilita reconocer tres estrategias que han modelado la forma y el uso de ambos bulevares: reducción del espacio

destinado a la vegetación, incremento de espacio pavimentado para uso peatonal y ocupación de este con una banda continua de terrazas de invierno, además de un amplio catálogo de objetos urbanos (FIG. 7).

La rebaja del espacio destinado al arbolado afecta de manera considerable a su buen desarrollo, puesto que se merma la permeabilidad del suelo, del mismo modo, la biodiversidad proporcionada por los distintos estratos vegetales —árboles, arbustos y tapizantes— se ha debilitado al quedarse

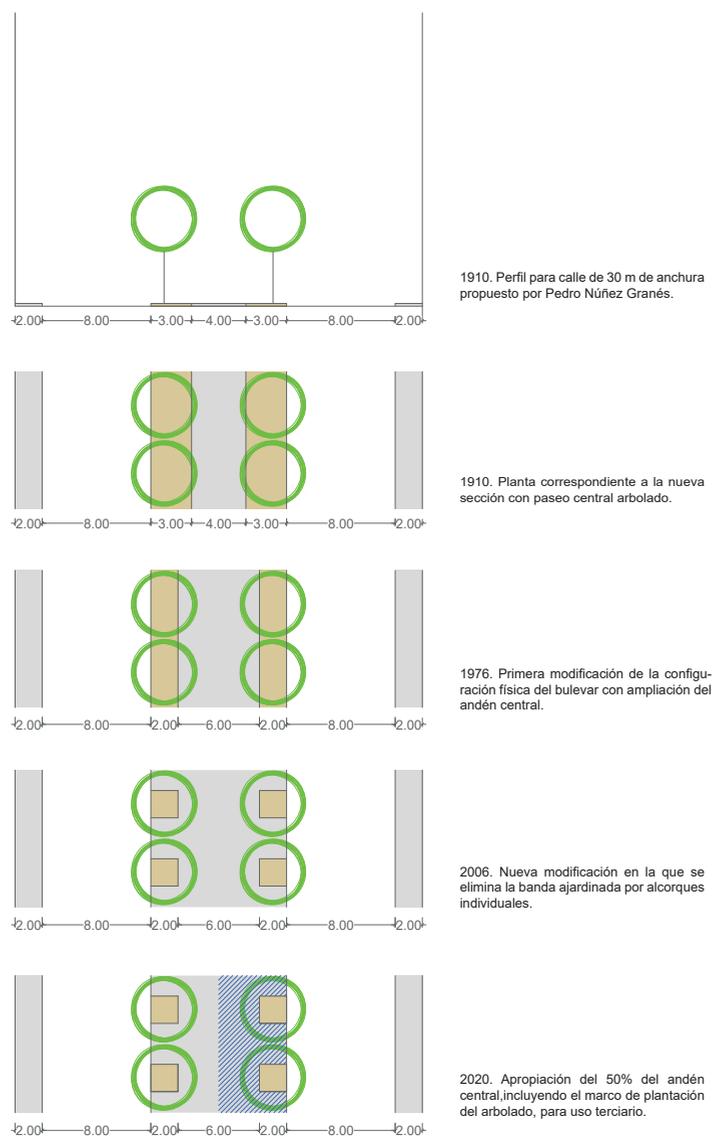


FIG. 7/ **Secuencia de transformación de la sección del bulevar desde su origen hasta la actualidad.**

Fuente: Elaboración propia

reducida simplemente al arbolado de alineación, aumentando, en consecuencia, su vulnerabilidad frente a agentes externos.

El espacio sustraído al mundo vegetal se ha pavimentado y destinado al peatón, resultando tres bandas paralelas, cada una con un uso bien definido: descanso, paseo y ocio (FIG. 7). La primera dedicada al descanso, que puede disfrutarse en unos pocos bancos instalados en el marco de plantación de la alineación arbolada situada en la orientación sur y, por tanto, más calurosa en verano cuando el recorrido del sol es vertical, mientras en invierno, debido a las obstrucciones de la edificación, no recibe soleamiento. Seguidamente, la dedicada a paseo correspondiendo con la mitad de la sección del andén central, aunque este no se encuentra completamente libre, porque a lo largo del paseo se sitúan las papeleras, obstaculizando el recorrido. La última, en la que se desarrolla el ocio, representado por un continuo de terrazas de invierno, que prolongan su zona de influencia hasta el mismo encuentro con la calzada.

Aparte de las estructuras permanentes o terrazas de invierno y las terrazas de temporada, un dilatado número de objetos urbanos ocupan este espacio peatonal indiscriminadamente, desde el mobiliario urbano estándar, papeleras, buzones, fuentes, etc., a los que se suman contenedores de recogida de residuos, paneles de publicidad, armarios de control de instalaciones, etc., provocando problemas funcionales al constituir un impedimento para los usuarios y algo no menos importante, contaminación visual, en cuanto que distorsiona la percepción de la imagen del bulvar, motivando consecuencias negativas, "(...) relacionadas con la percepción de la escena urbana y que afectan a la identidad, la belleza, el arte, la cultura o la capacidad de comunicar de un lugar" (FARIÑA, 2016).

Además de constituir un lugar de descanso y relación, gracias a los bancos distribuidos a lo largo del paseo y los quioscos de bebidas, los bulevares permitían recorrer caminando la ciudad bajo el cobijo de los árboles. Hoy es imposible descansar y relacionarse sin consumir, en vista a la escasa dotación de bancos, su inapropiada ubicación, la sobreexplotación del andén peatonal con terrazas de bares y restaurantes, del mismo modo que resulta muy difícil caminar sin interrupciones por el bulvar.

Mientras que otras ciudades europeas como Londres trabajan en priorizar los traslados a

pie, convencidos de los beneficios que esto supone para la salud de los ciudadanos, proponiendo con determinación planes de acción que están implementando medidas de planificación y diseño de espacios seguros y de calidad para el peatón como el *London Walking Action Plan* de 2018, los bulevares madrileños, en vez de contribuir a mejorar la calidad peatonal de la ciudad, ceden frente al espacio de consumo sedentario, perdiendo una gran oportunidad de "potenciar los desplazamientos urbanos a pie, como medio sostenible, saludable y económico de moverse en las ciudades" (POZUETA & al., 2009).

### 3. Los bulevares del barrio de Ibiza en la actualidad: el valor mercantil de un espacio cultural consolidado

Si hay un rasgo que identifica la imagen y la vida del barrio de Ibiza, son sus bulevares, un agradable espacio urbano con pátina histórica que, junto a la proximidad del parque del Retiro, ha producido un efecto llamada a la inversión tanto en su espacio construido como en el espacio público, densificando y especializando el primero y *terciarizando* y colapsando el segundo. Ibiza es un barrio denso de clase acomodada, dos aspectos que han servido de reclamo para la apuesta por el ocio de restauración. En este apartado, se avanza en la caracterización funcional del soporte edificado estudiando su implicación en el uso social del espacio público. En primer lugar, se analiza el tejido urbano del barrio de Ibiza en clave de sostenibilidad y, en segundo lugar, se profundiza en la especialización del zócalo comercial del ámbito que componen los dos bulevares.

#### 3.1. Compacidad, complejidad y diversidad en el barrio de Ibiza

El modelo de ciudad con elevadas densidades es defendido por LEAL & al. (2012) fundamentándose en las teorías propuestas por una serie de autores como Jane Jacobs, William H. Whyte y Jan Gehl. Sin embargo, llaman la atención sobre la importancia de que estas satisfagan las necesidades de los colectivos habitantes y que debajo de la ciudad compacta, donde las densidades sociales y urbanas son elevadas, pueden producirse desigualdades y conflictos sociales provocados por las fuertes fluctuaciones de densidad en la ocupación del espacio público.

En la misma dirección, el avance de la revisión del Plan General de Madrid de 2013 apuesta por la compactación, razonablemente densa y dotada de complejidad y variedad urbana, como modelo de ciudad sostenible (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2013). El diagnóstico de la ciudad consolidada que elabora este documento se apoya en una herramienta en forma de sistema de indicadores<sup>1</sup> que definen unos valores deseables. A partir de los datos proporcionados por AYUNTAMIENTO DE MADRID (2013), en la serie de planos de indicadores representados a escala de manzana, se han analizado los relativos a compacidad, complejidad y variedad para el barrio de Ibiza, con el objetivo de reconocer si el modelo de ciudad que representa su tejido urbano se mueve dentro de los parámetros de sostenibilidad.

El avance de la revisión del PGOUM de 2013 analiza esta cuestión prioritaria a partir de ocho indicadores:

1. Densidad de viviendas. Mientras que el valor deseable es de 75 viv/ha, en el barrio de Ibiza es mayor de 300 viv/ha.
2. Compacidad absoluta. Este indicador se define por el coeficiente de edificabilidad, que en Ibiza es de 4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, no obstante, el deseable es de 1,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.
3. Densidad de habitantes. Ibiza se sitúa por encima de los 500 hab/ha, mientras que el ideal se halla entre 220-350 hab/ha.
4. Equilibrio entre actividad económica y residencia. El valor de este indicador se encuentra por debajo del veinte por ciento, cuando el porcentaje deseable debe encontrarse por encima del setenta y cinco por ciento.
5. Diversidad urbana. Mide cómo se distribuye la diversidad y mixtidad de usos y funciones urbanas. En Ibiza se obtiene un valor superior a 200, lo que le coloca entre aquellos que alcanzan el mayor nivel de diversidad dentro de la ciudad.
6. Centralidades urbanas. Ibiza se posiciona por encima del acceso a tres actividades de centralidad, considerada como adecuada.
7. Dotación de comercio y servicios de proximidad. El valor deseable se obtiene cuando el setenta y cinco por ciento de la población tiene acceso a más de seis tipos de comercio

diferentes. En Ibiza, el valor se sitúa en dos rangos, entre tres-seis y mayor de seis.

8. Dotación de equipamientos. Se considera necesario que el setenta y cinco por ciento de la población tenga acceso a un mínimo de cuatro equipamientos básicos a pie; en el barrio de Ibiza se tiene acceso a tres equipamientos.

El barrio de Ibiza, aunque con un desarrollo tardío, forma parte del ensanche del siglo XIX caracterizado por un tejido urbano compacto y denso. El resultado del análisis desprende que su tejido urbano tiene una intensidad edificatoria muy elevada y una trama excesivamente densa desde el punto de vista de la sostenibilidad, no alcanza el valor deseable de equilibrio entre actividad económica y residencia, lo que ocasiona contrastes de concurrencia y uso del espacio público en determinados momentos del día, además de una baja dotación de equipamientos. Sin embargo, tiene una dotación comercial de proximidad elevada y un grado de centralidad importante, ambos son elementos clave para el uso social del espacio público y la atracción de visitantes (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2013).

Ahora bien, a la muy elevada densidad urbana que hemos comentado, deberían sumarse las altas densidades sociales que generan los visitantes en torno a determinados usos como las terrazas que dominan los bulevares, que en determinadas franjas horarias saturan el espacio público, desequilibrando la pretendida vitalidad urbana, diversa y justa, si se tiene en cuenta que “La especialización de formas de uso del espacio público es contradictoria con la mezcla de usos, con la diversidad social y con una densidad social y urbana más constante y regular”(LEAL & al., 2012: 78).

Los bulevares son lugares para el disfrute de los ciudadanos al aire libre, capaces de generar gran interacción entre sus habitantes “(...) consisten en vías con varias hileras de árboles y una zona central estancial, a veces adornada con jardines, bancos, quioscos e incluso juegos infantiles” (ARIZA & MASATS, 2001). Ahora bien, la especialización funcional dominante en estos momentos protagonizada por los locales de ocio de hostelería, que prolongan su actividad ocupando con terrazas la zona central estancial de los bulevares, conduce a una pérdida de diversidad social. “La presencia de terrazas atrae muchas situaciones estanciales,

<sup>1</sup> Se ha considerado necesario incorporar una herramienta para la evaluación y el seguimiento de los objetivos marcados en la Revisión del Plan en forma de Sistema de Indicadores (...). Se ha utilizado el Sistema de Indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas publicado

por el Ministerio de Medio Ambiente junto al Observatorio de Sostenibilidad en España y la Agencia Local de Ecología Urbana de Barcelona, como principal referencia para definir el conjunto de indicadores a desarrollar en la Revisión del Plan General. (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2013: 168)

pero poco diversas, sobre todo mezclan género, pero ni cultura ni edad” (GONZÁLEZ, 2018).

Hemos visto cómo la densidad de vivienda, la de habitantes y la intensidad edificatoria superan los niveles adecuados, pero lejos de establecer estrategias que permitieran esponjar la trama urbana y bajar la presión que experimenta el espacio público, la superficie residencial del barrio de Ibiza ha manifestado un aumento progresivo, respondiendo al coeficiente de edificabilidad asignado por el PGOUM de 1997. Así, en los últimos cinco años, se han desarrollado distintas promociones inmobiliarias en el entorno de los bulevares, cuatro rehabilitaciones de edificios existentes en los que se han incrementado el número de plantas: calle Narváez, 74 (año 2020); calle Alcalde Sainz de Baranda, 14 (año 2019); Máiquez, 46 (año 2017); y avenida de Menéndez Pelayo, 41 (año 2019). También, un edificio completo de obra nueva en la calle Máiquez, 54, en un solar que aún se encontraba vacío el año 2020 (FIG. 8).

El precio medio de las viviendas pertenecientes a estas promociones<sup>2</sup> alcanza los 7.352 €/m<sup>2</sup>. Según los datos publicados por el portal inmobiliario Idealista (2021), el precio medio de la vivienda en el barrio de Ibiza se encuentra en 5.446 €/m<sup>2</sup>, siendo el máximo histórico en los últimos cinco años de 5.578 €/m<sup>2</sup>, correspondiente a julio de 2019. El precio de las viviendas comercializadas en el entorno de los bulevares supera el valor del máximo histórico, una clara llamada al interés de las rentas más altas por este espacio cultural consolidado.

### 3.2. Especialización funcional en torno a los bulevares: comercio de proximidad versus grandes empresas de hostelería

En cuanto a los usos del zócalo comercial, tan activo y diverso tradicionalmente en el tejido del ensanche decimonónico de las ciudades, han sufrido una transformación progresiva hacia locales de restauración. La tipología de los locales del barrio de Ibiza, en su mayoría con poca dimensión de fachada y pequeña superficie, ha potenciado la ocupación del espacio público, amplio y de calidad, que les brinda el bulvar. Un proceso cada vez más audaz

de *terciarización* del espacio público que, sin una regulación adecuada, ha conquistado el espacio dedicado al peatón con una suerte de catálogo de terrazas de invierno, muy alejadas de poder considerarse sencillas instalaciones temporales, sino verdaderas construcciones de escaso valor estético y nula integración con el entorno, cuya aportación más significativa es la banalización de un espacio público relicto del paisaje urbano madrileño.

Sobre la base cartográfica del parcelario actual, se ha identificado la situación de los locales destinados a hostelería en ambos bulevares, con la intención de inventariar de modo preciso este uso especializado que conlleva un efecto claramente visible como es la ocupación del espacio público, concretamente, el andén central de uso peatonal, y otro más callado, cuyo resultado será aún más evidente a medio-largo plazo, como es el deterioro del arbolado y el dosel vegetal que conforman las alineaciones que lo recorren paralelamente. Se han incluido en el análisis los locales situados en los tramos de las calles perpendiculares que se encuentran entre ambos bulevares, por considerarse zona de influencia: avenida de Menéndez Pelayo, calle Lope de Rueda, Narváez, Fernán González, Máiquez, Antonio Acuña y Doctor Esquerdo (FIG. 8).

Según el trabajo de campo realizado en julio de 2021 en la calle Ibiza, se han contabilizado un total de cincuenta locales, se incluyen los cinco que forman parte del complejo *Florida Retiro* en el interior del parque y los siete que ocupan antiguos puestos del Mercado de Ibiza, por estar vinculados física y funcionalmente a esta. En la calle Alcalde Sainz de Baranda, se han contabilizado veintitrés locales. Aparte de identificarlos y situarlos, se han diferenciado aquellos vinculados a grandes empresas de restauración con el objetivo de demostrar el atractivo de este lugar a la inversión de capital (FIG. 8) (FIG. 9).

Para completar el análisis, se ha representado la ocupación del andén central de los bulevares, diferenciando tres elementos: las construcciones permanentes que corresponden a las terrazas de invierno, las terrazas de temporada y los pequeños quioscos —floristería, prensa, ONCE—.

<sup>2</sup> Para el cálculo de este valor medio, se ha considerado la información publicada en el portal inmobiliario idealista en julio de 2021. Las muestras que se han tenido en cuenta son las siguientes: calle Menéndez Pelayo, 41, 10.500 €/m<sup>2</sup>;

calle Máiquez, 46, 5.165 €/m<sup>2</sup>; calle Máiquez, 54, 7.176 €/m<sup>2</sup>; calle Alcalde Sainz de Baranda, 14, 4.479 €/m<sup>2</sup>; calle Narváez, 74, 9.441 €/m<sup>2</sup>, con el resultado de un precio medio de 7.352 €/m<sup>2</sup>.

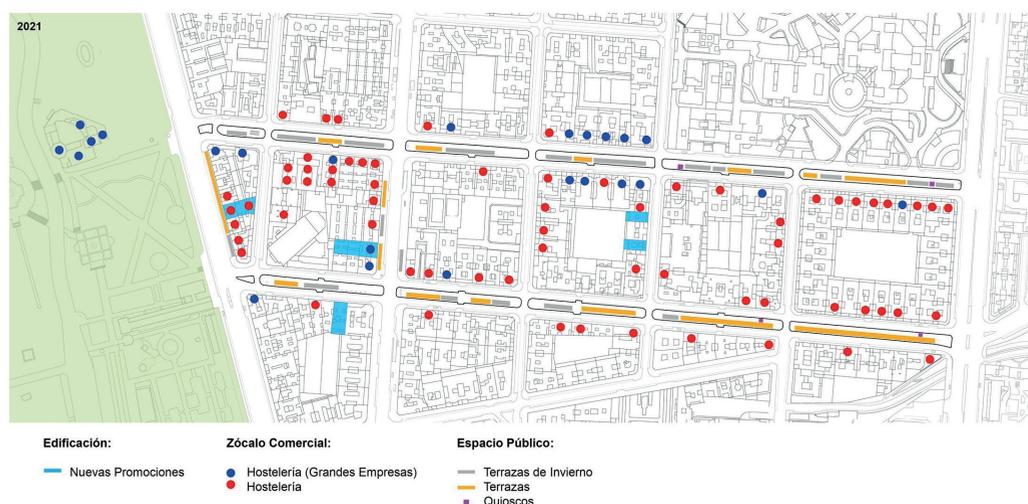


FIG. 8/ Especialización de usos, colapso del espacio público y aumento del espacio edificado en torno a los bulevares del barrio de Ibiza.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al análisis del zócalo comercial, se obtienen los siguientes resultados: el bulevar de Ibiza asume mayor concentración de locales de hostelería que el de la calle Alcalde Sainz de Baranda; en el bulevar de Ibiza, el número más amplio —doce— se concentra en el tramo intermedio, que corresponde al conjunto de locales que forman parte del concepto *Bulbiza*, seguido de los dos extremos, el más cercano a los Jardines del Buen Retiro y a la estación de metro (Ibiza), y el relacionado con el Hospital Universitario Gregorio Marañón, ambos con nueve locales; el bulevar de la calle del Alcalde Sainz de Baranda tiene la mayor concentración —seis locales— en el tramo relacionado con la calle Narváez, donde se encuentran los locales del grupo Lizarran, asociado a un público más joven, al que se une *Domino's Pizza* y *Tacazzo*; le sigue, con siete locales, la manzana de encuentro con la calle Doctor Esquerdo y la conexión con la salida de metro de Sainz de Baranda, con mayor número que la anterior, pero distribuidos en una mayor longitud.

En las calles transversales, la mayor densidad corresponde a las de mayor sección y jerarquía, avenida de Menéndez Pelayo y Narváez. No hay ningún local de hostelería en la calle Doctor Esquerdo.

En relación con la ocupación del andén central de los bulevares por parte de las terrazas, tanto de invierno como de temporada, los tramos con más ocupación corresponden con los de mayor

concentración de locales, en ambos bulevares. De la misma manera, en estos tramos, el número de instalaciones permanentes es superior. En las calles transversales, las terrazas ocupan también el espacio que brindan las amplias aceras de las calles de mayor sección y jerarquía, avenida de Menéndez Pelayo y Narváez.

Por último, para entender la influencia que esta tendencia de especialización está teniendo en la formalización y en el uso del espacio público, se ha realizado una aproximación más detallada a la evolución del zócalo comercial de uno de los tramos más presionados del bulevar de Ibiza. Se trata del recinto limitado por la avenida Menéndez Pelayo y la calle Narváez (tramos 1 y 2 de la tabla de datos). En el año 2015, dos restaurantes *Kulto* (Ibiza, 4) y *Mercado de Ibiza* (Ibiza, 8) abren sus puertas sustituyendo el primero a una tienda de mobiliario de cocinas y baño, *España Cocinas*, y, el segundo, una sucursal del Banco de Santander (RESTAURACIÓN NEWS, 2015), ambos locales de gran superficie. *John Torres* ocupa el local de una juguetería; *El Fortín*, una lechería, y *Lardies*, una peluquería.<sup>3</sup> A la transformación del zócalo comercial hay que sumar la del interior del Mercado municipal de Ibiza, que cuenta en 2021 con seis locales, *Zorba*, *Niquel*, *Ceviche*, *Barangai*, *Cayo Rodríguez* y *El Bombe bar*, siguiendo el modelo de otras actuaciones similares en la ciudad puestas en marcha por el Ayuntamiento de Madrid con su plan estratégico de revitalizar los mercados municipales.

<sup>3</sup> Para recopilar esta información, se ha contado con el archivo personal de la autora y los testimonios de los vecinos

y conserjes de las fincas.

El efecto llamada comentado ha provocado un cambio no solo del uso de los locales, sino del tipo de propietario, ahora más vinculado a grupos empresariales, tal y como lo anunciaba BELLVER, (2019) con el desembarco de los nueve locales de José Andrés en el bulevar de Ibiza, cuyo objetivo era reactivar el barrio con un ambicioso proyecto gastronómico denominado

*Bulbiza*, para ello, se asociaba con un grupo de empresarios, incluso de ámbitos ajenos a la hostelería, con voluntad de diversificar sus inversiones, instalándose en el tramo del bulevar comprendido entre las calles Fernán González y Máiquez. Los locales que pertenecen a grandes empresas se localizan principalmente en el bulevar de Ibiza (FIG. 8) (FIG. 9).

Bulevar de la calle Ibiza		Bulevar de la calle Alcalde Sainz de Baranda		Calles transversales	
Nombre del local	Propiedad	Nombre del local	Propiedad	Nombre del local	Propiedad
<b>Jardines del Buen Retiro</b>				<b>avenida de Menéndez Pelayo</b>	
1 Florida Retiro_ La Sala	Mercado Fuencarral S.A.			1 Berlanga	
2 Florida Retiro_ El Pabellón	Mercado Fuencarral S.A.			2 Trenque-Lauquen	
3 Florida Retiro_ La Terraza	Mercado Fuencarral S.A.			3 Pico Fino	
4 Florida Retiro_ La Galería	Mercado Fuencarral S.A.			4 Barrio Húmedo	
5 Florida Retiro_ Los Kioscos	Mercado Fuencarral S.A.			5 Hasta los Andares	
				6 Jersey Amarillo	
<b>Tramo 1</b>		<b>Tramo 1</b>		<b>calle Lope de Rueda</b>	
6 Patatín	Patatín Company			1 Zeta	
7 Kulto	Laura López y José Fuentes				
<b>Tramo 2</b>		<b>Tramo 2</b>			
8 Sin Reservas		1 Franchesca's			
9 Pirulo		2 Las Murallas	Beer & Food		
10 Amazonia Açai		3 El Encanto de Retiro			
11 Mercado de Ibiza					
12 Zorba					
13 Nique!					
14 Ceviche					
15 Barangai					
16 Cayo Rodríguez					
17 La Turulita					
18 El Bombe Bar					
19 John Torres	Panotheca, John Barrita				
20 Crepes					
21 Pizzería					
22 Lardies					
<b>Tramo 3</b>		<b>Tramo 3</b>		<b>calle Narváez</b>	
23 Bulevar de Ibiza		4 Tacazzo		1 Casa Rafa	
24 Txirimiri	Restaurantes Txirimiri	5 Il Piazzolo di Scampia		2 La Pulpería	
25 La Espada		6 Domino's Pizza	Zena Alsea	3 Erre que Erre	
		7 El Talgo		4 Lizarran	Comess group
		8 El Ratón Vaquero		5 Cantina Mariachi	Comess group
		9 Chunda Bar			
<b>Tramo 4</b>		<b>Tramo 4</b>		<b>calle Fernán González</b>	
26 Méndez		10 D'Lonxe		1 Bar Antonio 2	
27 Sibuya	Grupo Sibuya	11 Lacrado		2 Irati	
28 Bar Antonio		12 El Paleto		3 El Estribo	
29 El Maridaje	Bulbiza Holding				
30 Casa Julián de Tolosa	Bulbiza Holding				
31 La Retasca	Bulbiza Holding				
32 La cocina de Frente_ Juanjo T	Bulbiza Holding				
33 Paeller	Bulbiza Holding				
34 Bistrónomika	Bulbiza Holding				
35 Maison Glacée	Bulbiza Holding				
36 Rodilla	Damm/Grupo Rodilla				
37 Goiko Grill	Grupo Goiko				
38 Fathe Pur					
<b>Tramo 5</b>		<b>Tramo 5</b>		<b>calle Máiquez</b>	
39 Taberna Barullo		13 El Colmado de Baranda		1 A pulpería	
40 Vila Brazil	Vila Brazil	14 Eat me		2 Döner Kebab	
41 Burger King	Zena Alsea	15 Kasanova		3 Piazzere	
		16 El Paleto			
<b>Tramo 6</b>		<b>Tramo 6</b>		<b>calle Antonio Árias</b>	
42 Bar Alemar		17 La Tramontana		1 Shampán Indian	
43 Tolezamar		18 Blackman		2 Pizza Napoli Retiro	
44 Bar Don Pedro		19 Huerta y Caldero			
45 Cafetería Ciudad Blanca		20 La Niña de Papá			
46 El Refectorio		21 Jumiroso			
47 Cafetería Vivari		22 La Rollerie			
48 Viena Capellanes	Viena Capellanes	23 El Tren de Arganda			
49 Ibiza 74					
50 Parador de Jamón					

Fig. 9/ **Tabla que recoge los datos tomados en el trabajo de campo realizado en julio de 2021 sobre los locales de hostelería situados en el ámbito formado por los bulevares de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda y calles transversales, indicando la propiedad de estos en la columna de la derecha y marcados en gris aquellos que han abierto después del confinamiento provocado por la COVID-19, a partir de mayo de 2019.**

Fuente: Elaboración propia

Además de este *holding* que agrupa *Maridaje*, *Casa Julián de Tolosa*, *La Retasca*, *La Cocina de Frente*, *Paeller*, *Bistrónomika* y *Maison Glacé*, en el entorno estudiado, nos encontramos con los cinco locales en el interior del parque que conforman el *Florida Retiro*, puesto en marcha por el empresario Ramón Matoses, propietario de Mercado de Fuencarral S. A., *Kulto*, de Laura López y José Fuentes con otro local en Cádiz; *John Torres*, cuyo dueño regenta también *Panoteca* y *John Barrita* (SÁNCHEZ, 2017); *Sibuya*, perteneciente al grupo empresarial dedicado a la hostelería y restauración ofreciendo comida japonesa y asiática a través de dos marcas, *Sibuya Urban Sushi Bar* y *Kamado Asian Food*; Goiko Grill, propiedad de Andoni Goicoechea, con más de ochenta y siete locales en España; Rodilla, del Grupo Rodilla, con más de doscientos establecimientos en España, *Viena Capellanes*, que cuenta con veintiún locales en Madrid y sesenta y siete *Corner Viena*; *Burger King* y *Domino's Pizza*, ambas pertenecientes al grupo multimarca y multiformato Zena Alsea (MONTES, 2019); *Lizarran* y la *Cantina Mariachi*, las dos correspondientes a Comess Group, que engloba siete marcas diferentes en régimen de franquicia.

El resultado que obtenemos es el establecimiento sostenido de una intensa red de hostelería que domina el tejido urbano del barrio, desde los bulevares, las grandes avenidas y las pequeñas calles residenciales. Un proceso agravado con la llegada de la pandemia provocada por la COVID-19, que ha permitido una ocupación aún mayor de la descrita, justificada por la urgencia de salvar económicamente estos negocios, encontrando no solo en los bulevares, sino en las aceras y plazas de aparcamiento, su tabla de salvación.

#### 4. Instrumentos urbanísticos para la protección del espacio público

En el espacio urbano definido por un bulevar convergen de modo ejemplar cultura y naturaleza. Puede considerarse, sin duda, un producto cultural donde las alineaciones de arbolado tienen un papel protagonista capaz de establecer toda una serie de relaciones ricas y complejas con los ciudadanos en sus distintas dimensiones, histórica, social, estética, ecológica, económica, etc., el ritmo de los árboles va pautando un recorrido dedicado a paseo, la bóveda que crean las copas ya maduras sirven de cobijo, la variación cromática de la *Shopora japonica*, especie predominante, es un recurso estético de gran valor.

Constituyen el primer caso en la historia del planeamiento urbanístico madrileño en que se contempla la provisión de estos espacios para recreo y esparcimiento de la población, así como para la mejora ambiental de la ciudad, poniendo en práctica los principios establecidos en los múltiples movimientos internacionales surgidos a partir de mediados del siglo XIX, como los *Public Walk* ingleses o las teorías de Alphand en el París haussmanniano (SÁNCHEZ-FAYOS & VILLACAÑAS, 2001). En definitiva, estos espacios forman parte de la herencia cultural de la sociedad europea y madrileña en un periodo fundamental para la formación de la ciudad moderna.

#### 4.1. La protección cultural de los bulevares del Ensanche madrileño en la normativa municipal

La legislación urbanística de nuestro país protege y regula la conservación de estos espacios a partir de un documento básico, el Catálogo de Elementos Protegidos. En el caso del municipio de Madrid, las Normas Urbanísticas del PGOUM de 1997, planeamiento vigente en la actualidad (2021), incorporan un Catálogo de Elementos Protegidos, es decir, un registro individualizado de elementos clasificados según una división tipológica, para los cuales se define el alcance de su protección y se regula el tratamiento específico más idóneo para esta.

Los dos bulevares analizados se encuentran registrados en dicho catálogo y protegidos dentro de la categoría de Parques Históricos, Jardines de Interés y Arbolado Singular, que engloba de modo genérico aquellos espacios urbanos ajardinados cuya conservación es necesaria por circunstancias de índole histórica, artística o ambiental, asignándoles el nivel de protección tres dentro de una escala de cuatro niveles. La mayor protección se identifica con su significado histórico-artístico, seguido del interés histórico, referencial y, finalmente, ambiental.

El valor *referencial* que se atribuye a los dos bulevares se justifica por considerarse

(...) espacios situados en puntos de especial significación de la ciudad, aunque su trazado no sea especialmente relevante, los que sean necesarios para la conservación de la trama urbana y aquellos cuya existencia represente el mantenimiento de las condiciones ambientales o de calidad de vida de la zona en que están incluidos. (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997a: 80).

Se define, asimismo, el alcance de su protección, considerando que los parques y jardines catalogados dentro de este nivel, “deben ser mantenidos y protegidos por sus propietarios de su destrucción y repoblados con especies vegetales idénticas a las existentes cuando el paso de los años los deteriore” (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997a: 81).

Asimismo, en el artículo 4.6.7. relativo a usos e intervenciones permitidas en los jardines de interés, el punto 2.a. indica que “se permiten usos culturales no lucrativos o pequeños quioscos, con la condición de no dañar la vegetación ni alterar el trazado del jardín” (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997a: 83). Indicaciones que no se han cumplido y que han dirigido a estos espacios al colapso, donde el peatón es vetado a su derecho de espacio público, viéndose relegado al espacio residual que va dejando la secuencia continua de quioscos y terrazas. La ocupando del andén central por las terrazas, tanto de invierno como de temporada, hemos visto que representa actualmente el cincuenta por ciento de la sección (FIG. 7).

Toda la información relevante se recoge en una ficha descriptiva, donde se identifica el bien a catalogar con su denominación y número de referencia, además de las relaciones con otros catálogos, referidos a edificios y elementos singulares, un apartado de observaciones y, por último, consideraciones concernientes a vegetación. Las fichas referentes a los dos bulevares son prácticamente idénticas, excepto que en el bulevar de la calle Ibiza indica que se trata de un proyecto de remodelación. En ambos, se recogen las especies vegetales que forman parte del bien, distinguiendo seis categorías: vegetación singular, del que no aparece ninguna entrada; vegetación arbórea relevante, *Robinia pseudoacacia*, *Sophora japonica* y *Ulmus pumila*; vegetación arbustiva relevante, *Evonymus sp.*, *Ligustrum sp.*, *Lonicera nitida*, *Nerium oleander*, *Pyracantha coccinea*, *Rosa sp.*, *Viburnum tinus*; setos, sin entrada; cubierta vegetal, césped; y un cajón de sastre denominado otro tipo de vegetación, *Hedera hélix* (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997 b, c).

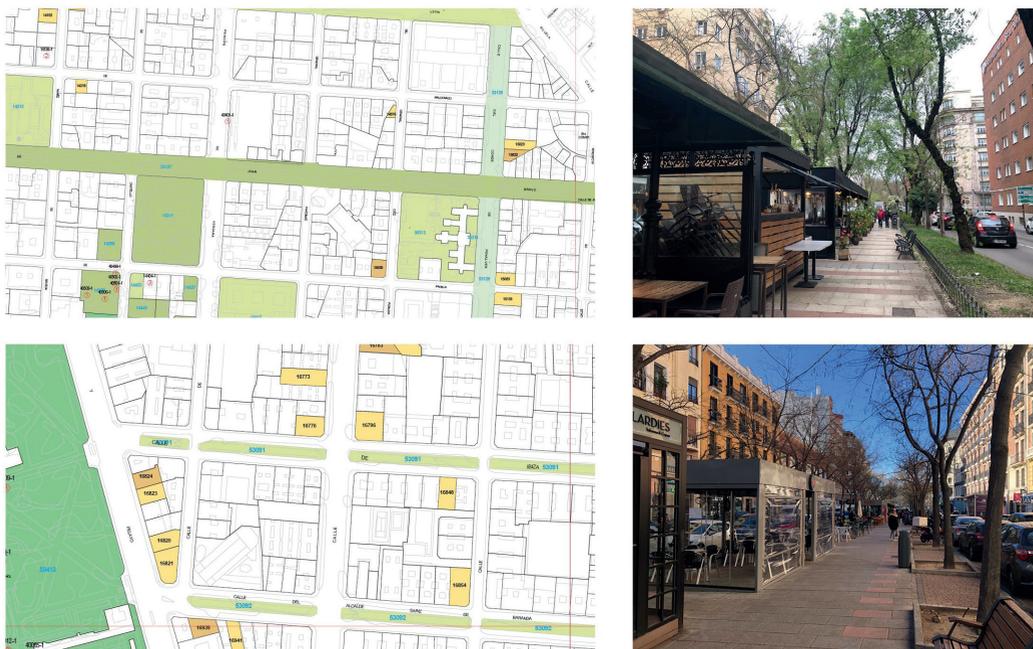


FIG. 10/ Superior izquierda: Catálogo de Elementos Protegidos del PGOM de 1997 correspondiente al bulevar de la calle Juan Bravo. Superior derecha: bulevar de la calle Juan Bravo, abril 2021. Inferior izquierda: Catálogo de Elementos Protegidos del PGOM de 1997 correspondiente a los bulevares de las calles Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda. Inferior derecha: bulevar de la calle Ibiza, diciembre 2020.

Fuente: Superior: (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997f) y archivo personal. Inferior (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997e) y archivo personal

Para entender la transformación de la configuración espacial descrita de los bulevares del barrio de Ibiza, se ha comparado con el bulevar de la calle Juan Bravo, comprobando que difieren sustancialmente. Mientras los dos primeros han perdido las superficies terrazas que delimitaban el andén central y acogían las plantaciones de arbolado, el segundo las mantiene. La protección que el PGOUM de 1997 asigna al bulevar de la calle Juan Bravo, al igual que los dos tramos supervivientes del bulevar de la avenida de la Reina Victoria, un nivel superior, valorando no solo su carácter referencial, sino su interés histórico (FIG. 10). En este sentido, se demuestra una mayor presencia de jardines catalogados y con niveles de protección más altos, correspondientes al periodo del Madrid moderno en los barrios del norte de la ciudad y en el entorno del eje de la Castellana, por ser estos los lugares de residencia de la clase social de mayor renta (SÁNCHEZ-FAYOS & VILLACAÑAS, 2001).

El plano de Madrid de 1929 es la base cartográfica que ha servido para establecer el primer tercio del siglo XX como la fecha de realización de la mayor parte de los bulevares de la ciudad (FIG. 3), siendo anteriores los de las calles Areneros, Sagasta y Carranza, construidos entre 1870 y 1901, y, posteriores, los tramos orientales de las calles de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda (ARIZA & MASATS, 2001) (MARTÍNEZ & MARTÍNEZ, 2013). La construcción de la calle Juan Bravo puede reconocerse en el trabajo realizado por Núñez (1906), Memoria relativa a los trabajos efectuados en las vías públicas en los años 1904 y 1905, que incorpora un plano descriptivo de las obras ejecutadas desde el 1 de diciembre de 1903 al 31 de diciembre de 1905 y de las que en esta fecha se hallan en ejecución. Se representa de manera detallada el diseño de la calle Juan Bravo como bulevar, desarrollado en estos años sus cuatro primeros tramos coincidentes con el cruce de la calle Velázquez, constituyendo parte del entorno del paseo de la Castellana, principal eje urbano del Madrid moderno.

La urbanización del actual barrio de Ibiza fue posterior al barrio de Salamanca, centrándose inicialmente en las vías principales, Ronda de Vallecas —actual avenida de Menéndez Pelayo—, calle O'Donnell y las que rodean y facilitaban el acceso al Hospital de San Juan de Dios, siendo una de ellas la calle Ibiza situada al sur de este (NÚÑEZ, 1927). Este dato se comprueba en la imagen aérea de 1927 y en el parcelario de 1929, donde aparecen sus tramos occidentales, relacionados con el parque del Retiro, siendo el parcelario de 1940 el que recoja toda su longitud (FIG. 4).

El PGOUM de 1997 cataloga con el nivel 2 de protección a “aquellos espacios que, aunque hayan perdido en parte su caracterización jardinera formal, son identificables por el cerramiento, restos de trazado o hacen referencia a un entorno determinado o a una época concreta” (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997a: 80). El alcance de protección es mayor, no centrándose exclusivamente en los elementos vegetales, sino en el trazado del jardín, incluyendo la prohibición expresa de alterarlo. Sin embargo, la ficha individualizada no incorpora documentación que describa el trazado que se protege, simplemente, enumera las especies vegetales que allí se encuentran: vegetación singular, no aparece ninguna entrada; vegetación arbórea relevante, *Sophora japonica*; setos, *Cotoneaster s. sp.*, *Nerium oleander*, *Pyracantha coccinea* (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997 d).

El interés histórico del bulevar de Juan Bravo hace referencia a la época concreta del Madrid moderno y la protección de su trazado definido por unas bandas ajardinadas laterales en las que se sitúa el arbolado, creando un recinto bien definido de estancia y paseo protegido frente al tráfico de las vías laterales, ha permitido su conservación hasta nuestros días, mientras que los bulevares del barrio de Ibiza han visto modificada precisamente la estructura y composición del espacio reservado a los elementos naturales, reduciendo esta a una sucesión de alcorques individuales de 1,80x1,80 cm de dimensión a lo largo de su recorrido. Este cambio ha tenido importantes consecuencias. Primero, la pérdida de biodiversidad debido a la rebaja de los estratos vegetales que representaban la asociación de árboles y arbustos, segundo, la ocupación sostenida a lo largo del tiempo con distintos usos del marco de plantación del arbolado tras su pavimentación.

Los tres bulevares se reconocen como jardines de interés, aunque hemos visto que tienen niveles de protección diferentes. La delimitación del ámbito de protección en el caso de Juan Bravo se refiere a la sección completa de la calle, mientras que la de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda se limita al andén central arbolado. En cuanto al entorno próximo que acompaña a estos espacios, también encontramos diferencias. En el entorno de los bulevares de Ibiza, únicamente tienen protección los Jardines del Buen Retiro, no hay más elementos protegidos. Llama la atención que la calle Menéndez Pelayo, cuya fachada este la conforman la valla de cerramiento y las puertas de acceso al parque, no lleve asociada algún tipo de protección como entorno de bien. Del mismo modo, la calle Narváez también se

excluye, sin embargo, a partir del cruce con la calle Goya, su prolongación, la calle Conde de Peñalver, sí que dispone de protección como Jardín de Interés con un nivel 4.

Esta cuestión es clave para avanzar en la recuperación del espacio singular de los bulevares del barrio de Ibiza, la valoración del significado del entorno, una vez que el único elemento que sobrevive del trazado es la doble alineación arbolada situada en el andén central de la sección.

La falta de precisión en la representación gráfica expresada en los planos del catálogo, la generalidad en la expresión de los valores de estos espacios públicos en la literatura de las normas urbanísticas y la falta de contenido riguroso en las fichas individualizadas, genera dudas sobre cuáles son los elementos que hacen de estos espacios urbanos lugares de interés y, por tanto, es necesario conservar y proteger para las generaciones futuras.

Esta comparación pone en evidencia la necesidad de un catálogo más preciso y comprometido con los espacios urbanos, que aporten un análisis integral, donde un acercamiento sistémico podría dar las claves para identificar aquellos elementos que son necesarios preservar para mantener la estructura única que los identifica y, por consiguiente, los hace imprescindibles para entender el momento cultural de su formación, en este caso, más vulnerable si cabe, por su cercanía temporal, al tratarse de una manifestación de principios del siglo XX, tal y como se expresa en el proyecto de investigación Metodología experimental para la revisión de los Catálogos de Patrimonio Edificado (MERCE), (Aa.Vv., 2018).

En esta línea, han surgido iniciativas que ponen en valor las alineaciones de arbolado y la importancia de su salvaguarda como componente estructural del espacio urbano, es el caso de la nominación *Tree planting along streets and roads in Europe*, propuesta por Tore Edvard Bergaust al programa de Europa Nostra, *The 7 Most Endangered*,<sup>4</sup> o de otras puestas en marcha por el equipo de investigación Aranjuez Paisaje Cultural, donde, a partir de un sistema pionero de catalogación basado en las relaciones que se establecen entre las diferentes

unidades del paisaje, las calles y paseos arbolados de Aranjuez, adquieren una dimensión estructural del paisaje al ir más allá de la simple concepción medioambiental, incorporando toda una serie de valores asociados, históricos, tipológicos, económicos, estéticos, inmateriales y paisajísticos (JIMÉNEZ, L & LASSO DE LA VEGA, M & LUENGO, A., 2018).

#### 4.2. La naturaleza como elemento fundamental en la formación del espacio cultural

Parece, sin duda, que la estructura espacial dominante en un bulevar es el dosel compuesto por la doble hilera de árboles que con una composición simétrica recorre el eje de la calle, por lo que resultaría lógico que la mayor preocupación se centrara en la conservación y mantenimiento esta.

La legislación regional en materia medioambiental regula los árboles singulares y aquellos de más de diez años de antigüedad o más de veinte centímetros de diámetro de tronco en la Ley 8/2005 de 26 de diciembre de Protección y Fomento del Arbolado Urbano. Esta ley obliga a la elaboración de un inventario municipal de arbolado singular urbano y a regularlo con una normativa específica. Igualmente, establece la protección del arbolado singular, obliga a la elaboración de un Plan de Conservación para el arbolado urbano municipal y a la renovación de la Ordenanza de Protección y Fomento de la Infraestructura Verde y la Biodiversidad, esta última todavía pendiente (COMUNIDAD DE MADRID, 2005).

En 2018, se avanza de manera alineada con las instituciones a nivel mundial y europeo con la aprobación del Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad<sup>5</sup> (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2018 a), que incluye, entre otros documentos, el Plan Director de las Zonas Verdes (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2018 b), el Plan Director del Arbolado Viario de la Ciudad de Madrid (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2018 c), además de planes específicos por distritos, entre los que se incluye el Plan por distrito de las zonas verdes. Distrito Retiro (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2018 d), al que

<sup>4</sup> Este programa se puso en marcha en enero del año 2013 por Europa Nostra junto al European Investment Bank Institute como patrocinador y al Council of Europe Development Bank como socio. Actualmente, la Unión Europea y su programa Creative Europe apoya el proyecto de Europa Nostra "Sharing Heritage – Sharing Values" (2017-2020).

<sup>5</sup> En línea con la Nueva Agenda Urbana Mundial, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas, en Quito (2016), así

como con los objetivos de la Agenda 2030, la política ambiental de la Unión Europea y el VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente y la política ambiental estatal, Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada por la Ley 33/2015, que incorpora el concepto de infraestructura verde. Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (IVCRE).

pertenece el barrio de Ibiza. En este plan, se recogen cuestiones importantes, tanto de carácter instrumental como conceptual, cubriendo distintas escalas, en un intento de integrar sociedad, medioambiente y cultura:

- Incorpora la red ARCE, diseñada dentro del Plan Madrid Regenera (MAD-RE), como eje vertebrador de la conexión del verde urbano, donde los bulevares de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda se proponen como conectores verdes entre el centro de la ciudad y la periferia (LAMÍQUIZ & al., 2017).
- Ponen en marcha un nuevo concepto, *la calle verde*, con la intención de disponer de un instrumento de gestión transversal integrando medioambiente, movilidad y uso social.
- Se incluye la aplicación *Un Alcorque, Un Árbol* por la cual se tiene acceso directo al inventario de árboles de la ciudad donde cada uno posee un número de identificación y su descripción, con información relativa a la especie y estado. Hay que señalar que la utilidad de esta herramienta es importante porque permitiría, a partir de una actualización periódica de los datos, unos criterios de actuación establecidos previamente y una buena gestión de los recursos económicos y técnicos, el mantenimiento del conjunto que conforman las alineaciones arboladas. Cada árbol importa como parte constituyente del dosel continuo que imprime ritmo y carácter a la escena urbana.
- Se propone una nueva figura de protección “arbolado de especial atención” poniendo el acento en el interés cultural, con el objetivo de preservar el arbolado y su valor patrimonial e identitario al mismo tiempo que se asegura su protección.
- Defiende la continuidad de *la mesa del árbol*, un foro local, constituida en 2015 por el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, lugar de encuentro entre expertos, agentes sociales y servicios municipales para tratar los aspectos relacionados con el medioambiente y el arbolado.

Por otro lado, específicamente, el Ayuntamiento de Madrid redactó, en 2015, el *Estudio de Estado y Riesgo y Plan Director del Arbolado del Bulevar de Juan Bravo*, vinculado de forma clara a los objetivos propuestos por el Plan Director para la Recuperación de Bulevares, inserto a su vez en la revisión del PGOUM de 2012. Un documento que no hace mención alguna a la

protección histórica del trazado del bulevar y se limita a proponer diferentes alternativas de actuación sobre el arbolado, unas conservadoras en cuanto a marco de plantación y especies existentes y otras que contemplan su modificación (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2015).

La cobertura verde que caracteriza los bulevares analizados está compuesta por ejemplares de *Sophora japonica*. Se trata de un árbol de la familia de las leguminosas, de origen oriental, con una copa esférica irregular, de porte medio —veinticinco metros de altura—, crecimiento rápido, densidad media, color verde claro y hoja caduca, con flores y frutos. Es un árbol rústico, resistente al calor, al frío, a la sequía y a la contaminación que se introdujo en Europa en el siglo XVIII, y desde entonces es un árbol típico de sombra y de alineación en paseos. Teniendo en cuenta el alcance de la protección que brinda el Catálogo de Elementos Protegidos del PGOUM, de 1997, ambos bulevares deberían “ser repoblados con especies vegetales idénticas a las existentes cuando el paso de los años los deteriore” (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1997:81).

El ámbito urbano asociado a los dos bulevares está definido por las intersecciones con calles de diversa naturaleza, en las que se reconoce cierta variedad de especies vegetales: desde Menéndez Pelayo, que constituye, aparte de una arteria viaria fundamental para la ciudad, la fachada hacia los Jardines del Buen Retiro —protegidos con la categoría de Parque Histórico Artístico— dispone de una alineación de arbolado maduro compuesto por plátanos de sombra (*Platanus x hybrida*) en su acera urbana orientada al oeste; calles secundarias, todas ellas con arbolado de alineación de pequeño porte compuesto por aligustres (*Ligustrum japonicum*) y perales (*Pyrus calleryana* “Chanticleer”) en alcorques individuales; calles principales como Narváez, muy desfigurada sobre todo a raíz de la construcción del aparcamiento subterráneo para residentes, en la que se han ido sustituyendo las sóforas (*Sophora japonica*) existentes por albizias (*Albizia julibrissin*); y grandes arterias de tráfico como Doctor Esquerdo, que mantiene una hilera de arbolado maduro compuesto también por plátanos de sombra.

La sustitución de las sóforas en las alineaciones arboladas de la calle Narváez alerta sobre los criterios de selección de especies y estrategias de plantación de las alineaciones arboladas de las calles históricas. Es cierto que el Plan por distrito de las zonas verdes. Distrito Retiro, alerta sobre la baja diversidad de arbolado en el barrio de Ibiza “debido al bajo número de especies distintas —seis— del barrio y la predominancia

de la especie (*Sophora japonica*), a la que pertenece el 91% de sus pies. El resto de los barrios del distrito han obtenido un valor aceptable” (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2018:65), pero la elección de la *Albizia julibrissin*, árbol de pequeño porte y copa de aspecto aparasolado, es muy cuestionable. Aunque esta especie tiene crecimiento rápido y necesidades hídricas moderadas, su esperanza de vida es corta, le afectan los hongos, no absorbe mucho CO<sup>2</sup>, no tiene una gran contribución a mejorar la calidad del aire y produce alergias.

Cualquier análisis relativo al espacio público debe tener en cuenta un contexto de estudio más amplio, definir su entorno de influencia. Es necesario comprender que el espacio público que se protege forma parte de un sistema superior que lo engloba, donde se producen toda una serie de relaciones funcionales, formales y estéticas interconectadas.

## 5. Conclusiones

La transformación del barrio obrero diseñado por Castro, pero nunca construido, en el perímetro exterior de la ciudad, en un barrio central de clase media, al verse absorbido por el crecimiento de la ciudad hacia el extrarradio, provocó la búsqueda de una estructura urbana más rentable, donde la diversidad de tipologías residenciales y espacios públicos se vieron reducidos a edificios de viviendas colectivas que han llegado a colmar el interior de las manzanas y donde el juego de avenidas, calles y plazas se ha limitado al trazado de avenidas arboladas o bulevares perimetrales, viéndose obligados a asumir la demanda de espacio libre en un barrio como el de Ibiza de muy alta densidad poblacional.

La incorporación de los Jardines del Buen Retiro a la dotación de zonas verdes como parque público generó un foco de atracción que favoreció la construcción de los bulevares de Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda como elementos de conexión transversal, recurriendo al mismo diseño utilizado en los paseos modernos de los barrios del norte de la ciudad a imitación de los bulevares franceses. El diálogo con los Jardines del Buen Retiro ha sido continuo y muy especialmente la transformación de su fachada este, que ha ido adquiriendo progresivamente el carácter de parque de barrio, en una difícil convivencia entre la conservación patrimonial y las necesidades diarias de los habitantes que lo rodean.

Los instrumentos urbanísticos y las figuras de protección que afectan a estos lugares, junto a

los acercamientos sectoriales que se han llevado a cabo en su gestión, no han posibilitado salvaguardar sus valores, por este motivo, parece evidente una revisión del Catálogo de Bienes Protegidos del PGOUM vigente, desde una perspectiva sistémica, además de la redacción de un plan especial vinculado a un entorno más amplio, asegurando el reconocimiento de los diferentes valores que lo definen, su conservación y gestión en el futuro, así como la necesidad de prestar especial atención a los usos y funciones tanto del soporte edificado como del espacio libre, puesto que estos pueden transformar aquellas condiciones que precisamente le aportan valor.

Las tensiones urbanas motivadas por la hegemonía del automóvil llevó a la desaparición casi completa de estos bulevares representativos del paisaje urbano del Madrid Moderno y, hoy en día, a pesar de la irrupción con fuerza de nuevos conceptos urbanísticos en busca de una ciudad más sostenible, más habitable, vemos cómo el paisaje relicto de los bulevares supervivientes vuelve a tensionarse por una nueva hegemonía vinculada a la terciarización del espacio público, con graves consecuencias ambientales, sociales y culturales en cuanto que disminuye la biodiversidad, segrega la sociedad que lo habita y banaliza la herencia cultural de la escena urbana que lo caracteriza.

## 6. Bibliografía

- ARIZA, C. & MASATS, O. (2001): *Los jardines de Madrid Paseos arbolados, Plazas y Parques*. Madrid. España. Ayuntamiento de Madrid y Lunweg Editores.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1929): Plano de Madrid: Información sobre la ciudad [Mapa] 1:2.000. En *Geoportal del Ayuntamiento de Madrid* 1:1000, hoja 77,78, [https://geoportal.madrid.es/IDEAM\\_WBGEOPORTAL/visor\\_ide.iam?idfile=277baadfcd7e-11e9-9b74-ecb1d752b636](https://geoportal.madrid.es/IDEAM_WBGEOPORTAL/visor_ide.iam?idfile=277baadfcd7e-11e9-9b74-ecb1d752b636)
- \_\_\_\_\_(1940): Catastrone [Mapa] 1:500. En *Geoportal del Ayuntamiento de Madrid* 1:1000, hoja 77-IV, 78-III, [https://geoportal.madrid.es/IDEAM\\_WBGEOPORTAL/visor\\_ide.iam?idfile=ac5f4e30-6a47-11e9-a997-ecb1d752b636](https://geoportal.madrid.es/IDEAM_WBGEOPORTAL/visor_ide.iam?idfile=ac5f4e30-6a47-11e9-a997-ecb1d752b636)
- \_\_\_\_\_(1965-1993): Parcelario municipal [Mapa] 1:1000. En *Geoportal del Ayuntamiento de Madrid* 1:1000, hoja 77, [https://geoportal.madrid.es/IDEAM\\_WBGEOPORTAL/visor\\_ide.iam?idfile=fbe822f4-4970-11e9-a8ad-ecb1d752b636](https://geoportal.madrid.es/IDEAM_WBGEOPORTAL/visor_ide.iam?idfile=fbe822f4-4970-11e9-a8ad-ecb1d752b636)
- \_\_\_\_\_(1997 a): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Normas urbanísticas. Madrid. [https://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2010/Ficheros/NN.UU.%20PGOUM-97%20\(edición%20original%20impresa\).con%20marcadores.pdf](https://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2010/Ficheros/NN.UU.%20PGOUM-97%20(edición%20original%20impresa).con%20marcadores.pdf)

- \_\_\_\_\_(1997 b): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Catálogo de Elementos Protegidos. Ficha n.º 53091. En Geoportal del Ayuntamiento de Madrid.
- \_\_\_\_\_(1997 c): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Catálogo de Elementos Protegidos. Ficha n.º 53092. En Geoportal del Ayuntamiento de Madrid.
- \_\_\_\_\_(1997 d): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Catálogo de Elementos Protegidos. Ficha n.º 53127. En Geoportal del Ayuntamiento de Madrid.
- \_\_\_\_\_(1997 e): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Catálogo de Elementos Protegidos. Hoja 067/7 559/5-4/7. En Geoportal del Ayuntamiento de Madrid.
- \_\_\_\_\_(1997 f): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997*. Catálogo de Elementos Protegidos. Hoja 067/1 559/5-4/1. En Geoportal del Ayuntamiento de Madrid.
- \_\_\_\_\_(2013): *Avance de la Revisión del Plan General*. Memoria. Tomo II. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Dirección General de la Revisión del Plan General. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoYVivienda/Urbanismo/PGOUM/Publicaciones/DocTexto/AV\\_DIAGNOSTICO\\_vol1.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoYVivienda/Urbanismo/PGOUM/Publicaciones/DocTexto/AV_DIAGNOSTICO_vol1.pdf)
- \_\_\_\_\_(2015): *Estudio de Estado y Riesgo y Plan Director del Arbolado del Bulevar de Juan Bravo*. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/ElActualidadVerde/JuanBravo/ficheros/JuanBravo\\_Memoria\\_Def01.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/ElActualidadVerde/JuanBravo/ficheros/JuanBravo_Memoria_Def01.pdf)
- \_\_\_\_\_(2018 a): *Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad*. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO\\_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/DocumentacionAsociada/Resumen%20ejecutivo%20del%20diagnóstico%20de%20situación.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/DocumentacionAsociada/Resumen%20ejecutivo%20del%20diagnóstico%20de%20situación.pdf)
- \_\_\_\_\_(2018 b): *Plan Director de las Zonas Verdes*. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO\\_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/PlanesDirectores/Plan%20Director%20Zonas%20Verdes.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/PlanesDirectores/Plan%20Director%20Zonas%20Verdes.pdf)
- \_\_\_\_\_(2018 c): *Plan Director del arbolado viario de la ciudad de Madrid*. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO\\_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/PlanesDirectores/Plan%20Director%20del%20Arbolado%20Viario.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/PlanesDirectores/Plan%20Director%20del%20Arbolado%20Viario.pdf)
- \_\_\_\_\_(2018 d): *Plan por distrito de las zonas verdes. Distrito Retiro*. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO\\_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/PlanesDistrito/PlanesZonasVerdesDistrito/3%20Retiro.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/ZonasVerdes/TODO_Sobre/PlanInfraestructuraVerdeYBiodiversidad/PlanesDistrito/PlanesZonasVerdesDistrito/3%20Retiro.pdf)
- BELLVER, J. M. (2019, 22 de marzo): Los 9 locales de José Andrés en la madrileña calle Ibiza. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/comer/sitios/20190322/461158864334/casa-julian-tolosa-la-cocina-de-frente-restaurantes-calle-ibiza-madrid.html>
- DICIONNAIRE LAROUSSE (s.f.): <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/boulevard/>
- COMUNIDAD DE MADRID (2005): Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano. *Boletín Oficial del Estado*, 52, de 2 de marzo de 2006. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-3669-consolidado.pdf>
- DE CASTRO, C. M. (1860): *Memoria descriptiva del Anteproyecto de Ensanche de Madrid*. Madrid. España. Imprenta de D. José de la Peña.
- DE SOBRÓN, L. (2015): *Al este del Retiro*. Tesis (Doctoral). ETS. Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.
- \_\_\_\_\_(2018): *La alargada sombra del Retiro. 1857-1939 ocho décadas de desarrollo urbano del ensanche este de Madrid*. ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 13 (38):151-184.
- DE TERÁN, F. (1999): *Historia del urbanismo en España III, siglos XIX y XX*. Madrid. España. Ediciones Cátedra.
- DURÁN, C. (2002): *Jardines del Buen Retiro*. Madrid. España. Ayuntamiento de Madrid. Ediciones Doce Calles S.L.
- FARIÑA, J. (2 de mayo de 2016): El blog de José Fariña, urbanismo, territorio y paisaje [Entrada en blog]. Contaminación visual. <https://elblogdefariña.blogspot.com/2016/05/contaminacion-visual.html#more>
- FILMOTECA ESPAÑOLA (1963): *No-Do NOT N 1085 A* [Noticiero] En Radio Televisión Española <https://www.rtve.es/filmoteca/no-do/not-1085/1469043/>
- \_\_\_\_\_(1972): *No-Do NOT N 1558 B* [Noticiero] En Radio Televisión Española <https://www.rtve.es/filmoteca/no-do/not-1558/1470726/>
- GAVIRA, C. (1985): Núñez Granés: Ingeniería y Urbanismo en España (1900-1924). *Ciudad y Territorio*, octubre-diciembre 1985, pp. 3-10. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/82036/60737/>
- HERNÁNDEZ, P., (2017): *El jardín moderno en España (1926-1980)*. Tesis (doctoral), ETS. Arquitectura (UPM).
- JIMÉNEZ, L & LASSO DE LA VEGA, M & LUENGO, A (2018): *Análisis y actualización de los elementos del catálogo de protección del Real Sitio de Aranjuez en su carácter de Paisaje Cultural dentro de la Lista de Patrimonio Mundial mediante una metodología de unidades de paisaje*. [Resumen]. Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales. Zaragoza. España.
- LAMIQUIZ, P. & CARPIO, J. & ESPINOSA, E. (2017): La propuesta de la red de bulevares de Madrid. *Planur-e*, n.º 10, pp. 1-17.
- LEAL, J & MARTÍNEZ, M & ECHAVES, A & GARCÍA, E (2012): Densidades urbanas y sociales en dos barrios centrales de Madrid: virtudes, excesos y desigualdades de fondo. *Urban NS04*, pp: 61-79.
- MADRID (1978): En dos meses estarán ajardinados los bulevares de la calle Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda. *El País*. [https://elpais.com/diario/1978/01/29/madrid/254924656\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1978/01/29/madrid/254924656_850215.html)
- MARTÍNEZ, J. & MARTÍNEZ, A. (2003): "Los bulevares del Ensanche". En CDU: Madrid. (pp. 317-323) Madrid. España: CDU.
- MONTES, L (2019, 20 de febrero): Estas 15 empresas de las que nunca has oído hablar controlan las cadenas más populares de España, desde Burger

- King a La Tagliatella. *BUSINESS INSIDER*. <https://www.businessinsider.es/companias-controlan-cadenas-industria-restauracion-372597>
- NÚÑEZ, P. (1906): *Vías públicas del Interior, Ensanche y Extrarradio. Memoria relativa a los trabajos efectuados en dichas vías en los años de 1904 y 1905*. Madrid. Imprenta Municipal.
- \_\_\_\_\_(1910): *Proyecto para la urbanización del extrarradio de dicha Villa*. Madrid. Imprenta Municipal. [http://www.memoriademadrid.es/buscador.php?accion=VerFicha&id=46721&num\\_id=136&num\\_total=153](http://www.memoriademadrid.es/buscador.php?accion=VerFicha&id=46721&num_id=136&num_total=153)
- \_\_\_\_\_(1927): *Memoria resumen de los trabajos realizados por la Comisión del Ensanche del Excmo. Ayuntamiento de Madrid desde 1 de abril de 1924 a 31 de diciembre de 1926*. Madrid. Imprenta Municipal. [http://www.memoriademadrid.es/buscador.php?accion=VerFicha&id=27773&num\\_id=77&num\\_total=146](http://www.memoriademadrid.es/buscador.php?accion=VerFicha&id=27773&num_id=77&num_total=146)
- POZUETA, J & LAMIQUIZ, F. J. & PORTO, M. (2009): *La ciudad paseable*. Madrid. España. CEDEX.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, s.f. Bulevar. En *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/bulevar>
- RESTAURACIÓN NEWS. (19 de junio de 2015): *Abre en Madrid el Mercado de Ibiza*. <https://restauracion-news.com>
- SAMBRICIO, C. (2004): *Madrid, vivienda y urbanismo: 1900-1960. De la "normalización de lo vernáculo" al Plan Regional*. Madrid. España. Akal Arquitectura.
- SÁNCHEZ, E. (2017, 22 de agosto): Bocado John Barrita (Madrid). Cuando salta la chispa entre el pan y el relleno. *Guía Repsol* <https://www.guiarepsol.com/es/comer/nuestros-favoritos/restaurante-john-barrita-madrid/>
- SÁNCHEZ-FAYOS, T. & VILLACAÑAS, S. (2001): *Los jardines del Madrid Moderno*. Madrid. España. Departamento de Estudios y Comunicación, Gerencia Municipal de Urbanismo. Ayuntamiento de Madrid.Vv. AA. (2018): *Proyecto Interno de Investigación MERCE, Metodología experimental para la revisión de los Catálogos de Patrimonio Edificado*. Grupo de Investigación PAR-PAN de la Universidad Europea de Madrid. Research Paper 3. Colección Cuadernos de Investigación. Madrid. España. Editorial Rueda.

## 7. Listado de Acrónimos/Siglas

PGOUM: Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 405-428

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.7>

CC BY-NC-ND



# “Espacios de renta” y proceso de construcción de la ciudad: el caso de la Torre Glòries en Barcelona

Federico CAMERIN

Investigador postdoctoral Margarita Salas  
Universidad de Valladolid  
Universidad Politécnica de Madrid (DUyOT-GIAU+S)

“La ciudad se te aparece como un todo en el que ningún deseo se pierde y del que tú formas parte, y como ella goza de todo lo que tú no gozas, no te queda sino habitar ese deseo y contentarte. Tal poder, que a veces llaman maligno, a veces benigno, tiene Anastasia, ciudad engañosa: si durante ocho horas al día trabajas como tallador de ágatas ónices crisopacios, tu afán que da forma al deseo toma del deseo su forma, y crees que gozas por toda Anastasia cuando sólo eres su esclavo”.

Italo CALVINO (1998: 27), hablando de la ciudad de Anastasia

**Resumen:** El artículo analiza el caso de la Torre Glòries de Barcelona para demostrar las dinámicas económico-financieras del proceso de construcción de la ciudad catalana. Haciendo hincapié en el concepto original de “espacio de renta”, el análisis de este caso de estudio demuestra que la construcción de dicha Torre es parte del más amplio proceso de renovación-regeneración urbana impulsado en todo el barrio del Poblenou, desde a finales del siglo pasado, para la terciarización y mercantilización del espacio urbano. La finalidad de este estudio es poner en énfasis las vicisitudes ocurridas en la gestión de la Torre Glòries que son típicas de los procesos globales neoliberales de especulación inmobiliaria que inciden en las desigualdades entre ciudadanos, y cierta tendencia de réplica a nivel internacional.

Recibido: 09.03.2021; Revisado: 27.10.2021.

Correo electrónico: [federico.camerin@uva.es](mailto:federico.camerin@uva.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8659-3761>

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

Federico Camerin ha realizado este trabajo en el marco del proyecto “La Regeneración Urbana como una nueva versión de los Programas de Renovación Urbana. Logros y fracasos”. Este contrato está cofinanciado por el Ministerio de Universidades en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, por la Unión Europea – NextGenerationEU y por la Universidad de Valladolid.

**Palabras clave:** Proceso de construcción de la ciudad; Ordenación urbanística; Promoción inmobiliaria; Dinámicas urbanas; Regeneración urbana.

## ‘Profit-driven spaces’ and city-making process: the case of Glòries Tower in Barcelona

**Abstract:** The paper analyses the case of the Glòries Tower in Barcelona to demonstrate the economic-financial dynamics of the city-making process. The study, which relies on the original concept of ‘profit-driven spaces’, demonstrates that the building of this Tower is part of the broader process of the late 20th-century urban renewal-regeneration carried out in Poblenou neighbourhood for the tertiarisation and commodification of its urban space. This study aims to highlight the difficulties in the management of the Glòries Tower. These vicissitudes are typically tied to the global neoliberal processes of real estate speculation that affect inequalities between citizens, and a certain tendency to replicate them on an international level.

**Keywords:** City-making process; Urban planning; Real estate activity; Urban development dynamics; Urban regeneration.

### 1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo el entendimiento del proceso de materialización de la Torre Glòries, hoy en día “Glòries”, sus repercusiones en el ámbito en que se inserta y sus impactos en la ciudad de Barcelona. La hipótesis de base es que detrás de la aparición de la Torre Glòries se esconden estrategias inmobiliarias específicas, responsables del modelo de ciudad posfordista, exclusiva, desigual y segregada. La interpretación del caso de estudio desembocará en una primera aproximación teórica de una dinámica que no solamente se observa en el caso de la Torre Glòries de Barcelona, sino también en otras ciudades globales y que se definirán como “espacios de renta”.

Para alcanzar el objetivo de esta investigación, se han llevado a cabo trabajos específicos de campo<sup>1</sup>, de archivo y de *desk research*. En la parte dedicada al marco teórico (sección 2) sobre los espacios de renta, las reflexiones primordiales de Álvarez Mora publicadas en su manuscrito de 2015 “*Ciudad como producto versus la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio de la renta y el espacio social*” y las observaciones del Autor sobre algunos “espacios de renta” materializados no solamente

en Barcelona, sino a nivel internacional, han sido fundamentales como punto de partida para desarrollar la investigación. En esta sección se han empleado referencias procedentes de los campos de estudio de la arquitectura, urbanismo y geografía urbana a nivel internacional, que investigan los procesos globales neoliberales de especulación inmobiliaria basados en la materialización de edificios y proyectos urbanos llamativos, en relación, todo ello, con la evolución del modelo urbano de la renta del suelo. La sección 3 analiza el proceso de renovación urbana del Poblenou de Barcelona desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad (sección 3.1) y el proceso de construcción de la Torre Glòries (sección 3.2). La sección 4, dedicada a la discusión, pone en evidencia los resultados de la investigación y, por último, la sección 5 (conclusiones) identifica las enseñanzas que podemos extraer del caso de estudio.

### 2. Marco teórico. Hacia la definición de los “espacios de renta”

Bajo los lemas de *cities for profits* (ciudades con fines de lucro; véanse por ejemplo BRENNER, 2017 & SHATKIN, 2017) y *profit-driven spaces* (espacios con fines de lucro; CAMERIN, CAMATTI &

<sup>1</sup> Las reflexiones contenidas en este artículo no derivan solamente del trabajo realizado a Barcelona. También la observación de otros proyectos a nivel internacional cuya dinámica

puede ser asimilada a aquella de los espacios de renta, y que se mencionarán en la sección 2 del artículo.

GASTALDI, 2021), el espacio urbano de la “ciudad como máquina de crecimiento” (MOLOTCH, 1976) se modela siguiendo intervenciones fomentadas por parte de inversores y agentes inmobiliarios con ánimo de lucro, los cuales, con el beneplácito del sector público que fomenta un “urbanismo inmobiliario” (ROCH, GAVIRIA & GUERRA, 1979), transforman el espacio en las funciones que les resulta más rentable (LEFEBVRE, 1974; SMITH, 1982; HARVEY, 1989; ÁLVAREZ MORA & CAMERIN, 2019). Podemos concebir estas intervenciones, tal y como define Álvarez Mora (2015: 11-13), como “espacios de renta”, es decir, como categorías espaciales a través de las cuales se expresa la producción de beneficios económicos derivados de un uso determinado que se hace del suelo. Su manifestación está estrechamente vinculada a previsiones “especulativas” concretas, generadas por parte del capital inmobiliario-financiero<sup>2</sup>, las cuales son ajenas o simplemente no responden a las necesidades colectivas de la ciudadanía. Necesidades que, tácitamente, no son atendidas por razones que obedecen a mecanismos, cuando menos, anti-democráticos, al margen de controles ciudadanos. Estos mecanismos están involucrados con la creación de expectativas vinculadas a beneficios económicos derivados de las transformaciones urbanas a emprender. Todo esto se lleva a cabo con el beneplácito de la Planificación Urbana, que sanciona el modelo de desarrollo urbano, cuya tendencia es la de estar estrechamente ligado a los intereses del capital.

Los espacios de renta, en su calidad de “productos inmobiliarios”, se constituyen como “lugares imaginados” que se convierten en realidades económicas anticipadas para rentabilizar el valor de un determinado suelo, como aquel procedente de antiguos usos fordistas, el cual resulta inadecuado para alcanzar los objetivos del capital más avanzado. A pesar de tener un contenido económico de alto rendimiento, estos espacios no se configuran únicamente siguiendo una vertiente estrictamente económica, ya que su materialización implica la realización previa de un proceso de desposesión social que afecta a la rentabilización del “patrimonio histórico heredado”, ya sea habitado o utilizado colectivamente. De hecho, la realidad de los espacios de renta se expresa, sobre todo, teniendo en cuenta su composición social previa, muy diferente

con respecto a aquella otra que emerge una vez que han sido privatizados. En pocas palabras, son espacios sometidos a un acto de apropiación social vinculada con intereses privados, lo que determina, en definitiva, el cese de su condición como “espacios colectivos”.

La creación de “espacios de renta” responde a la necesidad de materializar el soporte físico apto para acoger y desarrollar las “nuevas economías”, que responden a las exigencias derivadas de un proceso de “terciarización” en un mundo cada vez más globalizado (MCNEILL, 2017), donde la competencia internacional, entre ciudades y regiones, se presenta con una gran intensidad, incluso, con violencia (BUDD, 1998; LOW, 1995; OECD TERRITORIAL REVIEWS, 2006). La creación de “espacios de renta” implica, por otro lado, la materialización de artefactos específicos, “obras milagrosas” (MOIX, 2010) y de “seducción” (ZULAIKA, 1997) cuyo éxito se garantiza en la medida en que su diseño se confía a élites proyectistas de fama internacional, para que la cultura e ideología del consumismo se extienda más allá de sus límites precisos, tanto que llegan a ser repetidas en algunas de las ciudades que podemos definir como globales (SKLAIR, 2017)<sup>3</sup>. Dichos “espacios inmobiliarios” expresan, inequívocamente, una cualidad central, creada a partir de sus arquitecturas singulares “únicas”, icónicas y excepcionales, que venden su imagen, sobre todo, a través los medios de comunicación.

## 2.1 Las funciones de los espacios de renta

A los espacios de renta se atribuyen funciones con capacidad para crear un “efecto de centralidad”, dando lugar a nuevas operaciones de renovación-regeneración urbana para la formación de ámbitos temáticos para consumir. Entre los ejemplos, podemos mencionar el Centro George Pompidou de París, el cual substituyó a finales de los setenta el antiguo mercado de Le Halles, desencadenando una evidente acción de saneamiento en su entorno típica de la práctica de renovación urbana heredada de Estados Unidos (BAUDRILLARD, 1982), así como

<sup>2</sup> Por capital inmobiliario-financiero entendemos un agente, o un conjunto de agentes, interesado en la gestión inmobiliario-financiera de determinadas zonas de la ciudad, generalmente estratégicas desde el punto de vista del aprovechamiento de la renta urbana debido a la hipotética

condición de centralidad que se expresan, con el objetivo de ampliar el campo de sus intereses económicos.

<sup>3</sup> Para profundizar el análisis sobre las empresas multinacionales de diseño y el conjunto de sus obras arquitectónicas bajo el neologismo “stararchitecture” se remite a Moix (2016) y Alailly-Mattar, Ponzini & Thierstein (2020).

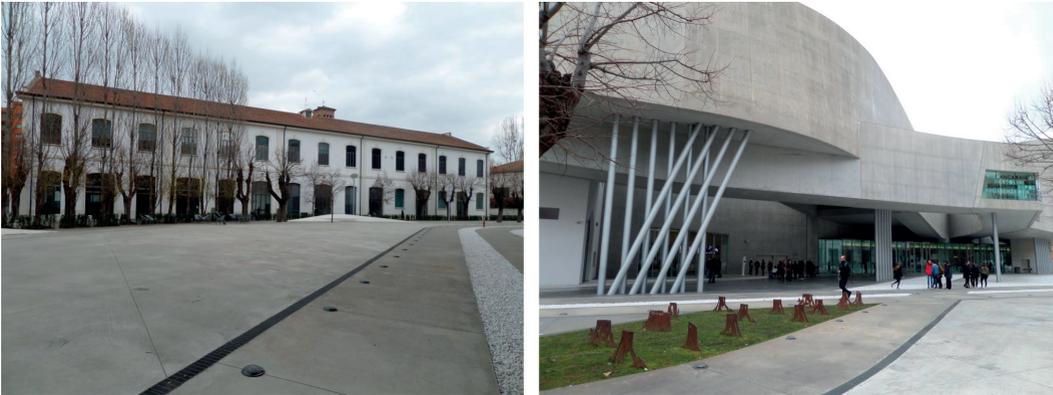


FIG. 1/ Imágenes del museo MAXXI de Roma. A la izquierda, el único edificio remodelado que hoy en día es un espacio multifuncional al museo. A la derecha, el edificio realizado en lugar de los antiguos cuarteles.

Fuente: Fotografías de Federico CAMERIN (2018).



FIG. 2/ A la izquierda, el megaproyecto urbano llamado “Hudson Yards”, comenzado en 2012 y todavía en construcción, al final de la High Line. A la derecha, el edificio residencial de lujo de Zaha Hadid, completado en 2017.

Fuente: Fotografías de Federico CAMERIN (2020).

el Museo de las Artes del Siglo XXI “MAXXI”, en Roma, edificado sobre los restos del antiguo cuartel militar “Montello” (FIG. 1) en el barrio popular de Flaminio, para crear un nuevo distrito cultural (VITTORINI, 2004). Ambos ejercen una única función, es decir, una concreta oferta cultural, a partir de la cual se han llevado a cabo una serie de construcciones de “alta calidad”, tanto “terciarias” como residenciales, ofertadas como espacios inmobiliarios “centrales” que producen una alta renta a costa del desahucio de la herencia patrimonial industrial en origen<sup>4</sup>. Esa dinámica, incluso, puede desembocar en la reproducción de espacios de renta centrales en áreas en declive industrial, tal y como está sucediendo alrededor de la antigua vía del ferrocarril

High Line de Nueva York (LINDNER & ROSA, 2017; FIG. 2).

Los espacios de renta se realizan, en general, sobre la base de una “multifuncionalidad”, lo que induce a la creación de nuevas centralidades con las que se identifican. Como ejemplo de estas centralidades, expresadas como “mezcla de actividades”, podemos considerar aquellos espacios atractivos, vinculados al consumo, que realizan una “renta multifuncional” como si se tratasen de “centros comerciales”. En este sentido, la aglomeración en un mismo lugar de cafés, cines, discotecas, restaurantes y tiendas, en general, constituye la receta para crear lugares que han resultado como consecuencia de un

<sup>4</sup> En el caso del Museo MAXII de Roma, se trata de una intervención que, junto al Auditórium, el Puente de la Música y el proyecto de la Ciudad de la Ciencia está conformando

una nueva centralidad cultural de alcance metropolitano en la capital italiana (Rossi, 2020).

proceso de desposesión de la vida urbana existente con anterioridad. Es aquí donde el carácter típico de una determinada ciudad, o un barrio específico, se pierde en favor del “producto” global, ya sea este un tipo de comida, ropa, música, etc. Es el caso de la reconversión de la antigua Plaza de Toros en el centro comercial Arenas, localizada en la Plaza de España de Barcelona (ALONSO, 2011). También, en la Europa del Este nos encontramos con casos similares (FIGS. 3 y 4). En Praga, por ejemplo, donde el antiguo cuartel *Jiri of Podebrady Army Barracks* ha sido transformado en el *Palladium Shopping Centre* al servicio de una ciudad literalmente vendida al mercado del turismo global (COOK, 2010). En Košice, Eslovaquia, la reconversión del cuartel *Jaroša* en el *Kulturalpark* ha sido la principal actuación para albergar la manifestación “Capital



FIG. 3/ Las dos entradas del Palladium Shopping Centre.

Europea de la Cultura” de 2013, marcando el comienzo de la explotación cultural y turística de esta ciudad a nivel internacional (KRCHO, 2013).

Estos son algunos ejemplos<sup>5</sup> que ilustran la estrategia que delinea el capital, con el objetivo de implantar, en lugares creados a tal efecto, actividades y población que demandan altas dinámicas de consumo. Para la materialización de estos espacios se utilizan, como soportes físicos, grandes propiedades de suelo. Se trata, en general, de antiguos complejos que han derivado hacia una obsolescencia funcional por razones que tienen que ver con su hipotética “inadecuación” económica y social, lo que es sancionado, necesariamente, en el marco de un “modelo de desarrollo urbano” que responde a los intereses del capital.



Fuente: Fotografías de Federico CAMERIN (2018).



FIG. 4/ Los espacios del Kulturpark.



Fuente: Fotografías de Federico CAMERIN (2018).

<sup>5</sup> El Autor de este manuscrito ha realizado trabajos específicos de campo y reuniones con varios académicos a partir de 2017 en Barcelona, así como en otras ciudades, para llegar a la construcción del marco teórico sobre los espacios de renta acompañado por casos de estudio concretos. Se destacan, entre otros, los coloquios con Alfonso Álvarez Mora para profundizar los aspectos teóricos de los espacios de renta, Carlos Marmolejo Duarte para la forma de encauzar la

investigación en el mercado inmobiliario del sector terciario en Barcelona y las estancias de investigación en Roma de 2018 con los equipos de investigación de la Sapienza Università di Roma y RomaTre, encabezados respectivamente por Laura Ricci y Mario Cerasoli, sobre la regeneración urbana del barrio Flaminio y en Košice de 2018 en el Institute of Social Sciences SAS (responsable Anna Kalistová).

## 2.2 Espacios de renta como espacios exclusivos, excluyentes y globales

Los espacios de renta fomentan un comercio de bienes y servicios muy exclusivo, asumible por unos, los menos, vetado para otros, los más. Hacen frente, de manera general, a necesidades de índole privado, cuya satisfacción está relacionada con un determinado estilo de vida elitista, consumista e insaciable, lo que se manifiesta en las contradicciones que caracterizan al proceso de “acumulación capitalista”, es decir, en una polarización de clase y también en una insostenibilidad ecológica (MILES, 2010). Los espacios de renta son, en resumen, la expresión del poder de la clase dominante, compuesta por los que poseen y controlan, en nuestro caso, una gran cantidad de suelo urbano. En otras palabras, estos espacios son la manifestación de la “ciudad del capital” (STEIN, 2019), de su continua evolución y de su “vagabundismo” en la búsqueda del beneficio (KATZ, 2001).

Por tanto, un espacio de renta se configura como un espacio “exclusivo” y “excluyente”, mercantilizado y privatizado, asociado, generalmente, al consumo de masa. Bien entendido que se trata de un consumo que explota a dichas masas, sin hacerlas partícipes de sus beneficios ni siquiera de forma indirecta, es decir, negándoles la satisfacción de necesidades elementales. Los espacios de renta, su creación, pone en entredicho el desarrollo de la vida urbana de la población local, ya que su objetivo es realizar la “ciudad como producto”, la ciudad que es intercambiable en el mercado global (ÁLVAREZ MORA, 2015), la que está sometida a las exigencias que satisfacen el individualismo más acusado.

Se trata de unas formas de intervenir en la ciudad, sobre todo, en la ciudad tradicional, que enfrentan a la ciudad como producto, resultado de dichas prácticas urbanísticas, con la ciudad como obra, es decir, haciendo hincapié en el discurso de ÁLVAREZ MORA (2015: 15-18), la ciudad preexistente, la que es objeto de un proceso de desposesión socio-espacial de clase.

En definitiva, los espacios de renta, en su vertiente de áreas que producen una alta rentabilidad en el mercado inmobiliario-financiero,

constituyen un requisito esencial en el proceso de producción del espacio para diseñar una nueva imagen de la ciudad, reconocible, exportable y consumible globalmente.

## 3. Caso de estudio. Torre Glòries en Barcelona

### 3.1 Metodología

El caso de estudio se ha basado en una investigación pormenorizada que ha incluido la reseña de las referencias bibliográficas existentes, además de la extrapolación de informaciones útiles contenidas en archivos cartográficos, planeamiento urbanístico, proyectos ejecutivos, licencias de actividades, licencia de obras y todo tipo de expedientes que tienen que ver con el lugar que hoy ocupa la Torre. El trabajo consistió en la búsqueda de la información en diferentes archivos (Archivo Central de Ecología Urbana, Archivo Histórico del Colegio de Arquitectos de Catalunya, Archivo Municipal Contemporáneo de Barcelona y Archivo Municipal del Distrito de Sant Martí), en el Centro de Documentación del Servicio de Arqueología de Barcelona, en el Portal de Información Urbanística de Barcelona y en el Geoportal de Cartografía del AMB<sup>6</sup>. También se han empleado informes públicos sobre la actuación del Plan urbanístico 22@ y datos estadísticos de índole económica del Departamento de Estadística y Difusión de Datos de la Oficina Municipal de Datos de Barcelona sobre la evolución del mercado inmobiliario de Barcelona y la distribución territorial de la renta familiar por barrio para mostrar la influencia de la Torre Glòries en el entorno urbano más próximo y en el antiguo barrio industrial del Poblenou. Aun así, no ha sido posible acceder a algunas informaciones relevantes, como el precio de adquisición de las parcelas donde se ha levantado la Torre Glòries por parte del Grup Layetana SA y la documentación original de las diferentes transacciones e incrementos/pérdida de valor de la Torre Glòries a lo largo del tiempo. Esta falta de datos ha sido parcialmente acotada a través de la reseña de periódicos locales y nacionales.

<sup>6</sup> El AMB es la administración pública del área metropolitana de Barcelona que está formada por un total de 36 municipios

y fue instituida como administración pública en julio de 2011 (<https://www.amb.cat/s/home.html>).

### 3.2 Los antecedentes del proceso de transformación urbana en el Poblenou

Barcelona, en su acepción de ciudad global (ILLAS, 2012), se encuentra en continua búsqueda de reforzar su marca internacional (MORILLO PALOMO, 2018). Esta dinámica ha desembocado, entre otras cosas, en la terciarización del antiguo tejido industrial del Poblenou<sup>7</sup>, siendo aclamado como uno de los ejemplos más llamativos de regeneración urbana a nivel internacional. Ubicado en la parte nororiental del centro urbano, este sector fue un pilar fundamental de la industrialización catalana y española, que formaba parte del municipio autónomo de Sant Martí de Provençals hasta 1897, cuando fue anexionado al municipio de Barcelona (ARXIU HISTÒRIC DEL POBLENOU, 2001). Desde finales de los años ochenta del siglo pasado, el Poblenou ha ido cambiando progresivamente su carácter, pasando de ser un sector tradicionalmente industrial, apto para la reproducción social de las clases medio-bajas, a centro de negocios e innovación a través de una serie de proyectos de regeneración urbana (CAMERIN, 2019).

El proceso de transformación del Poblenou no se puede entender, solamente, como una operación planteada con ocasión de los grandes eventos sucedidos, recientemente, en Barcelona, como es el caso de las Olimpiadas de 1992 o el Fórum Universal de las Culturas de 2004. Esta operación ha sido el resultado de una estrategia generalizada de “renovación-regeneración urbana” planteada a partir de la segunda mitad del siglo XX, como un proceso inducido ante el abandono del que estaban siendo objeto las antiguas industrias e instalaciones ferroviarias localizadas en el antiguo “Manchester Catalán” (GRAU, & LÓPEZ, 1973; NARRERO, 2003).

Este proceso de abandono-regeneración fue detonado por varios factores. En primer lugar, el abandono-vaciamiento del que fueron objeto las instalaciones ferroviarias e industriales del Poblenou que se apoyó en las disposiciones de la Ley Estatal 102/1965 (AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 1965). Esta Ley impulsó la creación de la “Zona Franca”, al sur de

la ciudad, aplicando incentivos fiscales para facilitar la reubicación de las industrias preexistentes en el área urbana de Barcelona, lo que impulsó una transformación radical que afectó a grandes propiedades industriales vinculadas a su origen “fordista”. Aunque el Plan Comarcal de 1953 clasificaba la zona del Poblenou como “zona industrial”, la Ley 102/1965 abrió el camino para que el capital inmobiliario-financiero pudiese plantear una transformación radical de dichas propiedades industriales, utilizándose la Planificación Urbana como mecanismo legal. Los propietarios, por entonces, de los suelos industriales y ferroviarios, dados los incentivos que se les procuraban para desplazarse a la Zona Franca, comenzaron a infrutilizar las propiedades localizadas, sobre todo, en el Poblenou y en la Sagrera (NADAL & TAFUNEL, 1992: 242).

En segundo lugar, un año después de la aprobación de dicha Ley, en 1966, y coincidiendo con la alcaldía del Sr. Porcioles, entre 1957 y 1973 (ALIBES, 1975), comenzó a desarrollarse una forma específica de Planificación Urbana para revalorizar los terrenos industriales y ferroviarios del Poblenou, el llamado *Plan Parcial de Ordenación Urbana de la Ribera de Barcelona*<sup>8</sup>. El intento fue desarrollar una operación inmobiliaria de gran envergadura sobre 227 ha de la franja costera del Poblenou que, sin embargo, fue paralizada después de haber recibido 7845 impugnaciones en contra del proyecto por parte de asociaciones locales, entidades profesionales y grupos empresariales (NAVAS PERRONE, 2016: 112-137).

En tercer lugar, y no obstante el fracaso del Plan de la Ribera (SOLÀ-MORALES I RUBIÓ & al., 1974), el Plan General Metropolitano (P.G.M.) de 1976<sup>9</sup>, por su parte, confirmó las disposiciones de la propuesta especulativa de finales de los sesenta, abriendo el camino para que los grandes industriales procediesen a infrutilizar y abandonar muchas de sus propiedades en el Poblenou. El P.G.M. de 1976 calificaba el Poblenou como un ámbito sometido a “proyectos de renovación urbana”, sin descartar el modelo propuesto por el Plan de la Ribera. De hecho, sólo dos décadas más tarde, con motivo

<sup>7</sup> Son cinco los barrios que se identifican con el Poblenou, pertenecientes al distrito de Sant Martí dels Provençals: “El Parc i la Llacuna del Poblenou”, “La Vila Olímpica del Poblenou”, “El Poblenou”, “Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou” y “Provençals del Poblenou”, para una población total de 91.799 habitantes y una superficie de 594,4 ha.

<sup>8</sup> Los Planes Parciales son instrumentos de ordenación urbanística territorialmente limitados, que tienen por objeto el desarrollo de las previsiones contenidas en

los Planes Generales, estableciendo la ordenación pormenorizada en relación, fundamentalmente, con el suelo urbanizable. Por una visión crítica de los Planes Parciales de Barcelona se remite a TEIXIDOR & TARRAGÓ & BRA (1972).

<sup>9</sup> El Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana tiene como objetivo la ordenación urbanística del territorio que integraba la extinguida Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, y que comprendía un total de 27 municipios (DE TERÁN, 1997).

de la adjudicación de los Juegos Olímpicos de 1992 a la capital catalana, el Plan de la Ribera finalmente vio la luz, procediéndose a su actualización a través del *Pla Especial d'Ordenació Urbana de la Façana al Mar de Barcelona en el sector del Passeig de Carles I i Avinguda d'Icària* (BOHIGAS & al., 1986)<sup>10</sup>.

El Poblenou se perfilaba, bajo estos supuestos, como un lugar donde proceder con una transformación urbana significativa. Además, fue elegido como zona apta de acoger “áreas de nueva centralidad” (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1987; FIG. 5), al mismo tiempo que contribuía para que Barcelona

dejase de ser una ciudad que “estaba dando la espalda al mar” (DURAN I FARRELL, 1965). Según el Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000<sup>11</sup>, se trataba de aprovechar la condición asignada al Poblenou como lugar apto para favorecer el progreso económico de Barcelona, ofertando servicios adecuados a los nuevos requerimientos de una economía moderna (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1990: 56-57).

En este contexto, la identificación de tres áreas de centralidad en el Poblenou contribuyó a desarrollar proyectos urbanos de gran alcance que han contribuido a cambiar las connotaciones de

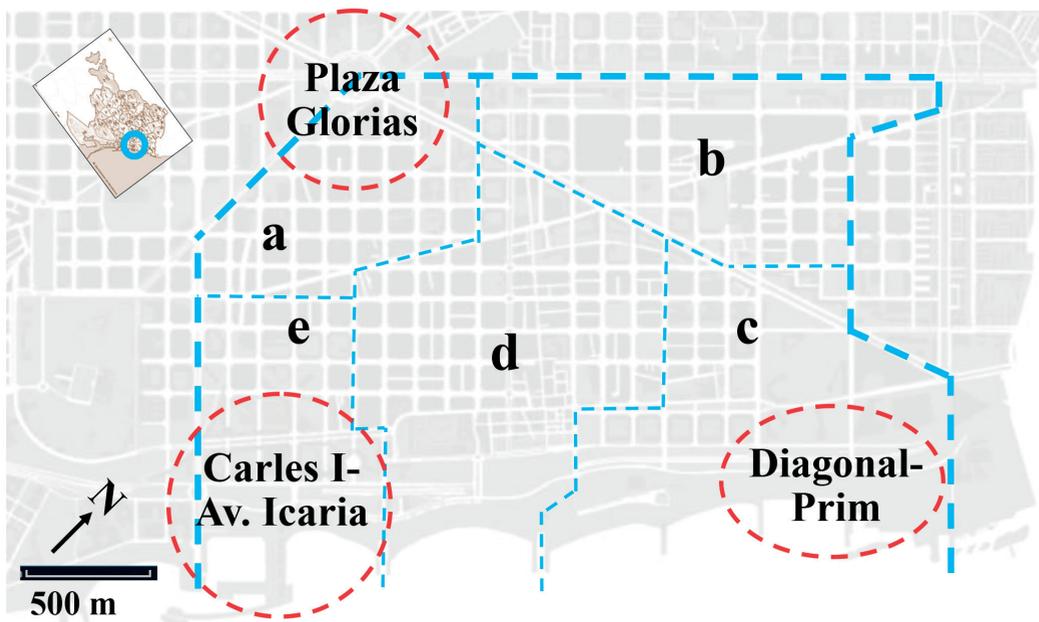


FIG. 5/ La subdivisión actual de los barrios del Poblenou con los límites de las áreas de nueva centralidad de 1987. Los barrios del Poblenou: a) El Parc i la Llacuna del Poblenou, b) Provençals del Poblenou, c) Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou, d) El Poblenou, e) La Vila Olímpica del Poblenou. Los círculos rojos representan las áreas de nueva centralidad elaboradas por el Ayuntamiento de Barcelona en 1987.

Fuente: Elaboración propia (2021).

<sup>10</sup> Los Planes Especiales de Ordenación Urbana tienen por objeto desarrollar la ordenación estructural del Plan General mediante el establecimiento de la ordenación pormenorizada de aquellas áreas de suelo urbano para las que el plan general permite diferir dicha ordenación. El Plan Especial puede ser así mismo utilizado para modificar la ordenación pormenorizada del suelo urbano contenida en la documentación del Plan General. Un tipo específico de dicho Plan es el Plan Especial de Reforma Interior (PERI), el cual define los contenidos del proyecto de renovación urbana a emprender, definiendo la ordenación sectorial de un territorio, en suelo urbano bien consolidado o sin consolidar, con finalidades como la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres,

resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos (BUSQUETS, 1992).

<sup>11</sup> El Plan Estratégico se conforma como un instrumento para identificar las necesidades y potencialidades del territorio a medio plazo, prever las tendencias y amenazas y hacer propuestas para afrontar el futuro en las mejores condiciones. El primer Plan, de 1990, contenía una declaración de intenciones de las instituciones económico-sociales más relevantes del territorio de aquel momento, cuyo objetivo declarado era la consolidación de Barcelona como una metrópolis emprendedora europea, con incidencia sobre la macro-región donde geográficamente se ubica (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1990).

la ciudad en su conjunto, cada uno de ellos caracterizados por la materialización de piezas arquitectónicas llamativas:

1. El área de centralidad “Carles I-Av. Icaria” (130 ha) se desarrolló a partir del “Plan Especial de Ordenación Urbana de la Fachada al mar de Barcelona en el sector Carlos I y Avenida Icaria”, correspondiente con la Vila Olímpica-Nova Icaria (BOHIGAS & al., 1986). En este sector destacan el Hotel de les Arts de Bruce Graham y la Torre Mapfre de Iñigo Ortiz y Enrique de León (ambos de 1990-1991), símbolos del gran evento.
2. El área de centralidad “Diagonal-Prim” (aproximadamente 34 ha) se basó en la “Modificación de Plan General Metropolitano del sector Diagonal-Poblenou” de 23 de junio de 1993 y en la “Modificación del Plan General Metropolitano al Frente Marítimo del Poblenou, desde el Cementerio hasta la Rambla de Prim” de 8 de septiembre de 1993 y sus sucesivas modificaciones<sup>12</sup>. Esta centralidad se desarrolló a través de los siguientes proyectos. Primero, la llamada “Diagonal-Mar” en la que se realizó el centro comercial Diagonal Mar (2001), varios rascacielos residenciales (Illa del Llac de 2002, Illa del Cel de 2003, Illa del Bosc de 2004, Illa de la Llum de 2005, Illa del Mar de 2007) y el Hotel Barcelona Princess (2004). Segundo, en las intervenciones para albergar el Fórum Universal de las Culturas de 2004, que incluyen el Centro de Convenciones Internacional de Barcelona/Auditori Fòrum de Josep Lluís Mateo (2000-2004) y el *Forum building*/Museu Blau de Herzog&Meuron (2002-2004).

<sup>12</sup> Como, por ejemplo, la “Modificación del Plan general metropolitano del ámbito del sector Diagonal-Mar” de 1 de julio de 1999 (véanse en el Registro de planeamiento urbanístico de Cataluña, <http://ptop.gencat.cat/rpucportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=cerca&fromPage=load&sortColumn=municipi&sortDirection=1>)

<sup>13</sup> El edificio tiene una altura de 142 metros, se desarrolla en 38 plantas, 34 de las cuales se sitúan por encima del nivel del suelo y cuatro plantas son subterráneas, por una superficie construida total de 48.176 m<sup>2</sup> dividida entre oficinas (26 plantas, alrededor de 30.000 m<sup>2</sup>), 3.210 m<sup>2</sup> de instalaciones técnicas, 8.351 m<sup>2</sup> distribuidos entre diversos servicios y un auditorio, así como 9.132 m<sup>2</sup> de parking (270 plazas). Diseñada por el arquitecto Jean Nouvel en colaboración con la firma b720 Fermín Vázquez Arquitectos, la Torre costó 132 millones de euros frente a los 85 presupuestados y cambió de nombre cuando fue adquirido por la sociedad “Merlin Properties” en 2017.

3. En el ámbito del área de centralidad “Plaza Glòries”, la puesta en marcha del “Plan Especial de Reforma Interior Diagonal-Poblenou” (1989-1993) permitió la realización de un edificio símbolo que “abrió las puertas” a las intervenciones del sucesivo Distrito de actividades 22@BCN para la regeneración urbana de 170 ha del Poblenou (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2000), es decir, la Torre Glòries de Jean Nouvel/b720 (1999-2005).

### 3.3 La Torre Glòries como escaparate de la nueva centralidad del antiguo espacio industrial tradicional del Poblenou

#### 3.3.1 La actuación del PERI Diagonal-Poblenou (1993) y el Estudio de Detalle (1999-2000)

El “edificio-objeto” llamado “Torre Agbar”, actualmente “Torre Glòries”<sup>13</sup>, se construyó en una de las cinco manzanas de forma trapezoidal, específicamente en la Unidad de Actuación UA1 “Diagonal Glòries” (la manzana limitada por la Avenida Diagonal y las calles Ciudad de Granada, Badajoz y Bolivia), del PERI Diagonal-Poblenou<sup>14</sup>. Se trató de un proyecto desarrollado a través de una Junta de Compensación<sup>15</sup>, es decir, una colaboración público-privada fomentada por la sociedad “Layetana Diagonal-Glòries SL”, perteneciente, a su vez, al Grup Layetana SA.

En los 4.590 m<sup>2</sup> de la parcela de intervención existían, hasta 1996, diferentes actividades, la gran mayoría en estado de abandono (FIGS. 4

<sup>14</sup> Los parámetros edificatorios y condicionantes de uso, así como los planeamientos urbanísticos de aplicación en la parcela se encuentran en el Portal de información urbanística de Barcelona mediante el siguiente enlace:

<https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/ca/fitxa/2440201DF3824A/-/-/pa/>. La documentación del PERI, en particular, se encuentra en <https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/fitxa/SM396/-/-/ap/>

<sup>15</sup> La Junta de Compensación es una entidad urbanística colaboradora, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, a través de la cual son los propietarios que representan, como mínimo, el 60% de la superficie total del polígono o unidad de actuación, quienes asumen la ejecución de la urbanización y proceden a la distribución de beneficios y cargas derivada del planeamiento.

y 5)<sup>16</sup>: en Avenida Diagonal 209, dos actividades, un almacén de mercancías a nombre de Transportes Bilbaínos, SA (años 1986-1996) y una actividad de exposición y venta de muebles (años 1995-1996); en la calle Badajoz 176 un almacén y muelle de carga y descarga de camiones (años 1975-1986); en la calle Badajoz 176-178 una actividad de fabricación de apósitos sanitarios (años 1959-1972) en la calle Badajoz 180 una actividad de taller mecánico (años 1981-1983). En el estudio del proceso de construcción de la Torre Glòries, resulta importante destacar el cambio que sufrió la morfología urbana por la realización de dicha Torre, que bien expresa el paso de un entorno urbano industrial a uno terciario (Figs. 6 y 7). El tejido preexistente, desarrollado a lo largo del tiempo de forma irregular y compleja, sin seguir la ordenación del Plan Cerdà, resultaba incompatible con el planeamiento vigente y puesto que no presentaba ninguna característica adecuada para entrar en el listado de patrimonios a proteger, se derribó.

El PERI preveía la remodelación de la parcela a través de un Estudio de Detalle<sup>17</sup>, el cual, como relata Moix (2010: 147-150), encontró su fundamento en 1996. En esta fecha la compañía de Aguas de Barcelona “Ag.Bar.” decidió realizar una nueva sede en Barcelona en varias fincas de propiedad de Grup Layetana SA ubicadas en la esquina oeste de la manzana entre la calle Badajoz y la avenida Diagonal. La ordenación del Estudio de Detalle, encargado por el mismo Grup Layetana SA, sancionó la agrupación de las parcelas de la manzana en dos zonas claves definidas “18d Zona de ordenación volumétrica específica, sub-zona Diagonal” (8.188,9 m<sup>2</sup>) y “6b parque urbano” (7.412 m<sup>2</sup>) (Fig. 8). En particular, el artículo 27 “Procedimientos para la concreción de la ordenación” de la normativa del PERI, en la zona 18D, establecía la construcción de un

edificio en la esquina entre Avenida Diagonal y Plaza de las Glorias con altura máxima de 142 metros, correspondiente a 32 plantas, y, por otra parte, el artículo 42 definía un techo edificable máximo de 43.900 m<sup>2</sup> (formado por un techo máximo de 17.131 m<sup>2</sup> de viviendas y un techo mínimo 26.769 m<sup>2</sup> comercial-terciario).

Fijando la atención en la zona de intervención 18D, ésta se dividía en dos ámbitos diferenciados: Z1 con uso terciario-comercial de una superficie de 4.566,6 m<sup>2</sup> y Z2 con uso a vivienda de una superficie 3.622,3 m<sup>2</sup>. El ámbito Z1, ubicado en la esquina oeste entre calle Badajoz y la avenida Diagonal, fue designado para

“la ubicación de un elemento arquitectónico singularizado, compacto y en altura, relacionado con la trama urbana, pero exento y rodeable [...] para albergar usos terciarios» y así aprovechar «la oportunidad de crear un hito urbano en la embocadura del último tramo de la Diagonal que contribuya a garantizar el objetivo de centralidad” (GRUP LAYETANA SA, 2000: 5).

En actuación del Estudio de Detalle, el Proyecto de Compensación elaborado por la Junta de Compensación decretó la cesión al uso público de los siguientes espacios como compensación de la intervención privada<sup>18</sup>:

- del espacio libre creado entre los perímetros de los ámbitos Z1 y Z2,
- de la finca adyacente de 7.412 m<sup>2</sup> para destinar a parque<sup>19</sup>, y
- de otra finca de 7.366,5 m<sup>2</sup>, ubicada al este de la manzana de actuación, para equipamiento<sup>20</sup>.

Estas tres cesiones representaron el beneficio público de una intervención privada, que se revelará totalmente alejada de los equilibrios del mercado inmobiliario, estando inequívocamente

<sup>16</sup> Las otras actividades que, hasta 1996, se albergaban en la Unidad de Actuación UA1 “Diagonal Glòries” eran las siguientes: en Calle Badajoz 166 una fábrica de tejidos (años 1966-1969); en Calle Badajoz 170 una fábrica de estampados (años 1965-1966), un almacén (años 1948-1959) y un restaurante (años 1989-1990); en Calle Badajoz 172 una agencia de transportes (1985-1991); en calle Badajoz 174 un taller de reparación de automóviles (1965-1991); en Calle Bolivia 45-65 una nave industrial y garaje (años 1982-1991); y en Calle Ciudad de Granada 163 una agencia de transportes (años 1985-1989). Estas informaciones, así como toda la información relativa a la manzana objeto de estudio y las licencias se han consultado en el Archivo Municipal del Distrito de Sant Martí de Barcelona (marzo de 2021).

<sup>17</sup> Un Estudio de Detalle es un instrumento de Planeamiento de desarrollo, de inferior rango a un Plan General, cuya

función esencial es definir de forma concreta los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasante: generalmente el Estudio de Detalle elabora una ordenación más afinada a partir de la del PERI.

<sup>18</sup> Contenido en el expediente del Ayuntamiento de Barcelona-Sector de Urbanismo núm. 99P0905 del 6 de julio de 2000.

<sup>19</sup> En 2006 se promovió un Plan de Mejora Urbana para realizar cuatro edificios con altura de hasta 8 plantas destinados a 125 viviendas sociales (edificabilidad de 7.500 m<sup>2</sup> y techo máximo de 12.000 m<sup>2</sup>).

<sup>20</sup> En 2000 esta finca se incluyó en las previsiones del 22@ y en 2001 se promovió el PERI del sector del Campus Audiovisual para la realización del campus de la Universidad Pompeu Fabra (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2001).



FIG. 6/ **Reconstrucción parcelaria de la manzana limitada por la Avenida Diagonal y las calles Ciudad de Granada, Bolívia y Badajoz (en rojo la parcelación actual).**

Fuente: Reelaboración de Federico CAMERIN a partir de la base topográfica analógica de escala 1:5.000 de 1977-1978 del Geoportal de Cartografía del AMB

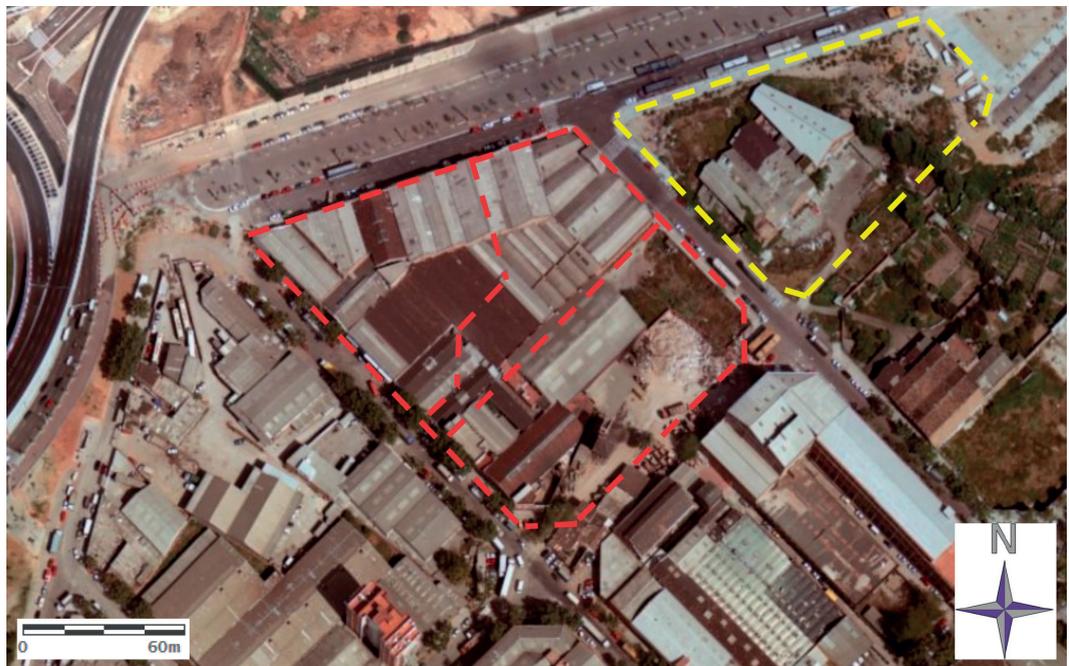


FIG. 7/ **Estado de la manzana donde hoy se ubica la Torre Glòries en 1992 (en rojo la parcelación actual). En amarillo la otra manzana de la Unidad de Actuación UA1 "Diagonal Glòries" del PERI Diagonal-Poblenou**

Fuente: Reelaboración de Federico CAMERIN a partir de la ortofoto de 1992, hoja 421-2-5 del Geoportal de Cartografía del AMB

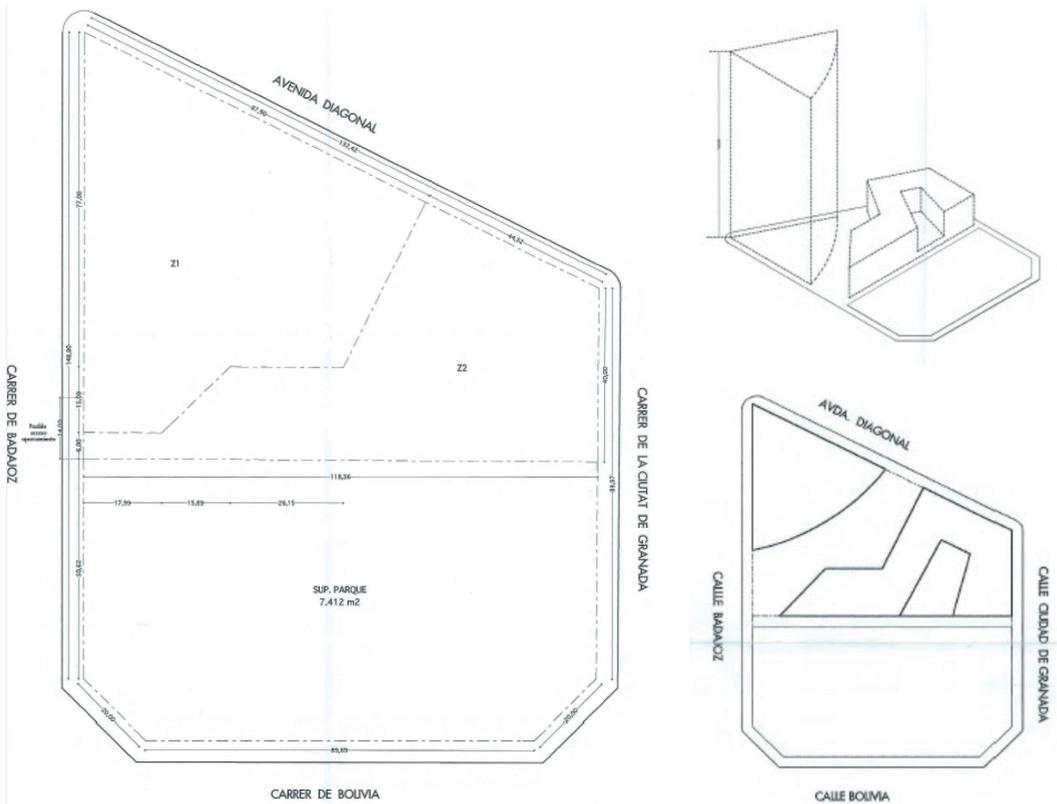


FIG. 8/ Estudio de Detalle sobre la parcelación y usos y perfiles reguladores de la remodelación de la manzana limitada por la Avenida Diagonal y las calles Ciudad de Granada, Bolívia y Badajoz.

Fuente: GRUP LAYETANA SA (2000: 7-8)

al servicio de un proceso de acumulación financiero-inmobiliario íntimamente asociado a estas transformaciones morfológicas.

La Torre Glòries se edificó entre 1999 y 2005 al este de Plaza de las Glorias Catalanas, justamente en el lugar donde Idefonso Cerdá, en el Plan de Reforma y Ensanche de Barcelona de 1859, y León Jaussely, en el Plan de Enlaces de 1907, establecían una nueva centralidad de la ciudad, ya que se produce el cruce de tres vías (Diagonal, Gran Vía y Meridiana). La construcción de la Torre se apoyó, primero, en la centralidad urbana alrededor de Plaza las Glorias Catalanas y los nuevos equipamientos realizados en los años

anteriores a la Torre<sup>21</sup>. Segundo, en la prolongación de la Avenida Diagonal desde la misma plaza hacia el mar (obra acabada en 1999; CIA, 1999), siendo la Torre una “puerta de acceso” no solamente al mar<sup>22</sup>, sino también al nuevo distrito de las tecnologías de información y comunicación y de la industria cultural, el “22@”. Tercero, en la elección de un estudio internacional de arquitectura, el francés “Atelier Jean Nouvel”, coadyuvado por “b720 Arquitectos” (Fermín Vázquez). Cuarto, en varios discursos ideológicos y de imagen<sup>23</sup> que expresaban la “emergencia” que tenía la metrópolis catalana para dotarse de una “nueva Sagrada Familia en el siglo XXI”, la cual remitía a las formas geológicas de la Montaña de Montserrat, o a un

<sup>21</sup> A través de la construcción de varios equipamientos de alta calidad (el Centro Cultural La Farinera del Clot, el Teatro Nacional de Cataluña y el Auditorio de Barcelona, inaugurados respectivamente en 1995, 1997 y 1999) y el centro comercial Glòries en 1995.

<sup>22</sup> De la Plaza de las Glorias Catalanas comienza un recorrido hacia el mar que acaba con el proyecto urbano “Diagonal Mar”, recreado sobre los restos de la fábrica Macosa S.A., y

todas las actuaciones que derivaron de la realización del Fórum Universal de las Culturas de 2004.

<sup>23</sup> Se remite a NOUVEL (2007) por las justificaciones utilizadas para dar crédito a la forma asumida por la Torre. Véanse GARCÍA ESTÉVEZ (2010) y MASSINI PONTIS (2013) por el debate crítico sobre el planteamiento arquitectónico de dicha torre y su forma.

Geiser (MOIX, 2010: 150)<sup>24</sup>. La materialización de la Torre generó una gran controversia en el debate local, siendo definido por académicos como Jordi Borja como elemento

“polémico –interesante, pero ¡qué mal cae en el suelo–” (BORJA, 2010: 188), “que desentona y se convierte en un elemento que no está articulado ni es articulador, cuya principal función es ser visto desde todos lados” (BORJA, 2010: 103), siendo “un espacio poco integrado en su entorno” (BORJA, 2010: 122).

En resumen, la presencia de unas pequeñas propiedades contiguas abandonadas se aprovechó para el levantamiento de la Torre Glòries en base a una nueva división de la manzana en tres grandes parcelas. El Grup Layetana SA pudo adquirir unas parcelas con un alto potencial de “renta diferencial”, gracias al apoyo financiero de la entidad bancaria “La Caixa” (véanse la sección 3.3.3), ya que el PERI Diagonal-Poblenou había decretado la realización de un gran contenedor terciario, asegurándose así un beneficio derivado de la centralidad de la que gozan sus terrenos. La dinámica descrita es típica de los procesos de renovación urbana que generan nuevas centralidades urbanas, como las que se han planteado en 1987 por el AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1987 y 2000).

### 3.3.2 El entorno de la Torre Glòries: un ámbito en continua regeneración

La materialización de la Torre Glòries y, con ella, la del Distrito 22@, tuvieron lugar con el beneplácito de la política urbana neoliberal adoptada por parte del Ayuntamiento de Barcelona, que a partir de finales de los años ochenta promovió un urbanismo “por partes” que bien se prestaba a la creación de nuevas arquitecturas singulares para extrapolar altos valores de renta diferencial del suelo industrial funcionalmente obsoleto del Poblenou (MORENO & VÁZQUEZ MONTALBÁN, 1991; TEJERO GIL, 1991). En el Poblenou, la Planificación Urbana local, a partir del gran proyecto urbano promovido a través del “Plan especial de ordenación urbana de la fachada al

mar de Barcelona en el sector Carlos I y Avenida Icaria” de 1986 (BOHIGAS & al., 1986), apostó por un desarrollo urbano fragmentado, que podemos entender como una especie de estrategia de proyectos arquitectónicos autónomos entre sí, utilizando a finales de los noventa la Torre Glòries como símbolo del cambio que se estaba planteando en gran parte del Poblenou. La “Modificación del Plan General Metropolitano para la renovación de las zonas industriales del Poblenou” de 2000 (conocido como “Distrito de actividades 22@BCN”) constituyó, quizás, el “punto de no retorno” de Barcelona, lo que hizo posible la metamorfosis de esta ciudad a metrópolis global competitiva, así como se apostaba en el “Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000” (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1990). En particular, esta Modificación al P.G.M. fue adoptada posteriormente a la prolongación de la Avenida Diagonal y al comienzo de las obras para la construcción de la Torre Glòries. Básicamente, el 22@BCN impulsó proyectos puntuales para mejorar las dotaciones urbanas de las economías y los servicios implicados con un mercado laboral mundial, lo que dio lugar a la materialización de un nuevo paisaje urbano en contradicción con el antiguo pasado industrial<sup>25</sup>. La construcción de tres áreas de nueva centralidad en el Poblenou tuvo como consecuencia la terciarización y el aburguesamiento del antiguo barrio industrial desde de las Olimpiadas de 1992 hasta la primera década de 2000, siendo ampliamente demostrado por varios estudios (MARRERO, 2003; SALES I FAVÀ, 2014; LIMÓN LÓPEZ, 2016). Según las encuestas del AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2017a y 2017b)<sup>26</sup>, frente a una previsión, para 2023 de crear 130.000 nuevos puestos de trabajo, entre 2000 y 2015, realmente, se crearon 93.000, es decir el 71,5% de lo previsto, distribuidos en un total de 4.500 nuevas empresas instaladas en el distrito “22@”. De las 4.000 nuevas viviendas sociales previstas, sólo se han construido 1.600, un 40%, acompañadas, tan sólo, de 14.000 m<sup>2</sup> de nuevos equipamientos urbanos, a pesar de que lo programado ascendía a 145.000 m<sup>2</sup>, un 10%. Con las “zonas verdes” pasó lo mismo. Se crearon 40.737 m<sup>2</sup> de nuevos espacios verdes, un 35% de las previsiones iniciales, estimadas en 114.000 m<sup>2</sup>.

<sup>24</sup> En palabras del arquitecto Jean Nouvel «En cuanto a la dimensión simbólica de la Torre Agbar, gira en torno a un vocabulario formal que pertenece a Barcelona y que es muy catalán. Hay mucha gente que no lo entiende, simplemente porque no conocen Montserrat y no saben que Gaudí trabajó con estas formas» (DÍAZ MORENO, C & GARCÍA GRINDA, 2003: 11-12).

<sup>25</sup> A la Torre le siguió, entre 2002 y 2016, la realización de 24 edificios de más de 60 metros de altura a lo largo de la Avenida Diagonal desde las Glorias al mar, con seis que

superan los 100 metros. En la actualidad, siete de estos 24 edificios están dedicados principalmente a oficinas, cinco a hoteles y los otros 12 a uso residencial (estos datos fueron elaborados por el autor a partir de COSTA (2004: 165-194) y DELBENE (2007), además de una actividad de investigación documental y un trabajo de archivo y de campo entre 2018 y 2021).

<sup>26</sup> Recientemente los datos proporcionados por el Ayuntamiento de Barcelona han sido contestados por MARTÍN-GÓMEZ & VALÈNCIA LÓPEZ (2022).

La continuación del aburguesamiento del Poblenou durante la década de 2010 se puede apreciar de los datos contenidos en la FIG. 9. Aunque ralentizándose con respecto a los primeros diez años del 2000, la subida de precios y consiguiente gentrificación sigue en marcha. Los indicadores relativos al precio de venta de viviendas entre 2014 y 2020, la distribución territorial de la renta familiar entre 2008 y 2017 y la cuantía de alquiler medio mensual de viviendas entre 2014 y 2020 en los cinco barrios que lo componen (las unidades territoriales de los barrios se pueden observar en la FIG. 5) demuestran esta tendencia. Entre ellos resalta el crecimiento del precio de alquiler medio mensual de al menos un 26% en todos los barrios, aunque el precio de viviendas de segunda mano en venta en Provençals del Poblenou disminuye de más del 33%.

Si bien el proceso de construcción de la Torre se relacionó estrictamente con la transformación urbana del Poblenou, es importante remarcar la importancia de las actuaciones que tuvieron lugar en la zona de Glorias. A pesar del efecto barrera y la discontinuidad generado por el proceso de construcción de la Plaza de las Glorias Catalanas, la remodelación de su entorno a

partir de las Olimpiadas de 1992 reforzó su carácter neurálgico<sup>27</sup>. A eso se añadieron nuevos proyectos posteriores a la Torre Glòries, promovidos con una intervención pública por parte del Ayuntamiento, en consonancia con los objetivos de creación de un distrito terciario tecnológico de vanguardia y sostenible, desde el punto de vista de las soluciones arquitectónicas y de ingeniería adoptadas. Se trata, primero, del Disseny Hub de MBM Arquitectes (2009-2012) (FIG. 10), definido como “centro multifuncional y pluridisciplinar que actúa para situar el sector emergente del diseño como un referente en Europa y en el mundo”<sup>28</sup>, cuyo coste resultó en unos 100 millones de euros frente a un presupuesto inicial de 66 millones. Segundo, la reforma del Mercado de los Encants llevada a cabo por b720Arquitectes (2009-2013), con un coste de más de 52 millones de euros, para combatir la marginalidad, insalubridad y precariedad de la antigua instalación, que ahora alberga 301 comercios y nueve restaurantes<sup>29</sup>. Tercero, la reforma del espacio de Plaza de las Glorias, que comenzó en 2008 y sigue todavía en curso, a través de la eliminación completa de la anilla viaria elevada (unos 22 millones de euros), la creación de un parque verde sin tráfico a motor (19.786.040 euros) y el soterramiento de la

Localización / indicadores	Precio medio de oferta de viviendas de segunda mano en venta 2014-2020 (€/m <sup>2</sup> )	Distribución territorial de la renta familiar (2008-2017)	Alquiler medio mensual 2014-2020 (€/m <sup>2</sup> )
<b>El Parc i la Llacuna del Poblenou</b>	2.779-4.567 (+39,1%)	106,2-100,4 (-5,8%)	704,7-952,2 (+26,0%)
<b>Provençals del Poblenou</b>	3.069-2.294 (-33,7%)	85,1- 102,3 (+16,8%)	635,7-859,9 (+26,1%)
<b>Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou</b>	5.646-6.237 (+9,5%)	104,4-150,1 (+30,5%)	866,7-1.392,6 (+37,8%)
<b>El Poblenou</b>	3.446-4.557 (+24,4%)	93,6-99,9 (+6,3%)	663,93-974,7 (+31,9%)
<b>La Vila Olímpica del Poblenou</b>	4.795-5.267 (+9%)	133,3-164,2 (+18,8%)	926,43-1.332,4 (+30,5%)
<b>Barcelona</b>	3.067-4.009 (+23,5%) (+47,4 desde 2001, dato: 2.110)	100-100	674,87-939,1 (+28,1%) (+56,5 desde 2000)

FIG. 9/ Reelaboración de algunos datos estadísticos de índole económica del Departamento de Estadística y Difusión de Datos de la Oficina Municipal de Datos de Barcelona.

Fuente: Reelaboración de Federico CAMERIN (2021).

<sup>27</sup> Cuyo proceso de construcción histórico está bien sintetizado en RUI-WAMBA & GUERRERO (2009), BORONAT, LAGO & MAYORAL, (2011) y DOMINGO I CLOTA, (2017).

<sup>28</sup> Véanse <https://ajuntament.barcelona.cat/dissenyhub/es/que-es-el-disseny-hub>

<sup>29</sup> Véanse <https://encantsbarcelona.com/es/>.



FIG. 10/ **El Disseny Hub al lado de la Torre Glòries.**

Fuente: Fotografía de Federico CAMERIN (2021).

Gran Vía (68,8 millones de euros)<sup>30</sup>. A estos tres grandes proyectos se debe añadir la reforma del centro comercial Glòries, en 2017, a través de la inversión privada de unos 140 millones de euros por parte de la sociedad multinacional Unibail-Rodamco arrendadora y gestora del centro.

### 3.3.3 El capital inmobiliario-financiero implicado en la construcción de la ciudad global. La Torre Glòries como espacio mercantilizado

La Torre Glòries nunca fue ocupada en su totalidad, siendo además objeto de varias transacciones entre distintas sociedades<sup>31</sup>. En noviembre de 2004, La Caixa suscribió un contrato de

subarrendamiento con Layetana Inmuebles SL por un período mínimo de 10 años, renovables por dos períodos adicionales de 10 años cada uno de ellos. Este contrato de subarrendamiento autorizaba expresamente a Layetana Inmuebles SL a realizar a su vez subarrendamientos a favor de terceros. La Torre se alquiló por completo a la sociedad para la gestión del ciclo integral del agua de Barcelona Ag.Bar. durante 10 años, ocupándose unas 20 plantas (cuyo coste alcanzó los 7.107.000 euros en 2008 y 6.236.000 euros en 2009). La misma empresa Ag.Bar. se empeñó en alquilar la decena de plantas que quedaban vacías a otras sociedades del grupo Ag.Bar. (por importe de 3.490.000 euros en 2008 y 4.260.000 euros en 2009). Además, La Caixa y Layetana Inmuebles SL suscribieron un contrato en el que se establecían los supuestos y regímenes de ejecución de una opción de compra y otra de venta sobre

<sup>30</sup> Basándose en la propuesta "Canòpia Urbana", la cual resultó ganadora del concurso internacional para la selección del equipo de arquitectos para el proyecto urbano del espacio libre de la Plaza. Para más informaciones véanse <https://ajuntament.barcelona.cat/glories/es/>.

<sup>31</sup> Debido a la falta de documentación oficial por parte de las entidades públicas y privadas involucradas en las vicisitudes

que se han ido sucediendo en la propiedad del edificio, el texto se ha ido elaborando a partir de reseñas de los periódicos locales y nacionales "El País" (<https://elpais.com/>) y "La Vanguardia" (<https://www.lavanguardia.com/>), además de entrevistas con profesores de las universidades UB y UPC de Barcelona y un trabajo de campo y de archivo en 2018 y 2021.

la Torre: Layetana Inmuebles SL disponía de una opción de compra que podía ejercitar entre el 15 de noviembre de 2009 y el 15 noviembre de 2014, mientras que La Caixa podía ejercitar una opción de venta en el mismo plazo. El precio, tanto de la opción de compra como la de venta, se fijó en 141.713.000 euros, actualizables anualmente según los precios del mercado inmobiliario (AG.BAR., 2010A: 28-29).

Layetana Inmuebles SL, que tenía una cifra pendiente aproximadamente de 130 millones de euros por pagar del coste de construcción de la Torre a la entidad bancaria “La Caixa”, el 28 de diciembre de 2006 suscribió una póliza de cesión de arrendamiento financiero y garantías con la entidad Azurelau SLU por la cual transmitió la totalidad de derechos y obligaciones dimanantes del contrato de arrendamiento financiero sobre la Torre, todo eso de acuerdo con La Caixa. El grupo inversor “Azurelau SLU” se hizo cargo del arrendamiento financiero con el banco. Sucesivamente, en el marzo de 2010, el grupo Ag.Bar., que tenía una opción de compra en cuanto arrendatario, adquirió la Torre mediante el pago a Azurelau SLU de 35 millones de euros y la subrogación en el contrato de arrendamiento financiero que Azurelau SLU mantenía con La Caixa, por un coste final de 165 millones de euros (AG.BAR., 2010B: 43).

A pesar de esta compra-venta, Ag.Bar. planteó trasladar su sede «en entornos más apropiados para su actividad» (AG.BAR., 2014), es decir en el edificio D38 diseñado por Arata Isozaki ubicado en la Zona Franca, al oeste del centro urbano, debido a razones relacionadas con el

“trabajo en red, la comunicación permanente, la descentralización de las actividades y la mejora continua de la eficiencia, en lugar de la tradicional concentración de servicios y actividades en una única sede corporativa” (AG.BAR., 2014).

Aun así, esta nueva sede se consideraba de carácter provisional, ya que Ag.Bar. estaba estudiando la ubicación de una futura sede corporativa en Barcelona «que contribuya a la singularidad arquitectónica de la ciudad, donde nació hace casi un siglo y medio» (AG.BAR., 2014). Así que, en 2013 Ag.Bar. vendió la Torre

Glòries por 150 millones de euros a un grupo inversor liderado por el fondo andorrano “Emin Capital”<sup>32</sup> para convertirlo en un hotel de lujo a través de una inversión adicional de 35 millones de euros en colaboración con la compañía norteamericana de hoteles de lujo *Westmont Hospitality Group*<sup>33</sup>. La intención era apoyarse a la compañía multinacional americana *Hyatt Hotels Corporation* para convertir la Torre en hotel. Debido a las acciones administrativas requeridas para el cambio de uso, es decir, los trámites burocráticos para el cambio de licencia de uso y para la modificación del planeamiento urbanístico, se decidió que la sociedad Ag.Bar. siguiera como inquilino durante dos años más, de 2013 hasta 2015. Sin embargo, varios factores perjudicaron la operación, por lo que a comienzos de 2017 fue abandonada. En primer lugar, la dificultad de obtener las licencias de obras para comenzar la reconversión por parte del Ayuntamiento. En segundo lugar, el elevado coste que podría haber tenido la transformación de la Torre en estructura hotelera debido a la complejidad técnica de la obra, ya que el edificio no estaba diseñado para este uso. En tercer lugar, el cambio de uso coincidió con el debate sobre el insostenible impacto del turismo en la ciudad, para lo cual el Ayuntamiento decretó en el julio de 2015 una moratoria de nuevas plazas hoteleras en toda Barcelona, afectando a 30 licencias en trámite y nuevas peticiones, incluso la de Emin Capital para convertir la Torre Glòries en hotel (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2015)<sup>34</sup>.

A partir de agosto de 2015, después de que la compañía Ag.Bar. trasladara su sede corporativa a la Zona Franca, la Torre se quedó vacía. En enero de 2017 Emin Capital cedió la Torre a la socimi “Merlin Properties”<sup>35</sup>. La compra, realizada por unos 142 millones de euros, tenía como finalidad la reforma de la Torre para seguir siendo alquilada a oficinas a través de una nueva inversión de 15 millones, modernizando así los espacios interiores para el sector terciario y crear en el edificio dos nuevos restaurantes. La socimi esperaba obtener unos ingresos brutos anuales de 10,3 millones de euros de la explotación del edificio, arrojando una rentabilidad bruta estimada a plena ocupación del 6,5% (MERLIN PROPERTIES, 2017).

<sup>32</sup> Es un fondo de inversión que tiene como objetivo la compraventa de bienes inmobiliarios de naturaleza urbana por cuenta propia para su arrendamiento no financiero, ocupándose, por ejemplo, de actividades de promoción inmobiliaria a través de la rehabilitación de edificaciones (<http://www.emincapital.com/>).

<sup>33</sup> Es una compañía americana que posee y gestiona hotel de alto standing (<http://www.whg.com/>).

<sup>34</sup> Al cual siguió, en 2017, la entrada en vigor del “Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico” (<https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allojaments-turisticcs/es/>).

<sup>35</sup> Sociedad de inversión de activos inmobiliarios fundada en 2014 y cotizadas en la Bolsa española (IBEX-35), se centra en la adquisición y gestión de activos inmobiliarios terciarios en el sector de oficinas, comercios y logístico (<https://www.merlinproperties.com/>).

Empresa	Propiedad	Actividad	Inversión (millones de euros)	Funciones	Arrendatario	Período inversión
Grup Layetana SA (Layetana Inmuebles SL) + La Caixa	Privada	Promoción inmobiliaria	130	Alquiler oficinas	Ag.Bar.	1999-2006
Azurelau SLU	Privada	Promoción inmobiliaria	130	Alquiler oficinas	Ag.Bar.	2007-2010
Ag.Bar.	Mix público-privada	Gestión del ciclo integral del agua y medio ambiente	165	Oficinas	Ag.Bar.	2010-2013
Emin Capital	Privada	Promoción inmobiliaria	150+35 remodelación	Hotel	Vacío	2013-2017
Merlin Properties	Privada	Promoción inmobiliaria	142+20 remodelación	Oficinas + mirador turístico	Empresas terciarias	2017 – actualidad

FIG. 11/ Resumen de las transacciones en la que se ha visto involucrada la Torre Glòries (1999-2021).

Fuente: Elaboración propia (2021)

Entre 2018 y 2019, después del fracaso de la candidatura de Barcelona para albergar la Agencia Europea de los Medicamentos en la Torre Glòries, finalmente asignada a Ámsterdam en noviembre de 2017, comenzó la ocupación del inmueble. Actualmente varias sociedades del sector tecnológico ocupan más del 70% de la superficie construida por un precio de unos 25 euros €/m<sup>2</sup> mes. Entre 2019 y 2020 se han solicitado 15 licencias de distintas empresas en las plantas del edificio (una licencia en planta baja y el resto desde la planta 11 hasta la planta 28). Además, se prevé que Merlin Properties invierta otros 4 millones de euros para convertir la cúpula de la Torre en un mirador turístico operado por una empresa externa. Una vez finalizada la obra, cuya inauguración se prevé en 2022 (MONTAÑÉS, 2021), la exclusividad del lugar estará servida, con la mejor vista de Barcelona, o una de las mejores, desde el mirador exclusivo situado a más de 140 metros de altura en el nuevo centro urbano de Barcelona que, como planificaron Cerdà y Jaussely, por fin se está haciendo realidad. (FIG. 11)

## 4. Discusión

### 4.1 La Torre Glòries como producto económico-financiero

El caso de la Torre Glòries ejemplifica la producción de bienes singulares de alto valor, aquellos que demanda, por su poder atractivo, el capital en su vertiente global. Atractivos en el sentido de que son seguros y líquidos ante el

eventual interés por recuperar el capital invertido. De hecho, las transacciones que se producen deberían aportar, en general, grandes beneficios, sobre todo de índole especulativo, no productivo. Sin embargo, la dinámica recurrente ha sido la siguiente: el capital inmobiliario-financiero involucrado, tomando conciencia de la inviabilidad de sus proyectos (como es el caso de la reconversión a hotel promovida por Emin Capital) y de las ineficiencias causadas por la estructura arquitectónica de la Torre (véanse el traslado de la empresa público-privada Ag.Bar.), decide marcharse para dejar espacio a otro empresario dispuesto a arriesgarse en el negocio especulativo (por ejemplo, la apuesta por parte de Merlin Properties para alquilar la Torre a oficinas y a mirador turístico). La manera de “comportarse” de los espacios de renta, como la Torre Glòries, se aproxima a una condición de “capital en suelo”, ya que es utilizada como pretexto para emprender acciones financieras e inmobiliarias de todo tipo. Las tentativas que han protagonizado varias sociedades de promoción-gestión inmobiliario-financiera de la Torre Glòries no se han llevado a cabo por varias razones, entre las cuales destaca la apuesta por parte del Ayuntamiento barcelonés para frenar la explotación hotelera de la ciudad. Con la entrada en juego de Merlin Properties, parece que finalmente la ocupación de toda la Torre, definida por la prensa como un “icono gafado” (BLANCHAR, 2017), se ha hecho realidad, siendo incluso rentable para el propietario.

A pesar de la dificultad de entendimiento de las compra-ventas debido a la falta de datos concretos (por ejemplo, la cuantía del alquiler pagado por Ag.Bar. entre 2005 y 2015, y los motivos

que están detrás de la adquisición por 165 millones de euros de la Torre y su venta por 130 millones de euros), parece claro el afán de incrementar los beneficios por parte del capital inmobiliario-financiero involucrado en las operaciones con el beneplácito del Ayuntamiento.

Los continuos cambios de propiedad e intención sobre el uso de la Torre, representan un claro ejemplo de espacio de renta. La Torre Glòries no está vinculada a una actividad definida en el marco de Ordenación Urbanística, según una visión unitaria, en base a las necesidades de la ciudadanía, ni siquiera es un lugar donde se desarrollan procesos específicos productivos o comerciales. El espacio de la Torre Glòries se manifiesta como una verdadera “propiedad”, una especie de imagen representativa de una entidad global, la metrópolis de Barcelona, atendiendo, por tanto, a su condición originaria como “posesión que produce una renta”, en cuanto está concebida como espacio inmobiliario-financiero.

#### 4.2 La colaboración público-privada en el proceso de construcción de la Torre Glòries: ¿actuaciones en beneficios de los intereses privados?

La capitalización del suelo a través de promociones inmobiliarias, como aquellas de la Torre Glòries, no es criticable cuando es impulsada por sociedades privadas o cotizadas en un contexto capitalista, pese a la cada vez más importante sostenibilidad social de las empresas, no siempre real. Lo que sí es criticable es el papel de las administraciones públicas en fomentar estos modelos, por ejemplo, a través de los llamados modelos *Public-Private Partnership*. La Junta de Compensación, asumiendo que la Torre fuera de uso exclusivo de una empresa público-privada (Ag.Bar.) y estableciendo que el beneficio público de la Unidad de Actuación 1 del PERI Diagonal-Poblenou sería la cesión de la superficie del espacio libre creada entre la parcela de la Torre Glòries y la contigua edificación residencial, decretó la accesibilidad pública en el área alrededor de la Torre. Esta decisión por parte de la Comisión, junto a la cesión de otras dos fincas para uso verde y equipamiento, sin embargo, no generó un beneficio directo para la ciudadanía barcelonesa, depauperando la conformación morfológico-espacial y sociológica local. La construcción de la Torre Glòries sigue las dinámicas relativas a la radical remodelación del espacio urbano del Poblenou, la cual ha suplantado a los tradicionales espacios

colectivos locales, que nacieron más heterogéneos y en cierto modo más interclasistas (CHECA ARTASÚ & GARCÍA FUNES, 2002; HUERTAS CLAVERÍA & ENCINAS & HUERTAS AIGUAVIVA, 2010). Estos espacios han ido perdiendo su diversidad y complejidad originarias a medida que la terciarización ha ido precisando e imponiendo sus contornos y sus contenidos. El proyecto de la Torre Glòries es una pieza de este proceso.

Otro aspecto criticable es la actitud de las empresas público-privadas involucradas en la gestión de los espacios de renta como la Torre Glòries. Las operaciones de promoción inmobiliaria (como la adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento), las transacciones financieras y los cambios de propiedad y de uso que han tenido lugar durante más de 15 años por parte de empresas como Azurelau SLU, Emin Capital, Layetana Inmuebles SL y Merlin Properties, han sido acciones promovidas por el sector inmobiliario privado, para el cual la creación de valor es intrínseca a sus objetivos. Sin embargo, un papel fundamental ha sido el que ha jugado la empresa mixta público-privada Ag.Bar. de cara a la inversión realizada en el alquiler (entre 2005 y 2015), en la compra del edificio en 2010 y en la siguiente venta sólo unos años después, en 2013, para albergarse temporáneamente en otra sede, el edificio D38, diseñada por un arquitecto de fama internacional, Arata Isozaki.

#### 4.3 El carácter global de la Torre Glòries

Los espacios de renta como la Torre Glòries se insertan en aquel circuito de formas arquitectónicas icónicas replicadas en contextos internacionales. La repetición, cuando no la réplica, del estilo arquitectónico, casi como si fuera una simple imitación en la tentativa de “brandificar” el espacio urbano a través de las firmas arquitectónicas y del estilo más llamativo y de moda, se puede encontrar en las similitudes entre la Torres Glòries de Jean Nouvel en Barcelona (1999-2004) y el 30 St. Mary Axe de Norman Foster en Londres (2001-2004) (PLA, 2005 y ZAERA, 2005) (FIG. 10). El edificio londinense fue el primer rascacielos erigido en la ciudad en 30 años, construido contemporáneamente a la Torre Glòries, por un coste de 138 millones de libras y una superficie de más de 64.000 m<sup>2</sup> articulada en 180 metros de altura. En su encuesta sobre los edificios icónicos de Londres, KAIKA (2010) sintetiza los impactos del edificio en la ciudad. Además de no presentar una elevada flexibilidad para garantizar la comodidad

de los ocupantes, sufrió una crítica por parte de la prensa sobre su forma poco ortodoxa, siendo llamada *The Gherkin* (“El pepinillo”), sus cambios en el nombre y en la propiedad, lo que supuso un incremento del valor de compra-venta. El primer propietario fue la compañía reaseguradora Swiss Re, que promovió la construcción del edificio para albergar su sede central de operaciones en el Reino Unido, siendo conocido como *Swiss Re Tower*. En febrero de 2007 dicha Torre se vendió al grupo alemán IVG Immobilien por 600 millones de libras y hoy en día sus espacios se alquilan como oficinas y despachos.

En Barcelona hay también otro espacio de renta “replicado”: se trata del Hotel “W” (o “Vela”), de Ricardo Bofill (2006-2009), perteneciente a la cadena de hoteles *Starwood Hotels & Resorts Worldwide*, cuya forma se ha inspirado en el primer hotel en forma de vela inaugurado en 1998 en Yokohama, al cual han seguido otros cinco

hoteles en varias ciudades del mundo: el Burj Al Arab de Dubai (Emiratos Árabes Unidos, 1999), el “Sail Tower” de Haifa (Israel, 2002), el “Blue Sky Tower” de Ulán Bator (Mongolia, 2010) y el “Trump Ocean Club Hotel & Tower” de Panamá (Panamá, 2012).

La Torre Glòries y el Hotel W han ido creando una imagen urbana capaz de atraer un capital global e “hiper-móvil” (HARVEY, 1985), contribuyendo a la transformación de la ciudad hacia la “urbanización” de su paisaje urbano (MUÑOZ, 2008). Es decir, el proceso de construcción de la ciudad que apuesta por espacios como la Torre Glòries, acaba en la materialización de un entorno urbano que no pertenece ni a la ciudad ni a los ciudadanos, sino a una cadena global de imágenes, una especie “escenario” real, pero en el que no se acaba de lograr materializar ningún tipo de espacio para la reproducción social (HALL, 1988: 347-351)<sup>36</sup>. (FIG.12)



FIG. 12/ A la izquierda la Torre Glòries y a la derecha el 30 St Mary Axe de Londres.

Fuente: Fotografías de Federico CAMERIN (2019).

<sup>36</sup> Este proceso fue llamado por el mismo urbanista inglés “Rousification”, en referencia a las operaciones de urban renewal realizadas en Baltimore y Boston que a finales de los

años setenta ya habían convertido sus *inner zones* en “escenario” artificial.

## 5. Conclusiones. ¿Qué ciudad es Barcelona antes y después de la Torre Glòries?

La Torre Glòries de Barcelona afecta al sector donde se ubica bajo el punto de vista morfológico, socio-económico y urbano, pero también a la ciudad en su conjunto, sobre todo por su significado semántico. El levantamiento de la Torre se inserta dentro de unas dinámicas de renovación urbana impulsadas en todo el barrio del Poblenou, a finales del siglo pasado, para la terciarización y mercantilización del espacio urbano. Podemos afirmar que la materialización de la Torre Glòries es uno de los productos (intercambiables) del modo de producción de la ciudad capitalista y de la evolución del particular modelo de ciudad que Barcelona impulsó a partir de los años ochenta (McNEILL, 2003). Este espacio de renta se integra en la ciudad en la medida en que contribuye “simbólicamente” a decretar su mutación como entidad urbana, es decir, acelerando el cambio de una ciudad substancialmente fordista a una “metrópolis posindustrial global” (ILLAS, 2012). Eso significa que la Torre Glòries representa para Barcelona el paso definitivo para cambiar su “identidad” urbana, social y económica, siendo, aplicando las palabras de Fernández Alba (1990: 10), el símbolo de un proceso de «*auténtica expropiación de la ciudad por la ciudad, alienando el comportamiento de sus habitantes y enajenando los lugares de su residencia*».

Las principales enseñanzas que podemos extraer del caso de estudio son las que se describen a continuación. Primero, la Torre Glòries es el resultado de la apuesta de 1987 de convertir Plaza de las Glorias Catalanas en un “área de nueva centralidad” (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1987), proceso que está todavía en curso. Dicha Torre es uno de los componentes fundamentales de la transformación de Barcelona en una entidad metropolitana, en consonancia con las líneas del Plan Estratégico de 1990 para consolidar Barcelona como “metrópolis emprendedora europea” proveedora de servicios adecuados a los nuevos requerimientos de la economía moderna (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 1990). Los objetivos lanzados a través de las Áreas de Nueva Centralidad y del Plan Estratégico no veían otra solución que la transformación física, social y económica de la ciudad, y no cabe duda que la Torre Glòries puede ser considerada como el símbolo de la regeneración del antiguo tejido industrial de Barcelona para la explotación de la economía

del conocimiento y su competitividad (TRULLÉN, LLADÓS, & BOIX, 2002). En este contexto, la materialización de la Torre sigue las pautas de las dinámicas urbanas que apuestan por una “ciudad como producto” en detrimento de la “ciudad como obra”, lo que conlleva la eliminación de una complejidad socio-espacial originaria heredada, contradictoria con las exigencias del capital del siglo XXI, el cual requiere, para su reproducción, una ciudad segregada y desigual (DELGADO, 2007; MONTANER, ÁLVAREZ & MUXÍ, 2011), que ha desembocado en un turismo de masas (CASELLAS, 2009). A partir de análisis pormenorizados sobre los efectos de las dinámicas especulativas puestas en marcha, se llega a la conclusión de que es necesaria una intervención pública que remedie los errores del pasado a través de regulaciones concretas, como, por ejemplo, aquella que suspendió la concesión de licencias de alojamientos turísticos en 2015.

Segundo, la Torre Glòries, y con ésta el 22@, se superpuso al espacio tradicional industrial de la trama urbana del Poblenou sin que la ciudadanía fuese incluida en el proceso de toma de decisiones sobre la política del suelo. Esta imposición siguió las pautas del gran proyecto urbano de la Vila Olímpica que fue el primer paso para acabar con la complejidad socio-económica poblenovina, dejando su huella en toda la ciudad (DONCEL, 1988; MARRERO, 2003; CASELLAS, 2006). La Torre se conformó, además, como un proyecto que impulsó la especulación de terrenos semibandonados, al igual que el proyecto urbano del Fórum 2004 (DELGADO, 2004), cuya génesis fue contemporánea a dicha Torre, siendo resultado de una práctica urbanística irreflexiva y fragmentaria que apuesta por los efectos especiales de la transformación sin tener en cuenta la ideología urbana interclassista y democrática, como ha acaecido en el caso del Parc Central del Poblenou (CLARÓS I FERRET, 2008). Las transformaciones urbanas generadas a través de espacios como la Torre Glòries, a partir de finales de los noventa se desmarcan de los objetivos de reequilibrio social y económico anteriores al “Modelo Barcelona”, instrumentando mecanismos económicos que “reinvierten” las características históricamente creadas en estos lugares hacia la reproducción y perpetuación de la sociedad de consumo. El objetivo de la Torre Glòries, en su acepción como espacio mercantilizado, no importa cual fuera su propietario, no ha sido nunca el de satisfacer necesidades socialmente sentidas, ni el de proporcionar una actividad económica de alcance social, sino el de valorar el capital invertido. De hecho, la Torre

se utiliza desde hace años como nuevo símbolo promocional de la ciudad en su versión de capital económica avanzada “inteligente” y “tecnológica” (ZANELLA, 2006). El profundo cambio del Poblenou ha puesto en auge Barcelona como producto intercambiable en el mercado global, comprobándose, todo eso, en los efectos de la actuación del 22@ (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2017a). Entre 2000 y 2015, se han priorizado las actuaciones económicamente más rentables, aquellas del sector tecnológico-terciario, con respecto a aquellas para garantizar la reproducción social de la ciudadanía, como viviendas públicas y espacios verdes, desencadenando así el malestar de la población local, que ha desembocado en una especie de “contra plan” a través del proceso participativo “Repensemos el 22@”<sup>37</sup> impulsado desde 2017 por la municipalidad (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2017b; PRADEL-MIQUEL, 2020).

Como conclusión, es evidente que el modelo tan aclamado como “buena práctica” para replicar en otros contextos, se conforma como un mecanismo para poner más suelo en el mercado, independientemente de la complejidad geográfica o histórica del lugar. La construcción de espacios de renta como la Torre Glòries, se revela como una práctica inadecuada para construir una ciudad mixta que conserve su tejido cultural, socioeconómico y urbano.

## 6. Bibliografía

- AG.BAR. (2010a): *Cuentas anuales e informes de gestión correspondientes al ejercicio 2009*. <http://www.cnmv.es/AUDITA/2009/11744.pdf>
- (2010b): *IRC '10. Informe de Responsabilidad Corporativa*. <https://ddd.uab.cat/pub/infanu/7575/iaAGBARa2005ispa.pdf>
- (2014): *Agbar traslada su sede al Paseo de la Zona Franca*, 23 de julio de 2014. <https://www.agbar.es/es/comunicacion/noticias/126/agbar-traslada-su-sede-al-paseo-de-la-zona-franca>
- AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1965): *Ley 102/1965, de 17 de julio, sobre integración de el puerto de Barcelona del puerto interior de la zona franca de dicha ciudad*. [BOE.es - BOE-A-1965-12515](https://www.boe.es/BOE-A-1965-12515) *Ley 102/1965, de 17 de julio, sobre integración de el puerto de Barcelona del puerto interior de la zona franca de dicha ciudad*.
- ALAILY-MATTAR, N. & PONZINI, D. & THIERSTEIN, A. (Eds.) (2020): *About Star Architecture. Reflecting on Cities in Europe*, Basilea, Suiza, Springer.
- ALIBES, J. M., & al. (1975): *La Barcelona de Porcioles. Segunda edición*, Barcelona, España, Editorial Laia
- ALONSO, L. (2011): *Arenas de Barcelona: historia de una transformación-the history of a transformation*, Barcelona, España, Loft Publications
- ÁLVAREZ MORA, A. (2015): *Ciudad como producto versus la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio de la renta y el espacio social. Lección inaugural curso 2015-2016*, Valladolid, España, Universidad UVA de Valladolid
- & CAMERIN, F. (2019): *La herencia del urban renewal en los procesos actuales de regeneración urbana: el recorrido Renovación-Regeneración a debate. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 51(199), 5-26
- ARXIU HISTÒRIC DEL POBLENOU (2001): *El Poblenou: mes de 150 anys d'història*, Barcelona, España, Arxiu Històric del Poblenou
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1987): *Àrees de nova centralitat/New downtowns in Barcelona*, Barcelona, España, Ayuntamiento de Barcelona
- (1990): *Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000*. [https://pemb.cat/public/docs/863\\_bt\\_1r\\_pla\\_est\\_2000\\_cast\\_baixa.pdf](https://pemb.cat/public/docs/863_bt_1r_pla_est_2000_cast_baixa.pdf)
- (2000): *Modificación del PGM para la renovación de las zonas industriales del Poblenou-districte d'activitats 22@BCN*. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/88894>
- (2001): *Pla Especial de Reforma Interior del Sector del Campus Audiovisual*. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/88896/2/3204.pdf>
- (2015): *Suspendida la concesión de licencias de alojamientos turísticos*, 7 de febrero de 2015. [https://ajuntament.barcelona.cat/bombers/es/noticia/suspendida-la-concesion-de-licencias-de-alojamientos-turisticos\\_215206](https://ajuntament.barcelona.cat/bombers/es/noticia/suspendida-la-concesion-de-licencias-de-alojamientos-turisticos_215206)
- (2017a): *22@ Barcelona 2000-2015. El districte de la innovació de Barcelona*. <https://es.slideshare.net/barcelonactiva/22-barcelona-20002015-el-distrito-de-innovacin-de-barcelona>
- (2017b): *Estat d'execució del Pla 22@ Informe per a la facilitació de la participació en el procés participatiu "Repensem el 22@"*. <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/12/28154249/Informaci%C3%B3-Estat-Execuci%C3%B3-22a.pdf>
- BAUDRILLARD, J. (1982): *The Beaubourg-Effect: Implosion and Deterrence*. *October*, 20, 3-13.
- BLANCHAR, C. (2017): *La torre Agbar, un icono gafado*. *El País*, 15 de enero de 2017. [https://elpais.com/ccaa/2017/01/14/catalunya/1484419802\\_014068.html](https://elpais.com/ccaa/2017/01/14/catalunya/1484419802_014068.html)
- BOHIGAS, O., & al. (1986): *Pla Especial d'Ordenació Urbana de la Façana al mar de Barcelona en el sector del Passeig de Carles I i Avinguda*

<sup>37</sup> Véanse <https://www.decidim.barcelona/processes/Repensem22a?locale=es> y

<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/mpgm22@es/>.

- d'Icaria, Barcelona, España, Ayuntamiento de Barcelona
- BORJA, J. (2010): *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Barcelona, España, Editorial UOC
- BORONAT, G. LAGO, X. & MAYORAL, J. (2011): *Glòries, cruïlla de camins*, Barcelona, España, Archivo Histórico Fort Pienc
- BRENNER, N. (2017): *Critique of Urbanization: Selected Essays*, Basilea, Suiza, Birkhauser Verlag
- BUDD, L. (1998): Territorial competition and globalisation: Scylla and Charybdis of European cities. *Urban Studies*, 35(4), 663-685.
- BUSQUETS, J. (1992): Evolución del planeamiento urbanístico en los años ochenta en Barcelona: Del Plan General Metropolitano a la recuperación urbana de la ciudad. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 93, 31-52
- CALVINO, I. (1998): *Las ciudades invisibles*, Madrid, España, Siruela
- CAMERIN, F. (2019): From “Ribera Plan” to “Diagonal Mar”, passing through 1992 “Vila Olímpica”. How urban renewal took place as urban regeneration in Poblenou district (Barcelona). *Land Use Policy*, 89, 104226. DOI: [10.1016/j.landusepol.2019.104226](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104226)
- & CAMATTI, N. & GASTALDI, F. (2021): Military Barracks as Cultural Heritage in Italy: A Comparison between before-1900- and 1900-to-1950-Built Barracks. *Sustainability*, 13, 782.
- CASELLAS, A. (2006): Las limitaciones del «modelo Barcelona». Una lectura desde Urban Regime Analysis. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 48, 61-81.
- (2009): Barcelona's Urban Landscape: The Historical Making of a Tourist Product. *Journal of Urban History*, 35(6), 815-832. doi: [10.1177/0096144209339557](https://doi.org/10.1177/0096144209339557).
- CHECA ARTASÚ, M. & GARCÍA FUNES, A. (Eds.) (2002): *Poblenou: la fàbrica de Barcelona*, Barcelona, España, Ayuntamiento de Barcelona
- CIA, B. (1999): La Diagonal se prolonga desde la plaza de las Glòries hasta la rambla de Prim. *El País*, 27 de febrero. <https://elpais.com/diario/1999/02/27/catalunya/920081257850215.html>
- CLARÓS I FERRET, S. (2008): Parc del Centre del Poblenou, una crítica urbanística, *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 13(805)
- COOK, A. (2010): The Expatriate Real Estate Complex: Creative Destruction and the Production of Luxury in Post-Socialist Prague. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 611-628. doi: [10.1111/j.1468-2427.2010.00912.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00912.x)
- COSTA, G. (2004): *Barcelona 1992-2004*, Barcelona, España, Gustavo Gili
- DE TERÁN, F. (1997): El plan general metropolitano de Barcelona en el contexto del urbanismo español de los setenta. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 28, 55-61
- DELBENE, G. (2007): *Barcellona. Trasformazioni contemporanee*, Roma, Italia, Meltemi
- DELGADO, M. (Ed.) (2004): *La otra cara del «Fòrum de les cultures S.A.»*, Barcelona, España, Edicions Bellaterra
- (2007): *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del “Modelo Barcelona”*, Madrid, España, Catarata
- DÍAZ MORENO, C & GARCÍA GRINDA, E. (2003): [Entrevista \[Una conversación con Jean Nouvel\]. El Croquis. Jean Nouvel 1994-2002](https://doi.org/10.1344/b3w.0.2017.26435), 112-113, 6-25
- DOMINGO I CLOTA, M. (2017): Consideraciones sobre el lugar “Glòries” de Barcelona. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22(1), 1-27. doi: [10.1344/b3w.0.2017.26435](https://doi.org/10.1344/b3w.0.2017.26435)
- DONCEL, M.C. (1988): *Historia y vida cotidiana. El barrio Icaria, futura Villa Olímpica*. Ayuntamiento de Barcelona, Vila Olímpica SA 92. <http://periferiurbaranes.org/wp-content/uploads/2014/07/DONCEL-1988HistoriaVidaCotirianaBarriolcaria.pdf>
- DURAN I FARRELL, P. (1965): *Barcelona. Una ciutat que no pot seguir vivint d'esquena al mar*, Barcelona, España, ALAS Costa/Padró
- FERNÁNDEZ ALBA, J. (1990): *Metròpoli vacia. Aurora y crepúsculo de la arquitectura en la ciudad moderna*, Barcelona, España, Anthropos
- GARCÍA ESTÉVEZ, C. (2010): Ceci n'est pas une tour. Jean Nouvel en Barcelona, el caso AGBAR (1999-2005). *DC PAPERS. Revista de crítica y teoría de la arquitectura*, 19-20, 145-172.
- GRAU, R. & LÓPEZ, M. (1973): Vells Suburbis fora ciutat. Sant Martí, un Manchester local. *Serra d'Or*, 19-25.
- GRUP LAYETANA SA (2000): *ED de la manzana situada entre las calles Avda. Diagonal /Ciudad de Granada /Badajoz y Bolivia, dentro de la Unidad de Actuación n. 1 del PERI de Diagonal-Poblenou*. <https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/#>
- HALL, P. (1988): *Cities of tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Oxford, Reino Unido, Blackwell
- HARVEY, D. (1985): *The Urbanization of Capital*, Oxford, Reino Unido, Blackwell
- (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), 3-17. doi: [10.1080/04353684.1989.11879583](https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583).
- HUERTAS CLAVERÍA, J. & ENCINAS, P. & HUERTAS AIGUAVIVA, G. (2010): *La Gent i els Barris de Sant Martí*, Barcelona, España, Ayuntamiento de Barcelona
- ILLAS, E. (2012): *Thinking Barcelona: Ideologies of a Global City*, Liverpool, Reino Unido, Liverpool University Press
- KAIKA, M. (2010): Architecture and crisis: re-inventing the icon, re-imag(in)ing London and re-branding the City. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35(4), 453-474.
- KATZ, C. (2001): Vagabond capitalism and the necessity of social reproduction. *Antipode*, 33(4), 709-728.

- KRCHO, J. (2013): From military bakery to Kulturpark: the problematics of the regeneration of the former military warehouse complex in Košice. *Architecture & urbanism*, 3-4, 254-265
- LEFEBVRE, H. (1974): La producción del espacio. *PAPERS. Revista de sociología*, 3, 219-229. doi: [10.5565/rev/papers/v3n0.880](https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880)
- LINDNER, C. & ROSA, B. (Eds.) (2017): *Deconstructing the High Line. Postindustrial urbanism and the rise of the elevated park*, Nueva Brunswick, Estados Unidos, Rutgers University Press
- LIMÓN LÓPEZ, P. (2016): Gentrificación y barrionalismo en Poblenou y Hortaleza: reapropiación, resistencia y resignificación vecinal. *Actas del Congreso internacional Contested\_cities, Madrid, 2016*. Eje 4. <http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-164530-Lim%C3%B3nPedro-Gentrificaci%C3%B3nBarrionalismoPoblenouHortaleza.pdf>
- LOW, N. (1995): Regulation theory, global competition among cities and capital embeddedness. *Urban Policy and Research*, 13(4), 205-222.
- MERLIN PROPERTIES (2017): *Merlin Properties adquiere Torre Glòries en Barcelona*, 12 de enero de 2017. [https://www.merlinproperties.com/wp-content/uploads/2017/01/MERLIN-Properties\\_Adquisici%C3%B3n-Torre-Glories\\_.pdf](https://www.merlinproperties.com/wp-content/uploads/2017/01/MERLIN-Properties_Adquisici%C3%B3n-Torre-Glories_.pdf)
- MARRERO, 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*, 7(137), 146. [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(137\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(137).htm)
- MARTÍN-GÓMEZ, A. & VALÈNCIA LÓPEZ, A. (2022). La crisi de l'urbanisme de ciutats globals: reavaluar 20 anys de transformació del sòl i activitat econòmica del 22@Barcelona. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 68(1), 181-105.
- MASSINI PONTIS, J. (2013): La torre Agbar. Su evolución, desarrollo e importancia en el perfil urbano de la ciudad de Barcelona. *Revista Científica de la Universidad de Mendoza*, 1, 1-23. <http://www.um.edu.ar/ojs2019/index.php/RECIUM/article/view/60/79>
- MCNEILL, D. (2003): Mapping the European Left: the Barcelona Model. *Antipode*, 35(1), 74-94. doi: /10.1111/1467-8330.00303
- (2017): *Global Cities and Urban Theory*, Londres, Reino Unido, SAGE
- MILES, S. (2010): *Spaces for Consumption: Pleasure and Placelessness in the Post-industrial City*, Londres, Reino Unido, Sage
- MOIX, L. (2010): *Arquitectura milagrosa: hazañas de los arquitectos estrella en la España del Guggenheim*, Barcelona, España, Anagrama
- MOLOTOCH, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332
- (2016): *Queríamos un Calatrava. Viajes arquitectónicos por la seducción y el repudio*, Barcelona, España, Anagrama
- MONTANER, J. M. & ÁLVAREZ, F. & MUXÍ, Z. (2011): *Archivo crítico modelo Barcelona. 1973-2004*, Barcelona, España, Ayuntamiento de Barcelona-Departamento de Composición Arquitectónica de la ETSAB-UPC.
- MONTAÑÉS, J. A. (2021): La cúpula de la Torre Glòries será visitable en 2022. *El País*, 22 de mayo de 2021. <https://elpais.com/espana/catalunya/2021-05-22/la-cupula-de-la-torre-glories-sera-visitable-en-2022.html>
- MORENO, E. & VÁZQUEZ MONTALBÁN, M. (1991): *Barcelona, cap on vas? Diàlegs per a una altra Barcelona*, Barcelona, España, Descoberta
- MORILLO PALOMO, C. (2018): *Marca Barcelona: La creación de una imagen poderosa*, Barcelona, España, Profit
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Barcelona, España, Gustavo Gili
- NADAL, J. & TAFUNELL, X. (1992): *Sant Martí de Provençals, pulmó industrial de Barcelona (1847-1992)*, Barcelona, España, Columna
- 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*, 146(137)
- NAVAS PERRONE, M. G. (2016): *Utopía y privatopía en la Vila Olímpica de Barcelona. Los impactos sociales de un barrio de autor*. UB Universitat de Barcelona: Barcelona (tesis doctoral)
- NOUVEL, J. (2007): *Torre AGBAR. Diálogos con Barcelona*, Barcelona, España Grupo Agbar y Lunweg
- OECD TERRITORIAL REVIEWS (2006): *Competitive cities in the global economy*, Paris, Francia, OECD Publishing
- PLA, M. (2005): Nouvel, o la escritura infame. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 245, 18-23
- PRADEL-MIQUEL, M. (2020): Analysing the role of citizens in urban regeneration: bottom-linked initiatives in Barcelona. *Urban Research & Practice*.
- ROCH, F. & GAVIRIA, M. & GUERRA, F. (1979): *¿Especulación del suelo? Notas para una política del suelo urbano*, Madrid, España, Nuestra Cultura
- ROSSI, P. O. (2020): *Flaminio Distretto Culturale di Roma. Analisi e strategie di progetto*, Macerata, Italia, Quodlibet
- RUI-WAMBA, J. & GUERRERO, S. (2009): *La Plaza de las Glorias Catalanas. Una breve historia visual*, Madrid, España, Fundación Esteyo
- SALES I FAVÀ, 2014 (2014): El Poblenou colonitzat", ciudades globales y barrios gentrificados. *Working paper series: Contested\_Cities*. [http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2014/03/WPCC-14004\\_SalesJoan\\_GentrificacionPoblenou.pdf](http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2014/03/WPCC-14004_SalesJoan_GentrificacionPoblenou.pdf)
- SHATKIN, G. (2017): *Cities for Profit: The Real Estate Turn in Asia's Urban Politics*. Ithaca, Estados Unidos, Cornell University Press

- SKLAIR, L. (2017): *The icon project. Architecture, cities and Capitalist Globalization*, Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press
- SMITH, N. (1982): Gentrification and Uneven Development. *Economic Geography*, 58(2), 139-155.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, M. & al. (1974): *Barcelona: remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de La Ribera oriental*, Barcelona, Gustavo Gili
- STEIN, S. (2019): *Capital city. Gentrification and the real estate state*, Londres-Nueva York, Reino Unido-Estados Unidos, Verso
- TEIXIDOR, C. & TARRAGÓ, M. & BRA, L. (1972): Barcelona 1953-1971. Introducción a una visión del desarrollo urbanístico. *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 87, 67-99
- TEJERO GIL, E. (1991): El Poblenou, el canvi urbanístic i la transformació social. *Papers. Revista de Sociologia*, 38, 91-107
- TRULLÉN, J. & LLADÓS, J. & BOIX, R. (2002): Economía del conocimiento, ciudad y competitividad. *Investigaciones Regionales*, 1, 139-161
- VITTORINI, A. (2004): *Trasformazioni e nuove funzioni urbane nel quartiere Flaminio*, Roma, Italia, Gangemi
- ZAERA, A. (2005): 30 St. Mary's Axe: La forma no es gratuita. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 245, 24-27
- ZANELLA, F. (2006): *Storie dell'architettura. La torre Agbar a Barcellona. Progetto, comunicazione e consenso nella città dell'architettura*. Parma: Festival dell'Architettura
- ZULAIKA, J. (1997): *Crónica de una seducción: el Museo Guggenheim, Bilbao*, Madrid, España, Nerea

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 429-442

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.8>

CC BY-NC-ND



# Movilidad sostenible en el siglo XXI: prospectivas viales en Bogotá-Colombia y Guadalajara-México

Yefer ASPRILLA-LARA<sup>(1)</sup>Darin Jairo MOSQUERA-PALACIOS<sup>(2)</sup>Mario Guadalupe GONZÁLEZ-PÉREZ<sup>(3)</sup>

- (1) Profesor Asociado. Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
(2) Profesor Investigador. Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
(3) Profesor Investigador. Universidad de Guadalajara

**Resumen:** La movilidad sostenible ha cobrado relevancia en la agenda de los tomadores de decisiones en siglo XXI, la cual busca disminuir las externalidades negativas de la motorización individual como siniestros viales, y se estima que para 2030 la mortandad por eventos viales se ubicaría como la quinta causa a nivel global. El objetivo de este estudio analiza el escenario de dos ciudades metropolitanas que han aplicado infraestructura vial encaminada a la sostenibilidad de la movilidad urbana. Para ello, se elaboró una escala de valoración cualitativa y por medio de estadísticas de siniestralidad vial se identificaron y compararon patrones de utilización de infraestructura peatonal, ciclista y transporte público masivo. Se prospecta que, de seguir implementándose estas medidas, se tendría en las ciudades de Bogotá-Colombia y Guadalajara-México una reducción en las tasas de mortandad por siniestros viales superiores a un 30% en 2030.

**Palabras clave:** Infraestructuras; Movilidad urbana; Siniestralidad; Sostenibilidad.

Recibido: 10.04.2021; Revisado: 25.11.2021.

Correo electrónico: [vasprillal@udistrital.edu.co](mailto:vasprillal@udistrital.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6569-7441>

Correo electrónico: [dmosquera@udistrital.edu.co](mailto:dmosquera@udistrital.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4526-2683>

Correo electrónico: [inge\\_united@hotmail.com](mailto:inge_united@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5457-5948>

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

## Sustainable mobility in cities of the XXI century: road perspectives in Bogotá-Colombia and Guadalajara-México

**Abstract:** Traffic accidents are a problem for decision-makers in the public sector. It is expected that if this trend continues, by 2030 mortality from road events would rank as the fifth leading cause worldwide. Thus, the objective analyzes the scenario of two metropolitan cities that have applied road infrastructure aimed at the sustainability of urban mobility. For this, a qualitative evaluation scale is developed and, through traffic accident statistics, the patterns of use of pedestrian, cycling, and mass public transport infrastructure are identified and compared. It is expected that if these measures continue to be implemented, the cities of Bogotá-Colombia and Guadalajara-Mexico would have a reduction in mortality rates from road accidents of more than 30%.

**Keywords:** Infrastructures; Urban mobility; Accident rate; Sustainability.

### 1. Introducción

A lo largo del siglo XX el uso del vehículo particular se fue masificando en diferentes países del globo, hasta constituir una nueva forma de concebir la movilidad urbana. Este tipo de movilidad motorizada desplazó del espacio público carretas, caballos y bicicletas, quienes ya no proporcionaban velocidad y confort; posteriormente tranvías y trenes, los cuales carecían de flexibilidad y disponibilidad. Este invento se convirtió en un bien de consumo que permitió la deslocalización con mayor facilidad. Por ello, no es de extrañar que entre los años veinte y treinta del siglo pasado el número de matriculaciones de automóviles tan solo en Estados Unidos pasó de 8 millones a 23 millones, y entre finales de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo de 1973, el número saltó de 25 millones a más de 100 millones de unidades (CLAPSON, 2003: 25). Gradualmente se fue configurando una cultura dominante que se expresa en los discursos de la buena vida, necesaria para apropiarse de la ciudadanía de la movilidad (SHELLER & URRY, 2000: 738-739); en otros términos, se conformó el paradigma de la Movilidad Urbana del Vehículo particular (MUV).

La industria automotriz expandió y diversificó el consumo del vehículo particular, a través de la oferta de productos y servicios, e inspirando el interés individual de la posesión; ello estructuró, una compleja cadena de vínculos técnicos y económicos entre diversas empresas, los cuales priorizaron la movilidad individual respecto a la de carácter colectivo. El paradigma de la MUV está arraigado en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, influenciadas por las ciudades estadounidenses (Los Ángeles, Houston, etc). Estas ciudades han conformado un estilo de vida y cultura dependiente completamente de la movilidad en vehículo particular; aquí, las formas urbanas terminan por dispersar,

segregar, desconectar y excluir (HIERNAUX & LINDON, 2004; ASPRILLA, GONZÁLEZ & GARCÍA, 2018). Homogéneamente, la movilidad es sostenida por la implementación de un modelo político-económico de producción y consumo, que ha hecho de la adquisición del vehículo particular un símbolo de independencia, libertad, poder adquisitivo, estatus social, comodidad, flexibilidad y confort. No obstante, los costos de las externalidades negativas que genera son asumidos por la sociedad en su conjunto (MAXWELL, 2001; BACKHAUS, 2009).

En la mayoría de los sistemas urbanos alrededor del mundo, entre el 70 % y el 80% del espacio vial está destinado para el transporte motorizado individual (ALCÁNTARA, 2010). En estos sistemas el vehículo particular se ha convertido en una necesidad inducida, no sólo por la propaganda automotriz, o la ausencia de alternativas de transporte público eficiente, accesible y asequible por parte del Estado, sino por la forma de habitar el territorio. Además, el modelo de habitabilidad horizontal se ha convertido en promotor al consumo del vehículo particular, con efectos temporales positivos identificados con mayor énfasis en el periurbano, debido a que su no utilización genera mayores costos económicos y sociales que su propia utilización (GONZÁLEZ, 2018: 173). El vehículo particular requiere mayor espacio y necesidad de criterios de tránsito para garantizar seguridad vial y minimizar siniestros viales. Este tema llamó la atención desde 1896, cuando se registró la primera víctima a nivel global. *Bridget Driscoll, una peatona de 44 años fue atropellada por un vehículo que circulaba a 10 km/hora en las calles de Londres.* Este evento marcó un hito en la configuración de la seguridad vial, al ser considerada por las autoridades gubernamentales como temática de estudio (TABASSO, 2002). Desde entonces y ante el acelerado incremento de accidentes, percances y siniestros viales, la seguridad vial es un tema que preocupa cada vez más a las autoridades

encargadas de planificar la movilidad y el transporte (GARCÍA, GONZÁLEZ & ASPRILLA, 2018: 51-52).

Un primer periodo de la seguridad vial es identificado según NORTON (2015), entre 1900-1920, conocido como la *seguridad es primero* (*Safety First*). En este periodo, el automóvil era concebido como una máquina o instrumento novedoso y peligroso. Posteriormente, en un segundo período comprendido entre 1920 y 1960 ocurre un incremento de siniestros viales y emerge una concepción del *Control* fundamentado en la teoría de las 3 E (*Engineering, Education, Enforcement*). En este periodo, el vehículo privado ya no se ve como una máquina peligrosa, las calles y carreteras se empiezan a construir con mejores estándares de calidad para garantizar mayor velocidad, y la educación vial se enfoca hacia los nuevos conductores, dejando de lado el resto de los actores de la movilidad y aplicando de manera rigurosa y severa la ley a los conductores que incumplieran las normas de tránsito.

Entre 1960 y 1980 surge en la industria automotriz el diseño seguro o *Crashworthiness*, el cual se enfocó en sostener que las colisiones son inevitables; por tanto, se debían diseñar vehículos más seguros para que los ocupantes no sufrieran lesiones en la colisión, incluyendo el cinturón de seguridad y bolsas de aire (*airbag*). Finalmente, un último periodo denominado de Responsabilidad (*Responsibility*) inicia en 1980 hasta la actualidad. Aquí, se les devuelve la responsabilidad a los conductores de vehículos, haciendo énfasis que la responsabilidad debe ser vista de manera integral y holística por todos los actores involucrados en el ejercicio de la movilidad (NORTON, 2015: 321).

Estas cuatro visiones han llevado al planteamiento de nuevos enfoques de carácter sistémico, cuya intención pretende una mayor comprensión de la seguridad vial. Por ejemplo, la *Visión Cero* de Suecia y la *Seguridad Sostenible* de los holandeses. Para la *Visión Cero*, es inaceptable que alguien pierda la vida por ejercer su derecho a movilizarse (JOHANSSON, 2009). En este sentido, PUCHER & BUEHLER (2010) sostienen que las políticas deben garantizar buenas infraestructuras para caminar, usar la bicicleta y el tráfico calmado en áreas residenciales; así como la integración del transporte público con los modos no motorizados, desarrollos de usos mixtos de suelo, diseños urbanos adaptados a los más vulnerables de

la movilidad, rigurosa educación vial para todos los actores viales y una estricta aplicación de las normas de movilidad que proteja al peatón, ciclista y personas con reducción de su movilidad. En suma, estos enfoques se caracterizan por asegurar el compromiso socio-político de alto nivel con sinergia entre los componentes del sistema, donde se permita fijar objetivos ambiciosos de seguridad, adoptar una nueva filosofía de diseño, operación y control en el funcionamiento de las instituciones (JOHNSTON, 2010: 1178).

Los siniestros viales que se presentan en la movilidad cotidiana se han convertido en la octava causa de mortalidad en el planeta y la primera causa de muerte en la población joven entre los 15 y 29 años de edad. En la región de las Américas, la tasa de muertes por siniestros de tránsito es de 15.9 por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa de los países europeos que es de 9.3, pero por debajo del promedio mundial que es de 17.4 (OMS, 2018: 6)<sup>1</sup>. Se estima que, de no aplicar medidas pertinentes en materia de seguridad vial, para el año 2030 los decesos asociados al ejercicio de la movilidad cotidiana en las vías urbanas e interurbanas pasarían a ser la quinta causa de muerte a nivel global (OMS, 2015).

La siniestralidad vial deja cada año más de 1.35 millones de personas fallecidas y cerca de 50 millones de lesionados en todo el mundo (OMS, 2018). Por ello, se plantea como alternativa para reducir las muertes y heridos graves ocasionados por los siniestros viales, transitar hacia un nuevo paradigma de movilidad urbana que priorice la sostenibilidad y uso de sistemas alternativos de transporte no dependientes de fuentes fósiles. Este nuevo paradigma generaría termodinámicamente un efecto negentrópico en el sistema de movilidad urbano (GARCÍA, GONZÁLEZ & ASPRILLA, 2018). La MUS fungiría mejor como un instrumento de respuesta conceptual y práctica que reduciría los excedentes energéticos no utilizados para producir trabajo; es decir, la entropía ocasionada por el uso del vehículo particular (FIG. 1).

A partir de la resolución 64/255 se formula el *Plan mundial del decenio de acción para la seguridad vial 2011–2020*. La mayoría de los lineamientos allí plasmados fueron incorporados en los Objetivos 3.6 y 11.2 del Desarrollo Sostenible (ODS). Estos objetivos fueron refrendados en la *Tercera Conferencia Ministerial Mundial sobre Seguridad Vial* celebrada

<sup>1</sup> Se diferencian las categorías conceptuales de *siniestro vial* y *accidente vial*. El primero identifica alguna variable del triomio VUC (Vehículo-Usuario-Camino) como causales del

evento vial. El accidente por su parte, se suele representar como un "hecho no planeado ni controlado" (MANGOSIO, 2002), dónde hay un fuerte componente de aleatoriedad.

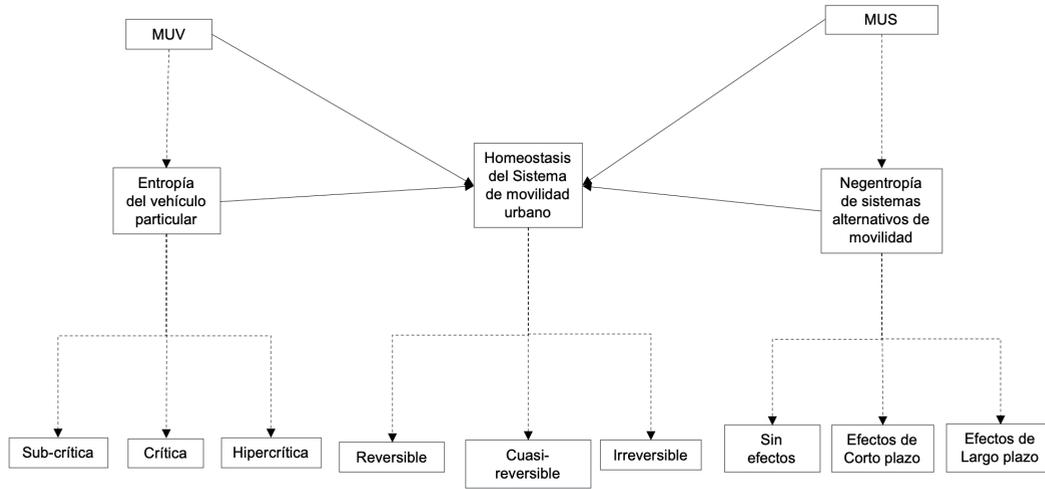


FIG. 1/ Esquemática de paradigmas de movilidad urbana: MUV vs. MUS

Fuente: Elaboración propia, con base en GONZÁLEZ, 2018

en febrero de 2020 en Estocolmo-Suecia. En ella se cimentaron las bases para que la Organización de Naciones Unidas (ONU) promulgara la resolución A/74/L.86, la cual establece un segundo decenio de acción por la seguridad vial. En esta resolución, uno de sus propósitos para el año 2030 consiste en reducir a la mitad las muertes y heridos graves por siniestros viales, la implementación de sistemas seguros en la movilidad, y lograr ciudades y comunidades más seguras y sostenibles, como una prioridad inaplazable en la presente agenda global (ONU, 2015).

En este contexto, se sostiene por un lado que “a corto plazo algunos de los efectos de la congestión del tráfico y los problemas ambientales se pueden mitigar mediante una planificación y gestión activa” (DÍAZ, 2020: 902). Sin embargo, se argumenta que “Aunque los resultados a corto plazo son excepcionales, los patrones de movilidad y de distribución espacial de las actividades y residencias levantan sospechas en cuanto a la durabilidad a largo plazo” (LEFÈVRE, 2008: 321). De ahí, los enfoques filosóficos sobre desarrollo sostenible han abierto el camino hacia sistemas alternativos de transporte, dando énfasis en la eficiencia, sostenibilidad energética y reducción del espacio destinado tradicionalmente para la movilidad en vehículo particular. La MUS surge como respuesta a las externalidades negativas que genera MUV, como contaminación atmosférica, ruido, siniestros viales, congestión por tráfico, estrés, tiempos muertos, entre otros (RAJAN, 1996; GONZÁLEZ, ASPRILLA & CAMARENA, 2018). “La MUS debe consumir

menos recursos naturales no renovables derivados del petróleo y producir menos afectaciones al medio ambiente” (ITDP, 2012: 30-31). Este paradigma prioriza modos activos de movilidad como la caminata y el uso de la bicicleta; así como alternativas de transporte público masivo o colectivo amigables con el medio ambiente y bajo consumo de los derivados del petróleo o vehículos motorizados de cero emisiones. La MUS requiere de la participación de todos los actores de la sociedad, desde lo técnico, político, económico, cultural, social y ambiental y solo, cuando estas coaliciones se constituyen en un verdadero debate, la movilidad sostenible o sustentable puede tener lugar (BANNISTER, 2008).

El paradigma de la MUS se ha venido construyendo desde la *cumbre de la tierra* sobre medio ambiente, conocida como la conferencia de Estocolmo realizada por Naciones Unidas en 1972. A partir de aquí, los países miembros implementaron medidas de mitigación medioambiental y cambio climático, ante el uso desmedido de combustibles fósiles en la movilidad urbana individual y motorizada (ASPRILLA, 2016). La MUS hace un manejo racional y conciente de los recursos escasos y finitos; de tal manera, que satisfaga las necesidades de movilidad presente, sin poner en riesgo las de las futuras generaciones. Por ello, el objetivo 11 de los ODS se enfoca en “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2017: 4). Asimismo, se han presentado alternativas para solucionar el

tema de la siniestralidad vial, relativas a una transición de las ciudades hacia este paradigma de movilidad, a través de la aplicación y apropiación de sus principios fundamentales.

La diversificación y consumo del vehículo particular constituyen "...formas agresivas de ocupación del espacio en el territorio, que llevan a la marginación de otros modos de desplazamiento" (HERCE, 2009: 63), y terminan por incrementar la congestión del tráfico, el tiempo del desplazamiento y la probabilidad de siniestros viales. La bicicleta y la caminata representan alternativas de movilidad urbana sostenible, debido a que permiten cubrir cortas y medianas distancias para alcanzar diferentes motivos de viaje (trabajo, estudio, ocio, abastecimiento, servicios de salud, entre otros). Estos viajes suelen ser complementados con el transporte público colectivo y

masivo, cuando se requieren recorrer distancias más largas. Amsterdam y Copenhague son un referente a nivel mundial. En Holanda el 43% de la población usa la bicicleta al menos una vez al día y en Amsterdam el 87 %. En Dinamarca, la población que usa diariamente la bicicleta representa el 30%, y en Copenhague el 63 % de los desplazamientos se hacen a través de este modo de transporte (EUROPEAN COMMISSION, 2017: 61). Estas altas tasas de utilización de la bicicleta se deben al nivel de concientización de los enormes beneficios sociales, económicos y ambientales; asimismo, como indicadores en las tasas de siniestralidad vial.

En el contexto latinoamericano, metrópolis como Bogotá en Colombia y Guadalajara en México han avanzado en la aplicación de infraestructuras y sistemas para la MUS; por ejemplo,

INDICADORES COMPARATIVOS	METRÓPOLI	
	BOGOTÁ	GUADALAJARA
<b>Aspecto Demográficos y Socio-Económico</b>		
Superficie (Km2)	3.168	3.377
Población (Habitantes)	7.743.955	4.865.122
Densidad (Habitante /km2)	2.445	1.441
PIB Ciudad (\$ miles USD)	109.688	74.797
PIB per cápita (\$ USD)	11.733	15.374
Tasa de Motorización (Vehículo/1000 hab.)	200	397
Tasa de Mortalidad siniestros viales a 2019 (Muertos / 100.000 hab.)	6,47	7,78
<b>Infraestructura vial</b>		
Red segregada Transporte Público Masivo BRT + LRT (Km)	114	60,9
Total estaciones sistemas masivos	147	74
Longitud red vías Ciclista (Km)	550	200
Espacio público efectivo (m2/hab.)	4,5	3,73
<b>Movilidad Urbana</b>		
Total de viajes/día hábil	13.359.728	11.189.781
Tasa promedio de viajes/habitante-día	1,8	2,3
Viajes a pie (%)	23,9	37,4
Viajes en Bicicleta (%)	6,6	3
Viajes en Transporte público (%)	35,8	28,4
Viajes en Vehículo (%)	14,9	27,2
Otros modos (%)	18,8	4
Pasajeros Transportados en sistemas Masivos/día	2.400.000	703.000
Tarifa/viaje sistemas TP Masivo (\$ USD)	0,65	0,45

FIG. 2/ **Indicadores de movilidad urbana en Bogotá (Col) y Guadalajara (México).**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMÉRICA ECONOMÍA, 2016; ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2014; BID, 2015; INEGI, 2015; SDM, 2020; SEMOV, 2017; STCONAPRA, 2018; SITEUR, 2020.

buses de tránsito rápido (BRT) como el *Transmilenio* en Bogotá y el *Macrobus* y tren eléctrico urbano en Guadalajara. En este estudio se compara la información estadística en materia de siniestralidad vial de ambas ciudades (Bogotá y Guadalajara), con el objetivo de analizar el escenario de los sistemas de movilidad urbana sostenible, a través de indicadores demográficos y socioeconómicos. Efectivamente, se tienen algunas variaciones demográficas, socio-económicas y/o de movilidad en ambas metrópolis. Concretamente, Guadalajara tiene una densidad poblacional de 1441 habitantes/km<sup>2</sup> y Bogotá registra 2445 habitantes/km<sup>2</sup>. No obstante, el PIB per cápita de Guadalajara supera al de Bogotá; esto se evidencia en las tasas de motorización, con 397 Vehículos/1000 habitantes en Guadalajara, respecto a 200 Vehículos/1000 habitantes en Bogotá. Sin embargo, existen similitudes topográficas y características idóneas para la consolidación de la práctica de la movilidad en bicicleta. Igualmente, el crecimiento urbano-habitacional en ambas ciudades ha estado supeditado al modelo habitacional disperso, con largos desplazamientos (distancias euclidianas) que han detonado en una mayor cantidad de viajes en transporte público y a pie. Además, Bogotá y Guadalajara comparten problemas isomorfos en materia de movilidad urbana, como congestión por tráfico, contaminación del aire, siniestralidad vial, entre otras anomalías que las han llevado a implementar acciones de peatonalización en calles y avenidas, algunos tramos para la movilidad ciclista y sistemas BRT (Fig. 2).

## 2. Metodología

El proceso metodológico aplicado para la realización del análisis comparativo consideró diferentes instrumentos y herramientas en la recolección de datos; por ejemplo:

- A. Revisión Bibliográfica
- B. Datos estadísticos de siniestralidad vial
- C. Observación participante
- D. Inspección *in situ* de los sistemas e infraestructuras para la MUS

La revisión documental permitió elaborar una tabla comparativa de diferentes indicadores de movilidad e infraestructuras, y fue posible identificar el factor isomorfo (características homogéneas) en ambas ciudades. Para ello, se definieron tres modos o alternativas de MUS:

1. MUS de infraestructura peatonal
2. MUS de infraestructura ciclista
3. MUS de infraestructura y transporte público masivo (BRT/tranvía)

Aunado a lo anterior, se consideraron las estadísticas de siniestros viales ocurridos durante los últimos 8 años y las tasas de mortandad por cada 100 mil habitantes. Se asignaron diferentes porcentajes a los modos de movilidad sostenibles, teniendo en cuenta la pirámide de movilidad propuesta por el Instituto de Políticas Públicas, donde el espacio para el peatón no debería ser inferior al 50% del espacio público total de una ciudad (HERCE, 2009: 244). Además, se le asignó un 50% a las intervenciones en favor del peatón y 20% a las bicicletas, debido a que es el modo de transporte sobre rueda que menor cantidad de espacio necesita por persona en una ciudad (GEHL, 2014: 187). El otro 30% restante fue asignado a las intervenciones realizadas en favor del transporte público. En este sentido, se procedió con la elaboración de una escala de valoración cualitativa, considerando cinco niveles de posición de la MUS (Quintiles):

- A. Nivel bajo.....[0, 20]
- B. Nivel medio-bajo.....(20, 40]
- C. Nivel medio.....(40, 60]
- D. Nivel medio-alto.....(60, 80]
- E. Nivel alto.....(80, 100]

En el nivel de valoración *alto* se encuentran las acciones enfocadas a la priorización de modos sostenibles de la movilidad peatonal, bicicleta y transporte público, garantizando seguridad a través de bajas tasas de siniestralidad vial. En el otro extremo, se encuentra la valoración de nivel *bajo*, donde se prioriza la motorización privada, con escasas acciones e intervenciones en materia de MUS, y manifiestas en altas tasas de siniestralidad que complican y vulneran la seguridad vial de peatones y ciclistas.

En este contexto, se encuentran tres niveles más; el nivel *medio*, cuando se ha cumplido al menos con el cincuenta por ciento de las acciones necesarias para concretar la MUS, el nivel *medio bajo*, cuando no se ha llegado a la mitad y el nivel *medio alto* cuando se ha superado la mitad de acciones, pero continúan faltando acciones para la adopción del nuevo paradigma científico en términos Kuhniannos.

### 3. Resultados y Discusión

Los esfuerzos que han realizado ambas metrópolis en la implementación de intervenciones en favor de la MUS muestran una tendencia a la baja en materia de siniestralidad vial, incluso llegando a estar por debajo de tasas europeas. De hecho, en los últimos tres años: 2017, 2018 y 2019, el promedio de fallecidos por cada 100.000 habitantes ha sido de 6.61 para Bogotá y 8.66 para Guadalajara. En la región europea, la media se ubicaba hace un par de años en 9.3 fallecidos (OMS, 2018; EUROPEAN COMMISSION, 2018). En la metrópoli de Bogotá, desde hace más de una década la ciudad ha venido implementando los principios de la MUS; el resultado es una reducción y descenso sostenido en los últimos 3 años de las tasas de mortandad por siniestros viales, es de resaltar que, para lograr estos avances también han contribuido otras iniciativas como la implementación de dispositivos electrónicos de control (cámaras foto infracciones) y la regulación a los límites máximos de velocidad los cuales fueron establecidos en 50 Km/h en todos los corredores viales de la ciudad, excepto por donde circulan los buses del sistema masivo de transporte público Transmilenio (FIG. 3).

La metrópoli de Guadalajara en los últimos años también ha venido experimentando una reducción en sus tasas de mortandad por siniestros viales. Es decir, según datos suministrados por la Secretaría de Movilidad del estado de Jalisco (SEMOV, 2017) y del Consejo Estatal para la Prevención de Siniestros viales en Jalisco (CEPAJ, 2020) desde el año 2012 al 2019 la reducción en fallecidos ha sido del 45%, pasando de 716 víctimas en el 2012 a 394 en el 2019. Sin embargo, al comparar estos datos con los resultados de Bogotá, se evidencia que las tasas de Guadalajara están ligeramente por encima. Ello es debido a que en esta metrópoli las tasas de motorización del vehículo particular son casi el doble a las tasas de motorización privada de Bogotá; por tanto, la exposición al riesgo de sufrir un siniestro vial se incrementa.

En este contexto, Bogotá presenta menores tasas por cada 100.000 habitantes respecto a Guadalajara. No obstante, en términos absolutos la metrópoli de Guadalajara en los últimos seis años ha tenido menos fallecidos y lesionados que los presentados en Bogotá (FIG. 4).

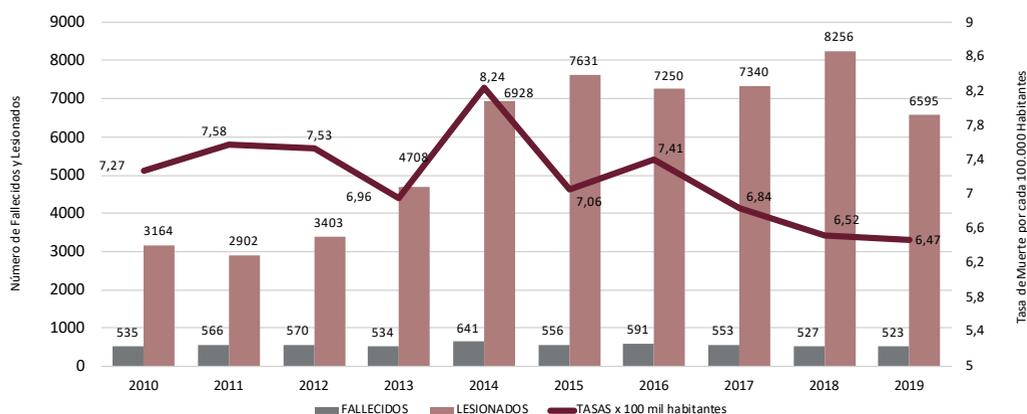


FIG. 3/ Tasa de Fallecidos por cada 100,000 habitantes en Bogotá 2010-2019.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos SDM y INML

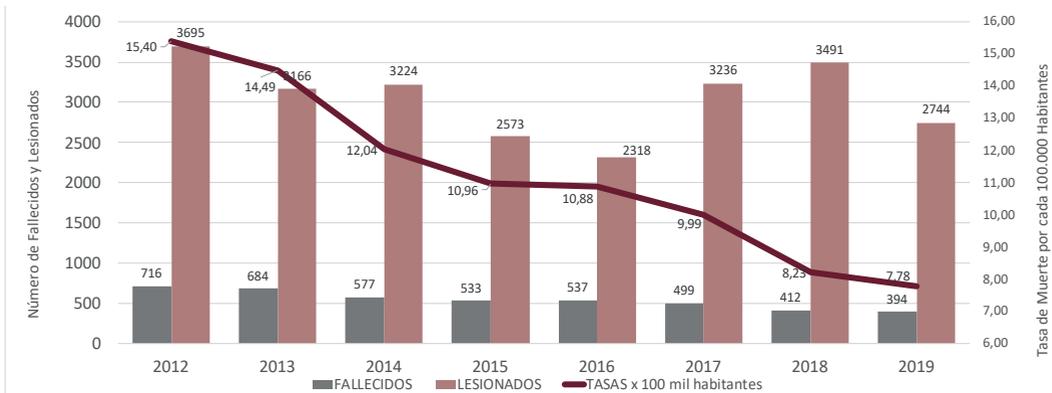


FIG. 4/ Fallecidos y Lesionados por siniestros viales en el AMG 2012-2019.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SEMOV, STCONAPRA, CEPAJ.

De acuerdo con proyecciones de ONU-HÁBITAT (2017) se estima que para el año 2050 el 68% de la población mundial vivirá en zonas urbanas, en el caso particular de la región de las Américas la cifra ya superó 80%, esto sin duda impondrá grandes retos a las urbes. Sobre todo, porque diversas ciudades metropolitanas han optado por implementar proyectos de transporte BRT, como una medida de priorizar variables relativas al costo y tiempo, e incentivar su uso respecto al crecimiento desmedido de la motorización privada. Las implementaciones de estos sistemas han mostrado un relativo éxito en la movilidad cotidiana.

La metrópoli de Bogotá implementó el sistema Transmilenio desde hace 20 años (FIG. 5). En promedio movilizaba antes de la pandemia por

COVID-19 un poco más de los 2.4 millones de viajes/día, e incluyendo el resto de los viajes del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), la cifra llegaría a más de 4.7 millones de viajes diarios (TRANSMILENIO S.A, 2020; SDM, 2019).

La implementación de este sistema ha representado reducciones en materia de siniestralidad vial en el corredor de la Avenida Caracas, al pasar de 62 fallecidos en el año de 1999 a una media de 14 en el año 2008; es decir, una reducción promedio del 60% de siniestros (ADRIAZOLA & al., 2012). Otras investigaciones encontraron una reducción de fatalidades y heridos del 50% en corredores de sistemas BRT (DUDUTA, N & ADRIAZOLA, C & HIDALGO, D. & LINDAU, L., 2014). La ciudad de Guadalajara, por su parte,



FIG. 5/ Sistema Transmilenio de Bogotá. Troncal Av. Caracas con Calle 6.

Fuente: Elaboración propia, Julio de 2020.



FIG. 6/ Sistema Macrobus de Guadalajara. Calzada Independencia.

Fuente: Elaboración propia, enero de 2020

tomó como referencia el modelo del sistema Transmilenio de Bogotá, e implementó en 2009 el sistema *Macrobus*, que actualmente mueve más de 134,240 viajes/día y que junto con las 3 líneas del tren ligero la cifra llegaría a más de 630.000 viajes al día (MIDE, 2020; SITEUR, 2020) (FIG. 6).

Desde la implementación del sistema *Macrobus*, los resultados en seguridad vial fueron satisfactorios ya que los siniestros se redujeron en promedio un 46% (ADRIAZOLA & al., 2012), otros estudios encontraron que las reducciones de los siniestros fueron del 56% y el lesionado y fallecidos del 68% respectivamente en el corredor de la calzada Independencia (DUDUTA & al., 2014: 10).

La implementación de estos sistemas masivos introduce proyectos complementarios de infraestructura, especialmente adecuaciones para la accesibilidad universal de los usuarios, andenes (banquetas) para los peatones, mejor señalización vial, prohibición de giros a la izquierda y la reducción de espacios para la circulación del vehículo particular. No obstante, en estas ciudades metropolitanas los indicadores en términos de espacio público efectivo están por debajo del rango del estándar internacional de 10 a 15 m<sup>2</sup>/habitante

fijado por la OMS como óptimo; en el caso de Guadalajara es de 3.73 m<sup>2</sup>/habitante, mientras que en Bogotá es de 4.57 m<sup>2</sup>/habitante (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ- DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO, 2019).

En 2012, Bogotá inició la peatonalización de un tramo de la principal avenida comercial y más emblemática de la ciudad, en una longitud aproximada de 2 kilómetros (FIG. 7). Adicionalmente, se trabaja en la recuperación de espacios públicos para evitar la invasión de andenes peatonales por parte de los vehículos particulares y



FIG. 7/ Peatonalización de vía Carrera séptima en el centro urbano de Bogotá, Colombia

Fuente: Elaboración propia, enero 2020.

vendedores informales, así como la adecuación y construcción de más de 4.4 millones de m<sup>2</sup> de andenes para la gente entre los años 2020-2024 (CONCEJO DE BOGOTÁ, 2020: 180).

La metrópoli de Guadalajara también implementó políticas para devolverle el espacio público al peatón, a través de la adecuación de la Avenida Miguel Hidalgo y Costilla desde la vía Jesús González hasta el Hospicio Cabañas; una longitud de 1.4 kilómetros sumados a otros tramos de calles y avenidas que se han peatonalizado como la Avenida 16 septiembre y Fray Antonio

Alcalde (Paseo Alcalde), con una extensión de 2.5 kilómetros (FIG. 8).

En la ciudad de Bogotá, se tiene la red de cicloruta más grande de Latinoamérica, con aproximadamente 550 kilómetros permanentes. Esto ha permitido un mayor uso de la bicicleta, logrando alcanzar el 6.6 % del total de los viajes que se realizan, y que corresponde a cerca de 880,367 viajes/día (SDM, 2019). En este sentido, Bogotá está en proceso de implementar nuevos kilómetros de bici carriles y un sistema de bicicletas públicas que incentivaría a un más el uso de este modo de transporte (FIG. 9).



FIG. 8/ **Av. 16 septiembre en Guadalajara, México.**

Fuente: Elaboración propia, junio de 2019.



FIG. 9/ **Bici carriles de la carrera 7 con calle 104, Bogotá, Colombia**

Fuente: Elaboración propia, agosto 2020.



FIG. 10/ **Estación Mibici, los dos templos, Guadalajara, México**

Fuente: Elaboración propia, agosto 2020.

Indicador MUS	Bogotá	Guadalajara
Intervenciones en Movilidad Peatonal	25	30
Intervenciones en Movilidad Ciclista	20	10
Intervenciones en Transporte Público	15	20
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
Valoración de la MUS	Medio	Medio

FIG.11/ Nivel de Movilidad Urbana Sostenible

Fuente. Elaboración propia, 2020.

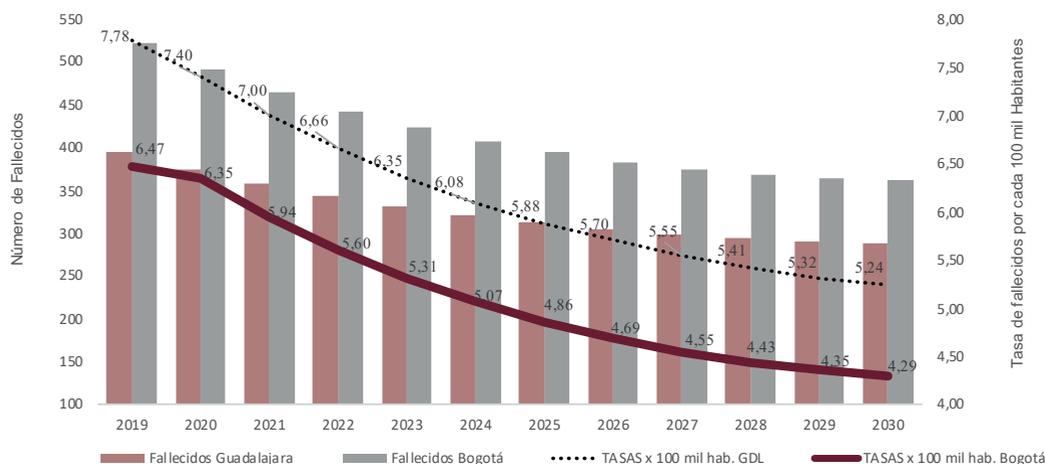


FIG. 12/ Tasa de fallecidos por cada 100.000 habitantes en Guadalajara y Bogotá al 2030

Fuente: Elaboración propia, 2020.

En la ciudad de Guadalajara existe una infraestructura ciclista que cubre una red de más de 45 segmentos viales que a futuro representará en 200 kilómetros en toda la metrópoli; esto con el objetivo de fortalecer la implantación del sistema de bicicletas públicas (*Mibici*) que cuenta con 274 estaciones y 2925 bicicletas (FIG.10). Este programa ha permitido que se vaya incrementando y consolidando el uso de este modo de transporte en una ciudad donde el automóvil sigue siendo uno de los modos más utilizados. Se realizan en promedio 212,089 viajes/día en bicicleta; cerca del 3% del total de viajes que se llevan a cabo en la ciudad (BID, 2015, 3).

El Nivel de Movilidad Urbana Sostenible obtenida con las evidencias *in situ* y la valoración

cuantitativa de ambas ciudades, dan cuenta que se encuentran en un nivel *Medio* (FIG.11).

En función de la tabla anterior, si las diferentes administraciones de la ciudad de Guadalajara siguen implementando políticas, acciones e inversiones en favor de una mayor MUS, la tasa de fallecidos por cada 100 mil habitantes hacia el 2030 se reduciría en un 32.6% pasando de 7.78 a 5.24. Por otro lado, en el caso de Bogotá la tasa de fallecidos se reduciría en un 33.7 %, al pasar de 6.47 a 4.29. En este sentido, para evitar las muertes en el tránsito y lograr las metas del Segundo Decenio de la Seguridad Vial y reducir al 50% las muertes al 2030 se requiere seguir instrumentando infraestructuras a favor de la MUS (FIG.12).

#### 4. Conclusiones

Los resultados del análisis de estas dos urbes, evidencian que apostar por el nuevo paradigma de movilidad urbana sostenible contribuye de forma significativa a mejorar la seguridad vial y por consiguiente en reducir las tasas de mortandad que genera la otra pandemia de los siniestros viales en los entornos urbanos. Efectivamente, estas ciudades en los últimos años han venido aplicando políticas públicas que pretenden devolver sus centros urbanos al peatón, a través de medidas de reducción de velocidad, señalización, determinación de zonas 30, cierres de vías a la motorización privada entre otras estrategias de MUS.

El privilegiar el uso del vehículo particular va en sentido opuesto de la consolidación del nuevo paradigma de movilidad urbana sostenible y consecuentemente genera mayor número de siniestros en los entornos urbanos, ya que al utilizar este modo de transporte el riesgo a sufrir un evento vial se incrementa con el aumento de la velocidad. Es decir, se presenta un incremento de la probabilidad de fallecer o sufrir lesiones graves.

El paradigma de la MUS requiere de voluntad socio-política para que las inversiones en infraestructura de transporte sean dirigidas a modos sostenibles de movilidad, como el caminar, la bicicleta y el transporte público. Una manera de financiar estos modos sustentables es trasladar los costos a la motorización privada por las externalidades negativas que genera en la movilidad cotidiana; en otros términos, impuestos por emisiones. Asimismo, podría ayudar una financiación sostenida de la MUS y contribuir de esta manera a reducir el número de siniestros viales.

Bogotá y Guadalajara tienen un nivel *medio*, con tendencia a llegar a *medio alto*; desde luego, continuando con la implementación e incremento de políticas y acciones en favor de la MUS. Ambas ciudades podrían llegar a 2030 con una reducción superior al 30% de mortandad por siniestros viales. En efecto, resalta que Bogotá avanza más en intervenciones de movilidad ciclista, ya que cuenta con la red de ciclo ruta (bici carriles) más extensa de toda la región; mientras Guadalajara le ha invertido más en transporte masivo. Concretamente, resaltan la inauguración de la línea 3 del tren ligero y la construcción de un nuevo corredor de BRT por el anillo periférico (Peribus). Finalmente, la redistribución equitativa del espacio público, es el activo más valioso que tienen las ciudades para cumplir los ODS propuestos por la ONU, en especial la inclusión, resiliencia, sostenibilidad y seguridad.

#### 5. Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ-SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ (2014): Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo. <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/REGION-digital.pdf>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ-DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO (2019): Reporte técnico de indicadores de espacio público. [http://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/2019/reporte\\_tecnico\\_de\\_indicadores\\_de\\_espacio\\_publico\\_2019\\_baja.pdf](http://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/2019/reporte_tecnico_de_indicadores_de_espacio_publico_2019_baja.pdf)
- ADRIAZOLA, C & DUDUTA, N & LINDAU, L. & HIDALGO, D. (2012): El transporte sostenible, bien hecho, también salva vidas. EMBARQ-Centro de Transporte Sostenible del Instituto de Recursos Mundiales WRI. Seminario Internacional de Investigación en Seguridad Vial-Universidad de los Andes, noviembre 19. Bogotá. <https://sur.uniandes.edu.co/images/Presentaciones/SeminarioSeguridadVial/dario%20hidalgo.pdf>
- ALCÁNTARA, E. (2010): Análisis de la movilidad urbana: espacio, medio ambiente y equidad. Colombia: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/414>
- AMÉRICA ECONOMÍA (2016): Rankin mejores ciudades para hacer negocios. <https://www.americaeconomia.com/rankings>
- ASPRILLA, Y. (2016): La movilidad urbana sostenible: Un paradigma en construcción en el contexto del cambio climático. *Revista Iberoamericana Universitaria en Ambiente, Sociedad y Sustentabilidad- AMBIENS Vol. 2, No 3.* pp. 162-181. [http://www.academia.edu/33759471/La\\_movilidad\\_urbana\\_sostenible\\_Un\\_paradigma\\_en\\_construccion\\_C3%B3n\\_en\\_el\\_contexto\\_del\\_cambio\\_clim\\_C3%A1tico](http://www.academia.edu/33759471/La_movilidad_urbana_sostenible_Un_paradigma_en_construccion_C3%B3n_en_el_contexto_del_cambio_clim_C3%A1tico)
- \_\_\_\_\_ & GONZÁLEZ, M. & GARCÍA, F. (2018): Entropía en la periurbanización: desigualdad en el acceso a las infraestructuras de transportes en Tonalá, México. *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana, 10(3)* 624-636. doi: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.003.AO10>
- BACKHAUS, G. (2009): Automobility: Global Warming as Symptomatology. *Revista Sustainability No 1* pp. 187-208, USA. <http://www.mdpi.com/2071-1050/1/2/187>
- BANNISTER, D. (2008): The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy, 15 (1)* pp. 73-80, UK.
- BID (2015): *Ciclo-Inclusión en América Latina y el Caribe, Guía para impulsar el uso de la Bicicleta.* <https://publications.iadb.org/es/ciclo-inclusion-en-america-latina-y-el-caribe-guia-para-impulsar-el-uso-de-la-bicicleta>
- CONCEJO DE BOGOTÁ (2020): *Acuerdo 123 por el cual se aprueba el Plan Desarrollo Distrital 2020- 2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI"*. [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/edici\\_n\\_3001\\_pa\\_123\\_sd\\_de\\_2020.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/edici_n_3001_pa_123_sd_de_2020.pdf)
- CEPAJ (2020): Mortalidad por siniestros viales en Jalisco año 2014-2019. <https://cepaj.jalisco.gob.mx/observatorio/accidentes-viales>

- CLAPSON, M. (2003): *Suburban century, Social change and urban growth in England and the United State*. New York: Oxford Bearg.
- DIÁZ-OLARIAGA, Ó. (2020): Análisis urbano del próximo sistema multi-aeropuerto de la ciudad de Bogotá (Colombia). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.12>
- DUDUTA, N & ADRIAZOLA, C & HIDALGO, D. & LINDAU, L (2014): *Traffic safety on bus priority systems: Recommendations for integrating, safety into the planning, design, and operation of major bus routes*. Washington D.C. EE. UU. WRI-CTSEmbarq.
- EUROPEAN COMMISSION (2017, January): *Support study on data collection and analysis of active modes use and infrastructure in Europe, Final Report* pp144 y Appendix C – Country Reports pp. 91 y 259. <https://ecf.com/cycling-data/cycling-modal-share>
- \_\_\_\_\_ (2018): Mobility and Transport. *Anual Accident Repot.* pp.86 [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/statistics-and-analysis/statistics-and-analysis-archive/annual-accident-report-archive\\_en](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/statistics-and-analysis/statistics-and-analysis-archive/annual-accident-report-archive_en)
- GEHL, J. (2014): *Ciudades para la gente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Argentina. Ediciones Infinito, 1ra. Edición, 280p.
- GARCÍA, F & GONZÁLEZ, M. & ASPRILLA, Y (2018): Determinación de los componentes entrópicos de la accidentalidad: el trinomio vehículo/usuario/camino en la metrópoli de Guadalajara, México. *Tecnura*, 22(55) pp. 51-65, doi: <https://dx.doi.org/10.14483/22487638.13245>
- GONZÁLEZ, M. (2018): Entropy and negentropy of the particular electric vehicle in urban systems: homeostasis of mobility in México. *DYNA*, 85(206), 171-177. <https://doi.org/10.15446/dyna.v85n206.72509>
- \_\_\_\_\_ & ASPRILLA, Y. & CAMARENA, M. (2018): La construcción del paradigma de movilidad urbana sostenible: el reto metropolitano en México. Jalomo, F. y García, C. *Ambientes Urbanos, Estudios territoriales y Construcción de nuevos paradigmas*. Guadalajara – México. Ed. Universidad de Guadalajara, pp.145-171
- HIERNAUX, D. & LINDON, A. (2004): Desterritorialización y reterritorialización metropolitana: la Ciudad de México. *Documents D'Anàlisi Geogràfica*, 44, 71-88. <https://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n44/02121573n44p71.pdf>
- HERCE, M. (2009): *Sobre la Movilidad en la Ciudad-Propuestas para recuperar un derecho ciudadano.*, Barcelona-España. Editorial Reverté.
- INEGI (2015): Encuesta Intercensal. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/#Documentacion>
- ITDP (2012): *Planes Integrales de Movilidad, Lineamientos para una movilidad urbana sostenible*, México, pp. 30-31
- INML (2019): Cifras de Lesiones de Causa Externa en Colombia 2019. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>
- JOHNSTON, I (2010): Beyond best practice road safety thinking and systems management: A case for culture change research. *Safety Science* (48)1 pp. 175–1181
- JOHANSSON, R. (2009): *Vision Zero – Implementing a policy for traffic safety*. Road Safety Division, Swedish Road Administration, Sweden.
- LEFÈVRE, B. (2008): Visión a largo plazo e interacciones “transporte-urbanismo”, los excluidos en el éxito del SBR TransMilenio de Bogotá. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 40(156), 321-343. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75859>
- MANGOSIO, J. (2002): *Investigación sobre Accidentes*. Universidad Católica de Argentina. <http://di002.edv.uniovi.es/~cueva/investigacion/lineas/simulacion/accidentes.pdf>
- MAXWELL, S. (2001): Negotiations of Car Use in Everyday Life. En Miller, Daniel (Ed): *Car Cultures*. Oxford: Berg. London.
- MIDE (2020): Viajes de pasajeros en el sistema Macrobús. <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/pa-nelCiudadano/detalleIndicador/1358>
- NORTON, P. (2015): Four Paradigms: Traffic Safety in the Twentieth-Century. United States Technology and Culture, supl. *Special Issue: (Auto) Mobility, Accidents, and Danger; Baltimore* 56.2, pp. 319-334
- OMS (2015): Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial. [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/Summary\\_GSRRS2015\\_SPA.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_SPA.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2018): *Global status report on road safety 2018*. [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2018/en/](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/en/)
- ONU (2015): *Objetivos del desarrollo Sostenible 2015-2030*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- \_\_\_\_\_ (2017): *Nueva Agenda Urbana*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- ONU-HABITAT (2017): *Nueva Agenda Urbana*. Resolución ES/71/256. <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>
- PUCHER, J. & BUEHLER, R. (2010): Walking and Cycling for Healthy Cities. *Journal Built Environment*, Volume 36, (4): 391-414.
- RAJAN, S. (1996): *The Enigma of Automobility*. Pittsburgh. EE.UU. University of Pittsburgh Press.
- SDM (2019): *Encuesta de movilidad*. [https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/22-04-2020/20191216\\_presentacion\\_encuesta\\_v2.pdf](https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/22-04-2020/20191216_presentacion_encuesta_v2.pdf)
- SEMOV (2017): *Acumulada siniestralidad vial 2012 - 2017*. <http://semov.jalisco.gob.mx/estadistica>
- STCONAPRA, (2018): *Informe sobre la situación de la seguridad vial México*. <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/secretariado-technico-del-consejo-nacional-para-la-prevencion-de-accidentes-102486?state=published>
- SHELLER, M. & URRY, J. (2000): *The City and the Car*. International Journal of Urban and Regional Research, 24, pp. 737-757.
- SITEUR (2020): ACTA 220 Consejo de administración, pasajeros Transportados. Sistema de Tren Eléctrico Urbano. [http://siteur.gob.mx/files/transparencia/2020/ACTA\\_220.pdf](http://siteur.gob.mx/files/transparencia/2020/ACTA_220.pdf)

TABASSO, C. (2002): *Paradigmas, teorías y modelos de la seguridad y la inseguridad vial*. [http://www.institutoivia.com/doc/tabasso\\_124.pdf](http://www.institutoivia.com/doc/tabasso_124.pdf)

TRANSMILENIO S.A (FEBRERO, 2020): *Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP*. <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/151672/estadisticas-de-oferta-y-demanda-del-sistema-integrado-de-transporte-publico-sitp-febrero-2020/>

## 6. Listado de Acrónimos/Siglas

BID Banco Interamericano de Desarrollo  
 CEPAJ Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes en Jalisco  
 INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INML Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses  
 MIDE Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco  
 MUS Movilidad Urbana Sostenible  
 MUV Movilidad Urbana del Vehículo  
 ODS Objetivos de Desarrollo Sostenibles  
 OMS Organización Mundial de la Salud  
 ONU Organización de Naciones Unidas  
 SDM Secretaría Distrital de Movilidad  
 SEMOV Secretaría de Movilidad del estado de Jalisco  
 SITEUR Sistema de Tren Eléctrico Urbano  
 SITP Sistema Integrado de Transporte Público  
 STCONAPRA Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Siniestros Viales

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 443-458

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.9>

CC BY-NC-ND



# Vitalidad urbana y sociabilidad barrial: complejidades de una metrópolis latinoamericana

Felipe LINK<sup>(1)</sup>Andrés SEÑORET<sup>(2)</sup>Luis FUENTES<sup>(3)</sup>Sebastián RODRÍGUEZ<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

<sup>(2)(3)</sup> Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

<sup>(1)(2)(3)(4)</sup> Pontificia Universidad Católica de Chile  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)

**Resumen:** Ciertos autores argumentan que la vitalidad urbana incentiva la sociabilidad entre los habitantes. Sin embargo dicha literatura concentra sus análisis en los atributos del entorno construido, como la densidad o la diversidad de usos de suelo, sin considerar las prácticas efectivas ni la influencia de los factores sociodemográficos en la sociabilidad barrial. El presente artículo busca profundizar en esta relación, analizando indicadores identificados por la literatura como condiciones necesarias para la vitalidad urbana, contrastándolos con variables de sociabilidad barrial como el uso del barrio, la familiaridad pública, la vecindad de la red y la sociabilidad entre vecinos, y con indicadores sociodemográficos para el Área Metropolitana de Santiago de Chile. Además de encontrar una influencia importante de los factores sociodemográficos, se identifica una relación más compleja entre la vitalidad urbana y la sociabilidad barrial, lo que revela la necesidad de repensar el concepto para la realidad de las metrópolis latinoamericanas.

Recibido: 27.04.2021; Revisado: 07.07.2021.

Correo electrónico: [felipe.link@uc.cl](mailto:felipe.link@uc.cl) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5355-5489>

Correo electrónico: [asenoret@uc.cl](mailto:asenoret@uc.cl) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8612-2479>

Correo electrónico: [lfuentes@uc.cl](mailto:lfuentes@uc.cl) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1233-1563>

Correo electrónico: [sirodrif@uc.cl](mailto:sirodrif@uc.cl) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7063-0177>

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

Trabajo realizado en el contexto de los siguientes proyectos de la Agencia Nacional de Investigación (ANID): Fondecyt N° 1190724 y N° 1161550, Fondap N° 15130009 y N° 15110020.

**Palabras clave:** Vitalidad urbana; Sociabilidad barrial; Densidad urbana; Metrópolis; América Latina.

## Urban vitality and neighborhood sociability: complexities of a latin american metropolis

**Abstract:** Some authors argue that urban vitality encourages sociability among inhabitants. However, this literature concentrates its analysis on the attributes of the built environment, such as density or the diversity of land uses, without considering effective practices or the influence of sociodemographic factors on neighborhood sociability. This article seeks to deepen this relationship, analyzing indicators identified by the literature as necessary conditions for urban vitality, contrasting them with neighborhood sociability variables such as neighborhood use, public familiarity, network neighborliness and sociability among neighbors, and with sociodemographic indicators for the Metropolitan Area of Santiago, Chile. In addition to finding an important influence of sociodemographic factors, a more complex relationship between urban vitality and neighborhood sociability is identified, revealing the need to rethink the concept for the reality of Latin American metropolises.

**Keywords:** Urban vitality; Neighborhood sociability; Urban density; Metropolis; Latin America

### 1. Introducción

Los estudios sobre vitalidad urbana identifican atributos constitutivos y deseables del espacio de la ciudad tales como una mayor concentración o densidad de personas, una mayor diversidad de usos de suelo y una trama urbana accesible que permita el contacto y el encuentro entre distintas personas (JACOBS, 1961; DELCLÓS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH, 2018). Estos atributos, incentivarían un mayor uso cotidiano del barrio y una mayor sociabilidad entre sus habitantes. En la literatura se ha discutido ampliamente el vínculo entre las características del entorno construido y una mayor vitalidad de la ciudad en diferentes escalas (MONTGOMERY, 1998; PAGE & MENNEL, 2011; SUNG & al., 2013; DELCLÓS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH, 2018; FUENTES & al., 2020). Sin embargo, dichos estudios se enfocan solo en la relación entre morfología y vitalidad urbana, sin considerar las dinámicas sociales específicas de cada lugar, las prácticas efectivas de los habitantes, ni sus características sociodemográficas.

La presente investigación busca abordar dicha problemática a partir de un análisis integrado basado en la construcción de indicadores referidos a condiciones necesarias para la vitalidad urbana y en los resultados de una encuesta sobre sociabilidad urbana aplicada a 1.061 personas de 9 barrios representativos del Área Metropolitana de Santiago. Esto con el propósito de indagar en la relación entre la vitalidad urbana del entorno construido, las prácticas de sociabilidad barrial de los habitantes y sus características sociodemográficas. Así, las preguntas de investigación que guían este trabajo

son: ¿Cuál es la relación entre vitalidad urbana y sociabilidad barrial en una metrópolis latinoamericana? ¿Qué dimensiones de la vitalidad urbana inciden en una mayor o menor sociabilidad barrial? Y ¿qué influencia tienen las características sociodemográficas en los patrones de sociabilidad barrial?

Para este propósito se consideran distintas formas de sociabilidad barrial (LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021): el uso cotidiano del barrio (MONTGOMERY, 1997, GEHL, 1987); la familiaridad pública, entendida como los vínculos de reconocimiento que emergen a partir del encuentro entre vecinos en el espacio público (FISCHER, 1982; BLOKLAND & NAST, 2014), la presencia de vínculos sociales vecinales (WELLMAN & LEIGHTON, 1979) y las relaciones de sociabilidad entre vecinos (FARBER & LI, 2013). También, se indaga en los factores sociodemográficos de los habitantes, como la edad, el género, el tiempo en el barrio o el nivel socioeconómico, y su relación con una mayor o menor sociabilidad barrial, tal como lo indica cierta literatura (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN, 2008).

### 2. Condiciones para la vitalidad urbana

A partir de JACOBS (1961), la literatura identifica cuatro condiciones que son indispensables para generar vitalidad urbana, entendida como una diversidad exuberante de la ciudad, sus calles y los barrios. La primera dimensión se refiere a la concentración o densidad, y se asocia a una calle frecuentada, donde se produce

concentración de gente que circula en ellas caminando (MACIEJEWSKA & al., 2020) y, por ende, una inconsciente red de controles y reflejos voluntarios de la propia gente, permitiendo así, mayor seguridad en las calles. Además, se plantea que la ocupación intensiva del suelo, entendida como una alta densidad poblacional, genera áreas exuberantes y vibrantes, generando una condición necesaria para el florecimiento de una ciudad (JACOBS, 1961).

La segunda dimensión corresponde a la diversidad, y tiene como idea central que el barrio debe servir a más de una función primaria (KANG, FAN & JIAO, 2020). Según JACOBS (1961), la vitalidad resulta cuestionable en sectores mono-funcionales con una primacía del uso residencial por sobre otros usos. Para Montgomery (1998) la diversidad es un factor esencial para la sociabilidad entre los habitantes de la ciudad. Así, la concentración de población, complementada con la existencia de usos mixtos (KANG, FAN & JIAO, 2020), permiten la localización conjunta entre el lugar de residencia de la población, con espacios destinados a servicios, trabajo y comercio (GRANT, 2002). Estos aspectos estimulan la actividad económica en los barrios, entendida como la presencia de un comercio urbano abundante y diverso (HIRT, 2016), atrayendo así a una mayor variedad de personas y usuarios, quienes además, debido a la diversidad de usos presente, encuentran oportunidades culturales, escenarios y ambientes variados.

La tercera dimensión corresponde a la antigüedad de edificaciones. El barrio debe mezclar edificaciones que varían en antigüedad y condición y así, configurar sistemas orgánicos, espontáneos, desordenados y complejos que resultan de procesos evolutivos (KING, 2013). Una amplia diversidad en la edad y tipo de los edificios tiene una conexión explícita y directa con la diversidad de la población, de negocios y de escenarios (JACOBS, 1961).

La cuarta dimensión se refiere a la oportunidad de contacto. Las manzanas deben ser cortas, incrementando la cantidad de calles y posibilidad de doblar en las esquinas. Ello, ayudaría a la creación de vínculos sociales a partir de la frecuencia de contactos en las calles del barrio (HOOGERBRUGGE & BURGER, 2018), el sentido de pertenencia (BONAIUTO & al., 1999), el desarrollo de micro comercio o comercio informal, y la constitución de organizaciones comunitarias a escala barrial (SMALL & ADLER, 2019).

En los últimos años, estos planteamientos han impulsado diferentes estudios a nivel global. Una parte importante de la influencia de Jacobs se encuentra en el mundo anglosajón,

en especial en Toronto, Canadá, donde posiblemente se hayan implementado en mayor medida sus ideas y postulados (DANIERE, 2000). También existen estudios en Europa y Asia, sobre cómo enfrentar los desafíos de la ciudad y la forma de ver el espacio urbano, su diseño y planificación, tal como lo discuten DE NADAI & al. (2016) para un conjunto de ciudades italianas, al considerar el caminar como un elemento de vitalidad urbana, o bien, el trabajo realizado por SUNG & al. (2013) y SUNG & LEE (2015), quienes buscan identificar las condiciones base para la vitalidad urbana en Seúl.

Para el contexto iberoamericano, destaca el trabajo realizado por DELCLÒS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH (2018), quienes construyen una metodología cuantitativa basándose en las ideas teóricas de Jane Jacobs, para la medición de la vitalidad urbana, aplicándolas a la ciudad de Barcelona. Recientemente, FUENTES & al. (2020) analizaron el caso de Santiago de Chile, identificando que, bajo la visión de Jacobs, la vitalidad urbana en la ciudad muestra una clara dinámica centro-periferia, con un centro histórico con mayor vitalidad y una periferia con valores más bajos, a excepción de subcentralidades de alta vitalidad urbana, en su mayoría correspondientes a poblados históricos que se unieron a la ciudad en las últimas décadas, y poblaciones de vivienda social con alta concentración y oportunidad de contacto. Un aspecto a considerar en los estudios de SUNG & al. (2013), DELCLÒS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH (2018) y FUENTES & al. (2020) es la incorporación de dos dimensiones adicionales a las que aparecen a lo largo del libro de Jacobs. La primera de ellas corresponde a la accesibilidad a pie y al transporte público en oposición a la movilidad orientada al automóvil. La segunda de ellas corresponde a la distancia a bordes ciegos. Los barrios vitales deben estar alejados del efecto negativo de grandes infraestructuras, llamados “*border vacuums*”, por su capacidad de absorber la vida de las calles (MUSHTAHA & al., 2018; XIA, YEH & ZHANG, 2020; WU, NIU & LI, 2021). Bordes fronterizos que restringen el uso del espacio público transformándose en barreras para la comunidad y para la interacción entre vecinos (DOUVLOU, PAPATHOMA & TURRELL, 2017).

Sin desmerecer sus importantes aportes, se puede argumentar que esta literatura se ha centrado principalmente en caracterizar la existencia de espacios propicios para la socialización, desde la perspectiva de la morfología y disposición del espacio público, obviando las dinámicas sociales específicas a escala barrial, las prácticas efectivas de sus habitantes y sus características sociodemográficas.

### 3. Sociabilidad y barrio

Existe una amplia literatura, también vinculada a los trabajos de Jacobs (TALEN, 1999; FREEMAN, 2001), que analiza la relación entre vitalidad urbana y sociabilidad barrial, buscando comprender cómo las características del entorno construido incentivan o restringen la interacción social entre los habitantes. En general dicha literatura, relacionada a lo que se ha denominado 'nuevo urbanismo' (TALEN, 1999) se enfoca en algunos factores propios de la vitalidad urbana como la densidad, la diversidad de usos, la presencia de espacio público, vinculado a la oportunidad de contacto, y a la caminabilidad, vinculada a la accesibilidad. En comparación con los estudios sobre vitalidad urbana, los trabajos del nuevo urbanismo ponen su foco de atención en entender de qué manera los factores del entorno construido inciden en las prácticas efectivas de los habitantes.

En general se menciona que las densidades poblacionales muy altas pueden restringir la sociabilidad vecinal (JACOBS, 1961; FREEMAN, 2001; HAMDAN, YUSOF, & MARZUKHI, 2014). Mientras que las densidades muy bajas son nocivas para la sociabilidad barrial porque incentivan el uso del automóvil, dificultando el contacto entre vecinos a escala de calle (FREEMAN, 2001; FARBER & LI, 2013). Además, se indica que una mayor diversidad de usos de suelo, al incentivar el uso cotidiano del barrio, permitiría un mayor encuentro entre los habitantes (JACOBS, 1961; TALEN, 1999; GEHL, 1987; MONTGOMERY, 1997). Así mismo, la presencia de espacio público también aumentaría la oportunidad de contacto entre los habitantes. Tal como lo indican FRANCIS & al. (2012), quienes encontraron que las personas que usan y valoran más los espacios públicos de su barrio, tienen mayores vínculos sociales con sus vecinos.

Por otro lado, existe una considerable literatura que se ha enfocado en analizar la relación entre las características sociodemográficas de los habitantes y sus patrones de sociabilidad barrial, aspecto que tampoco es abordado por los estudios sobre vitalidad urbana. Los estudios referidos a la 'pregunta sobre la comunidad' (WELLMAN & LEIGHTON, 1979) en general indican que la sociabilidad barrial es menos importante entre los habitantes de mayor nivel socioeconómico, quienes tenderían a establecer sus redes de sociabilidad fuera del barrio (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN 2008; NETTO, PINHEIRO, & PASCHOALINO, 2015) y entre los miembros de hogares unipersonales y hogares sin niños (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER &

WELLMAN, 2008; MANTURUK, LINDBLAD, & QUERCIA, 2010; VIRY, 2012). Así mismo, los vínculos vecinales serían menores entre los hombres y entre los habitantes de menor edad (CAMPBELL & LEE, 1992; GUEST & WIERZBICKI, 1999), y para los habitantes que llevan menos tiempo viviendo en el barrio (MANTURUK, LINDBLAD & QUERCIA, 2010; VIRY 2012).

Por último, cabe destacar que, dentro de la discusión sobre sociabilidad urbana, la sociabilidad barrial es entendida de formas diversas (LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021). Por un lado una serie de estudios se ha centrado principalmente en la presencia de vínculos vecinales fuertes como indicador de sociabilidad barrial (GUEST & WIERZBICKI, 1999). Por ejemplo, los estudios vinculados a la 'pregunta sobre la comunidad' hacen la distinción entre vínculos sociales dentro y fuera del barrio, para identificar su importancia como espacio de sociabilidad (WELLMAN & LEIGHTON, 1979; CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN, 2008; MANTURUK, LINDBLAD & QUERCIA, 2010; VIRY, 2012). Mientras que algunos de los estudios relacionados al 'nuevo urbanismo' indagan en la profundidad de dichos vínculos a partir del análisis de las relaciones sociales entre vecinos (TALEN, 1999; FREEMAN, 2001; FARBER & LI, 2013). Por otro lado, existe toda una línea de investigación que se enfoca en el uso del barrio (MONTGOMERY, 1997, GEHL, 1987) y en los encuentros fortuitos entre los habitantes en el espacio público, en lo que se ha denominado familiaridad pública (FISCHER, 1982; BLOKLAND & NAST, 2014; LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021). Esto bajo la idea de que la sociabilidad que emerge a partir del uso cotidiano del barrio correspondería a vínculos débiles de reconocimiento y familiaridad, generados a partir de la interacción social frecuente en el espacio público. Vínculos débiles que tendrían una incidencia importante en el sentido de pertenencia territorial de los habitantes con su barrio (BLOKLAND & NAST, 2014; LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021).

### 4. Área Metropolitana de Santiago como caso de estudio

El Área Metropolitana de Santiago (AMS) es la capital y la zona urbana más importante de Chile. Con 7.036.792 habitantes para el 2017, el AMS representa el 40,5% de la población total nacional (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE, 2017). Administrativamente, esta área urbana comprende 34 comunas (gobiernos de escala local), que dependen de un gobierno regional,

cuya jurisprudencia cubre toda la Región Metropolitana. La ciudad también ha presentado históricamente altos niveles de segregación urbana (HIDALGO & ZUNINO, 2011; SABATINI, CÁCERES & CERDA, 2001).

Tal como lo indican diversos estudios (KLEIN, 2007; BRENNER, PECK & THEODORE, 2010) el desarrollo urbano reciente del AMS ha estado fuertemente influenciado por las políticas públicas de corte neoliberal implementadas en el país durante la década de los 1970 por la dictadura militar. En general el desarrollo reciente de la metrópolis se caracteriza por tres procesos paralelos de crecimiento urbano (DE MATTOS, FUENTES & LINK, 2014).

El primero corresponde a la densificación de áreas centrales y pericentrales en forma de edificios residenciales de gran altura, impulsado por la liberalización de los instrumentos de regulación urbana y la entrega de subsidios al sector privado (LÓPEZ, GASIC & MEZA, 2012). Dicho proceso de densificación intensiva ha cambiado drásticamente la morfología de las zonas afectadas (VICUÑA, 2015), transformando la composición sociodemográfica de sus habitantes al atraer a jóvenes profesionales que viven solos o en pareja (CONTRERAS, 2016).

El segundo corresponde a la expansión de la ciudad en forma de condominios cerrados de baja densidad, dirigidos a habitantes de clase media y media alta (HIDALGO, BORSDFORF & SÁNCHEZ, 2007). Proceso impulsado por la liberalización de los instrumentos de regulación urbana y por la construcción de autopistas interurbanas (DE MATTOS, FUENTES & LINK, 2014), acentuando la fragmentación, la dispersión y la segregación socioespacial de la metrópolis (HIDALGO, ÁLVAREZ & SALAZAR, 2003).

Mientras que el tercer proceso corresponde al desarrollo de vivienda social de alta densidad en zonas periféricas. Proceso que se vincula al carácter economicista que adquieren las políticas de vivienda en el neoliberalismo, donde se prioriza el desarrollo en zonas carentes de servicios por su bajo precio de suelo. Esta tendencia de crecimiento urbano ha profundizado la guetización de los barrios vulnerables (SABATINI, CÁCERES & CERDA, 2001) y la segregación socioespacial de la ciudad (HIDALGO & ZUNINO, 2011; FUENTES & RODRÍGUEZ, 2020).

Así mismo, las zonas de desarrollo reciente ya descritas coexisten con zonas de la ciudad más antiguas, entre las cuales se encuentran las 'poblaciones', barrios vulnerables más tradicionales con alto involucramiento de los vecinos en su desarrollo

(CASTELLS, 1973; GARCÉS, 2002) o barrios vinculados a la clase media ilustrada de mediados del siglo XX (STERN, 2020), haciendo del AMS una metrópolis altamente heterogénea en términos urbanos y sociales aunque con una marcada segregación socioespacial (HIDALGO & ZUNINO, 2011).

## 5. Metodología

Este trabajo utiliza información secundaria sobre la vitalidad urbana de 9 barrios del AMS (FIG. 1), analizada a partir de las características de su entorno construido, e información primaria referida a los resultados de una encuesta sobre sociabilidad urbana aplicada a los habitantes de dichos barrios.

En cuanto a la selección de los barrios, la muestra fue realizada a partir de un análisis de clústeres aplicado a todo el espacio urbano del AMS a escala de manzana, considerando variables sobre densidad poblacional, nivel socioeconómico y localización dentro de la ciudad (LINK & VALENZUELA, 2018). Los 9 barrios seleccionados, además de ser los más representativos de los clústeres obtenidos a partir de dicho análisis, son ilustrativos de los procesos urbanos que caracterizan la estructura urbana del AMS. Tanto de los procesos recientes de expansión y densificación impulsadas por el neoliberalismo urbano (DE MATTOS, FUENTES & LINK, 2014), como de patrones de crecimiento anteriores a dicho fenómeno.

Con respecto a los barrios de desarrollo reciente, Santa Isabel y Los Descubridores son característicos de los procesos de densificación céntrica y pericéntrica en forma de edificios residenciales en gran altura (LÓPEZ, GASIC & MEZA, 2012; CONTRERAS, 2016). Mientras que Villa Los Andes es un caso paradigmático de vivienda social periférica de alta densidad poblacional (HIDALGO & ZUNINO, 2011), y Valle La Dehesa es un barrio típico de condominios suburbanos para habitantes de altos ingresos (HIDALGO, SALAZAR & ÁLVAREZ, 2003; HIDALGO, BORSDFORF & SÁNCHEZ, 2007).

Por otro lado, el resto de los barrios son representativos de procesos previos de crecimiento urbano. Antigua La Florida y Plaza Ñuñoa corresponden a barrios de clase media tradicionales (STERN, 2020), mientras que Juanita Aguirre y La Estrella son 'poblaciones' tradicionales de estratos medio bajos (CASTELLS, 1973; GARCÉS, 2002). Matta Sur, por otro lado, corresponde a un barrio central de carácter semi industrial.

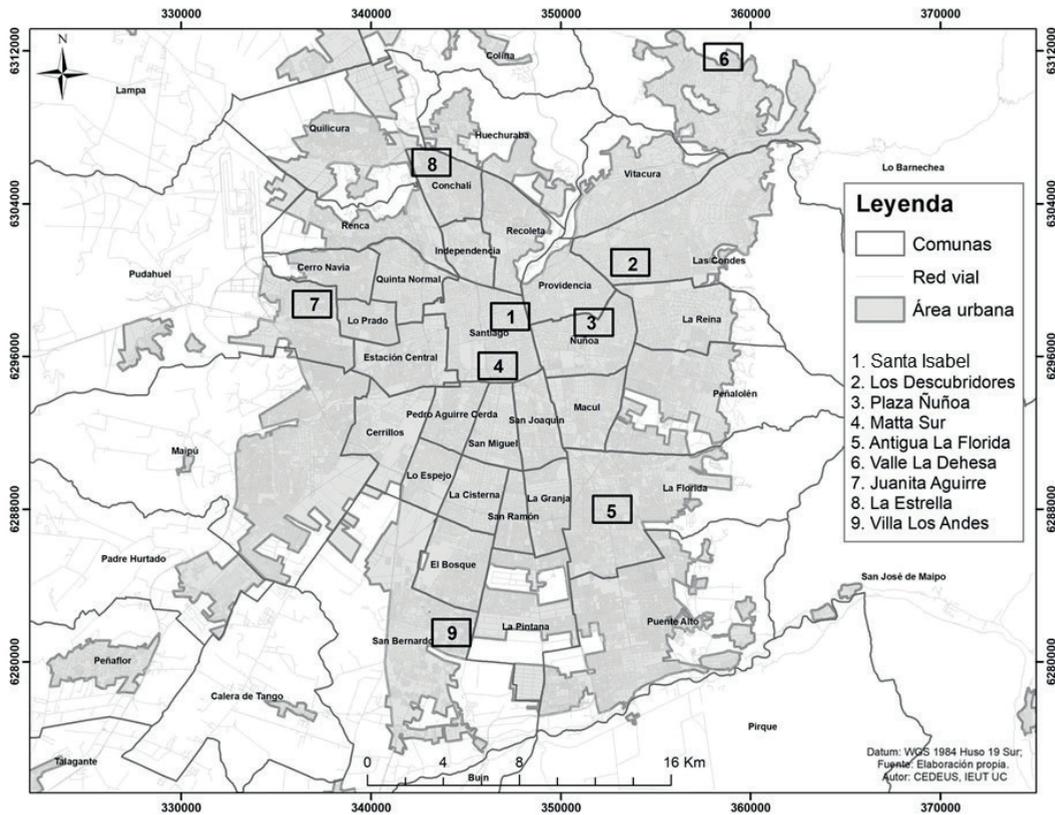


FIG. 1/ Localización de los 9 barrios estudiados en el AMS

Fuente: Elaboración propia

Una vez establecidos los 9 barrios, el análisis utilizó información proveniente de indicadores de las condiciones necesarias para la vitalidad urbana (FIG. 2). Estos indicadores fueron contruidos a partir de información secundaria: datos del censo poblacional de 2017 a escala de manzana, información predial sobre usos de suelo obtenida del servicio de impuestos del gobierno, e información georreferenciada sobre el trazo de las manzanas, la red vial, y la localización de paraderos y estaciones de metro para el AMS. Cada una de estas dimensiones fue elaborada a partir de la discusión teórica abordada en este trabajo, utilizando como referente a otros estudios sobre vitalidad urbana enfocados en el AMS (FUENTES & al., 2020).

Seguido a esto, respecto a la sociabilidad vecinal de cada barrio, se aplicó una encuesta presencial a un total de 1.061 habitantes (aproximadamente 118 encuestas por barrio), a partir de una selección aleatoria de hogares, y por cuotas para mantener paridad de género y

edad. Los aspectos considerados en la encuesta corresponden a los patrones de sociabilidad de los habitantes, el uso cotidiano del barrio y las características sociodemográficas del hogar.

En base a los resultados de la encuesta, se construyeron indicadores sobre características sociodemográficas y de sociabilidad barrial basados en la discusión de la sección teórica de este trabajo, tomando como referencia las cuatro formas de la sociabilidad barrial concebidas por LINK, SEÑORET & VALENZUELA (2021) que dan cuenta de la importancia del barrio como espacio de sociabilidad y de la distinción entre vínculos vecinales fuertes y débiles. La FIG. 2 muestra en detalle cada uno de los indicadores utilizados en el análisis con su definición correspondiente.

El análisis realizado en este trabajo consta de tres etapas. En la primera, de carácter descriptivo, se realizó un análisis comparado de las dimensiones de la vitalidad, los indicadores sociodemográficos y las formas de sociabilidad barrial para los 9 barrios estudiados.

Indicadores	Definición
<b>Vitalidad urbana</b>	
Concentración	Densidad de personas y viviendas por manzana
Diversidad	Número de usos de suelo por manzana
Edificios envejecidos	Edad promedio de las construcciones
Oportunidad de contacto	Tamaño de las manzanas y ancho de calles
Accesibilidad	Distancia a transporte público, estaciones de metro y paraderos de buses por manzana
Bordes vacíos	Distancia a bordes fronterizos por manzana
<b>Características sociodemográficas</b>	
Género	Género declarado por el encuestado
Edad	Edad declarada por el encuestado
Tiempo en el barrio	Número de años viviendo en el barrio declarados por el encuestado
Hogar unipersonal	El encuestado declara vivir en un hogar unipersonal
Hogar con niños	El encuestado declara vivir en un hogar con niños
Nivel socioeconómico	Índice construido a partir del ingreso del hogar declarado, bienes del hogar y educación de los padres
<b>Sociabilidad barrial</b>	
Uso del barrio	Número de actividades realizadas en el barrio, de un total de 15
Vecindad de la red	Porcentaje de vínculos sociales que viven en el mismo barrio
Sociabilidad barrial	Ha visitado vecinos y ha recibido favores de vecinos (y viceversa) en los últimos 12 meses
Familiaridad pública	Frecuencia con la que se encuentran con alguien conocido de manera fortuita en el espacio público

FIG. 2/ **Indicadores de vitalidad urbana, características sociodemográficas y sociabilidad barrial**

Fuente: Elaboración propia

Esto con el propósito de obtener un panorama general sobre la relación entre vitalidad, sociabilidad y factores sociodemográficos.

Para la segunda, a partir de la información recopilada, se elaboraron una serie de regresiones logísticas múltiples de multinivel, considerando las formas de la sociabilidad como variables dependientes. Esto con el propósito de indagar en la influencia que pueden tener tanto las dimensiones de la vitalidad como los factores sociodemográficos en los patrones de sociabilidad barrial de los habitantes. Se escogió este tipo de proceso estadístico para poder analizar de manera integrada las dimensiones de vitalidad urbana (a escala agregada de manzana), las características sociodemográficas y las formas de la sociabilidad barrial (ambas a escala de persona). La FIG. 3 complementa la tabla de la FIG. 2, resumiendo la relación entre variables que se aborda a partir de los modelos de regresión.

En la tercera etapa, se realizaron una serie de gráficos de dispersión a escala de barrio, para profundizar en la relación entre algunos factores de vitalidad urbana y algunas formas de

sociabilidad barrial. En específico se hicieron 4 gráficos entre densidad y diversidad (por el lado de la vitalidad urbana) y uso del barrio y familiaridad pública (por el lado de las formas de la sociabilidad).

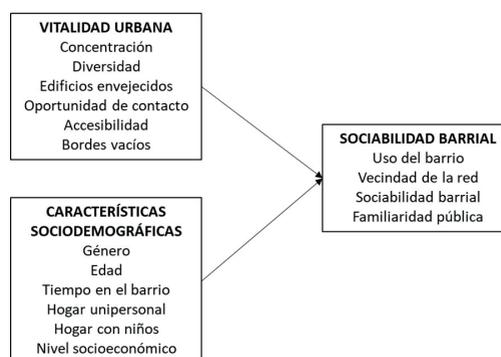


FIG. 3/ **Esquema conceptual de la relación entre variables**

Fuente: Elaboración propia

## 6. Resultados

### 6.1. Análisis descriptivo

En términos generales, el indicador de vitalidad urbana del AMS muestra una clara tendencia centro - periferia, con un centro que presenta mayores valores de vitalidad que la periferia. Con la excepción de algunas subcentralidades correspondientes a poblados históricos que se han ido anexando al área urbana de la ciudad con el paso de los años (FUENTES & al., 2020). Respecto a los barrios escogidos para este análisis, se puede observar que el grado de vitalidad está fuertemente influenciado por la dinámica anterior, es decir, los barrios más céntricos, como por ejemplo Santa Isabel o Matta Sur, presentan valores altos en su índice de vitalidad, mientras que barrios ubicados en la periferia, como Valle La Dehesa o La Estrella presentan una baja vitalidad, a pesar de sus diferencias significativas en otras variables (FIG. 4).

En particular, los resultados obtenidos en cuanto a los indicadores sobre las condiciones necesarias para la vitalidad urbana y el indicador de vitalidad para cada uno de los barrios seleccionados del AMS (FIG. 5), muestran que aquellas zonas de la ciudad de desarrollo reciente, como Santa Isabel, sector recientemente densificado, presenta valores altos en las 6 dimensiones de vitalidad urbana. Por su parte, Valle la Dehesa, correspondiente a un barrio de expansión suburbana en forma de condominios residenciales, presenta la vitalidad más baja en las dimensiones analizadas. Mientras que otros barrios de desarrollo reciente de distinto tipo como Los Descubridores (sector densificado) o Villa Los Andes (vivienda social periférica) presentan una vitalidad moderada.

Con respecto a los barrios de desarrollo más antiguo, coexisten zonas de alta vitalidad (MATTASUR), de vitalidad moderada (ANTIGUA LA FLORIDA Y JUANITA AGUIRRE) y de baja vitalidad (PLAZA ÑUÑO Y LA ESTRELLA) sin que exista una correspondencia clara entre los barrios de desarrollo reciente y antiguo y su vitalidad, más allá de su ubicación con respecto al centro de la ciudad.

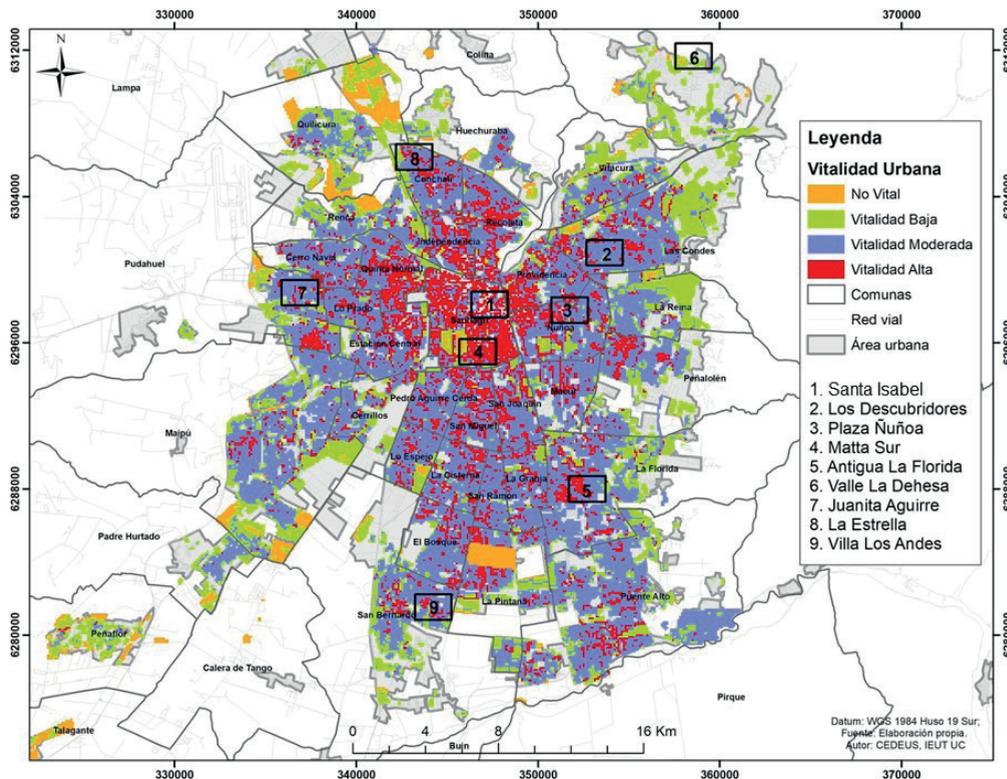


FIG. 4/ Índice de vitalidad urbana para toda el AMS y para los 9 barrios analizados

Fuente: Elaboración propia

BARRIOS		DIMENSIONES DE VITALIDAD URBANA						Índice de Vitalidad Urbana
		Densidad	Diversidad de usos	Oportunidad de Contacto	Edificios envejecidos	Acceso a transporte público	Bordes Fronterizos	
Barrios de desarrollo reciente	Santa Isabel	2,74	0,46	0,18	0,5	0,45	0,18	0,84
	Barrio céntrico densificado	Muy alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto
	Los Descubridores	0,92	-0,5	0,15	-0,17	0,4	1,09	0,23
	Barrio céntrico densificado	Alto	Muy bajo	Medio	Bajo	Alto	Alto	Medio
	Villa Los Andes	1,18	0,38	0,21	-0,72	-0,44	0,58	0,22
	Vivienda social de bajo NSE	Alto	Alto	Alto	Muy bajo	Bajo	Medio	Medio
	Valle La Dehesa	-0,94	-0,31	-0,01	-0,73	-0,82	-0,53	-0,42
	Suburbio de alto NSE	Muy bajo	Bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo
Barrios antiguos	Matta Sur	0,3	1,03	0,18	1,4	0,42	0,96	0,72
	Barrio mixto industrial	Medio	Muy alto	Alto	Muy alto	Alto	Alto	Alto
	Antigua La Florida	-0,26	-0,26	0,15	0,07	0,43	2,36	0,22
	Residencial de NSE medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto	Muy alto	Medio
	Juanita Aguirre	-0,06	0,3	0,17	0,15	0,06	0,59	0,18
	Población de bajo NSE	Bajo	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
	Plaza Ñuñoa	0,7	-0,21	0,16	-0,08	0,33	0,06	0,15
	Residencial de NSE medio	Alto	Bajo	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo
	La Estrella	0,22	0,09	0,19	-0,01	0,32	-0,13	0,12
	Población de bajo NSE	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio	Bajo	Bajo
PROMEDIO DEL AMS		0,54	0,11	0,15	0,05	0,13	0,57	0,25

FIG. 5/ Dimensiones necesarias para la vitalidad urbana en los barrios analizados

Fuente: Elaboración propia

En relación a las características sociodemográficas de los habitantes (FIG. 6), estas son similares a lo que indica la literatura sobre las tendencias de crecimiento reciente del AMS. Los habitantes de los barrios recientemente densificados (SANTA ISABEL Y LOS CONQUISTADORES) presentan un bajo porcentaje de familias con hijos y un nivel socioeconómico alto (CONTRERAS, 2016). Valle La Dehesa, barrio de condominios suburbanos, también presenta habitantes de alto nivel socioeconómico (HIDALGO, ÁLVAREZ & SALAZAR, 2003), lo que contrasta con Villa Los Andes, sector de vivienda social de alta densidad, cuyos habitantes son de nivel socioeconómico más bajo (HIDALGO & ZUNINO, 2011). Mientras que los habitantes de los barrios más antiguos presentan una mayor heterogeneidad con respecto al nivel socioeconómico, además de una mayor diversidad en términos de composición de hogar.

En cuanto a la sociabilidad barrial, considerando las cuatro formas de la sociabilidad ya discutidas, todos los barrios de desarrollo reciente presentan índices bajos o medios de uso del barrio. Además, los sectores de mayor nivel socioeconómico (VALLE LA DEHESA, SANTA ISABEL Y LOS DESCUBRIDORES) presentan niveles más bajos de sociabilidad barrial. Mientras que en Villa Los Andes, zona de vivienda social, la sociabilidad barrial es más relevante. En comparación, los habitantes de los barrios de mayor antigüedad presentan altos niveles de uso del barrio y, en general, mayores niveles de sociabilidad barrial, tanto en los vínculos vecinales fuertes como en los vínculos débiles de familiaridad pública, mostrando ciertas variaciones según nivel socioeconómico. Plaza Ñuñoa y Antigua La Florida, zonas de nivel socioeconómico medio alto, presentan menores índices de sociabilidad vecinal que el resto de los barrios.

Si observamos los datos de sociabilidad barrial considerando los indicadores de vitalidad urbana de la FIG. 5, es llamativo ver que existen barrios que presentan una alta vitalidad, pero que poseen un nivel bajo en los indicadores de sociabilidad barrial, como por ejemplo Santa Isabel. Sumado a ello, se puede constatar que hay barrios con baja vitalidad urbana, como La Estrella, o con vitalidad media, como Juanita Aguirre, que presentan altos niveles de sociabilidad barrial. Lo anterior, nos permite desde ya poner en duda la relación positiva entre vitalidad urbana y sociabilidad barrial tal como lo proponen algunos autores (DELCLÓS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH, 2018; MONTGOMERY, 1997; GEHL, 1987).

En cuanto a la relación entre las características sociodemográficas y los patrones de sociabilidad barrial, se identifican algunas relaciones interesantes que replican los hallazgos de la literatura revisada. Existe una relación negativa entre el nivel socioeconómico y la sociabilidad barrial, como por ejemplo en Valle La Dehesa, Juanita Aguirre o La Estrella (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN, 2008; NETTO, PINHEIRO & PASCHOALINO, 2015). O bien, se identifica una relación positiva entre pertenecer a un hogar con niños y niñas y tener una alta sociabilidad barrial (MANTURUK, LINDBLAD & QUERCIA, 2010; VIRY, 2012) y altos niveles de familiaridad pública (BLOKLAND & NAST, 2014).

BARRIOS	CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS				SOCIALIDAD BARRIAL				
	Años viviendo en el barrio	Familia unipersonal (% del total)	Familia con niños (% del total)	Indicador de nivel socio económico	Uso del barrio (% alto)	Familiaridad pública (% alta)	Vecindad de la red (% alta)	Sociabilidad con vecinos (% alta)	
Barrios de desarrollo reciente	Santa Isabel	4,9	23,30%	20,70%	53,9	21,2%	14,4%	3,4%	25,4%
	Barrio céntrico densificado	Bajo	Alto	Bajo	Medio alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
	Los Descubridores	15,5	9,50%	33,60%	62,9	29,3%	19,0%	12,1%	31,0%
	Barrio céntrico densificado	Medio	Medio	Bajo	Medio alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio
	Villa Los Andes	12,9	1,70%	75,20%	19,1	5,9%	56,8%	32,2%	36,4%
	Vivienda social de bajo NSE	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Medio
	Valle La Dehesa	9,2	0,00%	61,10%	74,1	30,1%	18,6%	8,0%	40,7%
	Suburbio de alto NSE	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Alto
Barrios antiguos	Matta Sur	17,2	12,50%	46,70%	31,6	45,0%	52,5%	21,7%	44,2%
	Barrio mixto industrial	Medio	Medio	Medio	Medio bajo	Alto	Alto	Medio	Alto
	Antigua La Florida	23	2,70%	44,60%	41,6	55,3%	27,2%	28,1%	23,7%
	Residencial de NSE medio	Alto	Bajo	Medio	Medio alto	Alto	Medio	Medio	Bajo
	Juanita Aguirre	30,2	2,60%	52,10%	24,6	50,4%	80,3%	46,2%	50,4%
	Población de bajo NSE	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
	Plaza Ñuñoa	9,6	22,20%	28,60%	58,1	55,1%	29,1%	5,5%	20,5%
	Residencial de NSE medio	Bajo	Alto	Bajo	Medio alto	Alto	Medio	Bajo	Bajo
	La Estrella	29,1	3,40%	55,90%	24,9	49,2%	61,0%	39,8%	45,8%
	Población de bajo NSE	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
PROMEDIO DEL AMS	16,2	7,90%	48,60%	40,7	34,3%	41,8%	25,3%	33,2%	

FIG. 6/ Características sociodemográficas y sociabilidad barrial para barrios analizados

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, el análisis descriptivo permite obtener un panorama general de los barrios analizados del AMS en relación a su vitalidad urbana y sociabilidad barrial. Sin embargo, surge la necesidad de indagar con mayor profundidad en algunas de las relaciones identificadas en base a las siguientes preguntas: ¿qué influencia tienen las características sociodemográficas en los patrones de sociabilidad barrial? y ¿qué dimensiones de la vitalidad urbana inciden en una mayor sociabilidad barrial?

### 6.2. Regresiones múltiples multinivel

Para profundizar en las preguntas planteadas en la sección anterior, se realizaron una serie de regresiones multinivel considerando las cuatro formas de la sociabilidad barrial como variables dependientes (LINK, SEÑORET Y VALENZUELA, 2021), y, como variables independientes, los indicadores de vitalidad urbana (a escala de barrio) y las características sociodemográficas (a escala de persona). Esto para profundizar en la posible incidencia que tienen en la sociabilidad barrial, tanto las variables de vitalidad referidas al entorno construido del barrio como las características sociodemográficas de sus habitantes.

A partir de las regresiones se puede identificar una clara influencia de las características sociodemográficas de los habitantes en sus patrones

de sociabilidad barrial (FIG. 7). El tiempo en el barrio tiene una incidencia positiva en las cuatro formas de la sociabilidad barrial: el uso del barrio, la familiaridad pública, la vecindad de la red y la sociabilidad entre vecinos (MANTURUK, LINDBLAD & QUERCIA, 2010; VIRY, 2012). Así mismo, los habitantes de mayor nivel socioeconómico tienden a tener menos vínculos débiles de familiaridad pública y menos vínculos vecinales fuertes (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN, 2008; NETTO, PINHEIRO & PASCHOALINO, 2015). Mientras que las mujeres usan más el barrio que los hombres, y los habitantes de mayor edad tienen más vínculos vecinales (CAMPBELL & LEE, 1992; GUEST & WIERZBICKI, 1999).

Con respecto a la influencia de la vitalidad urbana, hay dimensiones que inciden positivamente en la sociabilidad barrial, mientras otras presentan una relación negativa. Por lo que resulta difícil establecer una relación tan clara entre vitalidad urbana y sociabilidad barrial.

Primero, cabe destacar que tanto los vínculos débiles de familiaridad pública como la sociabilidad entre vecinos, que denotan la existencia de vínculos fuertes, presentan asociaciones positivas con algunas de las dimensiones de la vitalidad urbana. La oportunidad de contacto incide positivamente en ambos, lo que permite indicar que una trama urbana que incentiva el contacto efectivamente incide en una mayor sociabilidad a escala de barrio (HOOPERBRUGGE & BURGER, 2018).

VARIABLES	Alto uso del barrio		Alta familiaridad pública		Alta vecindad de la red social		Alta Sociabilidad con vecinos		
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	
<b>Características sociodemográficas</b>									
Género (hombre)	-0,397	0,024 **	-0,337	0,066	0,231	0,258	0,363	0,029	
Hogar unipersonal	0,222	0,491	0,311	0,372	-0,136	0,755	0,129	0,683	
Hogar con menores	0,259	0,171	0,193	0,324	0,109	0,619	-0,081	0,653	
Edad	0	9,84	-0,007	0,266	0,014	0,049 **	-0,001	0,825	
Tiempo en el barrio	0,015	0,019 **	0,019	0,006 ***	0,018	0,01 **	0,018	0,003 **	
Nivel socioeconómico	0,005	0,377	-0,015	0,015 **	-0,032	0 ***	0,004	0,475	
<b>Indicadores de vitalidad urbana</b>									
Concentración	-0,249	0,058 *	-0,179	0,207	-0,43	0,012 **	-0,206	0,736	
Diversidad de usos	-0,356	0,006 ***	-0,03	0,822	-0,075	0,593	0,64	0,08 *	
Oportunidad de contacto	-0,897	0,653	7,179	0,002 ***	2,568	0,289	1,81	0,011 **	
Edificios envejecidos	0,139	0,426	0,541	0,005 ***	-0,026	0,909	-0,25	0,674	
Accesibilidad a transporte público	1,43	0 ***	-1,338	0,001 ***	-0,714	0,094 *	-0,602	0,15	
Bordes fronterizos con infraestructura	0,011	0,897	-0,155	0,097 *	-0,001	0,995	-0,318	0,449	

\*\*\*p < 0,01 \*\*p < 0,05 \*p < 0,1

FIG. 7/ Regresiones múltiples multinivel entre indicadores sociodemográficos, vitalidad urbana y sociabilidad barrial

Fuente: Elaboración propia

Así mismo, la presencia de edificios envejecidos incide positivamente en la familiaridad pública, mientras que la diversidad de usos de suelo se relaciona de manera positiva con la sociabilidad entre vecinos.

Por otro lado, factores como la accesibilidad al transporte público o una menor presencia de bordes fronterizos inciden negativamente en los vínculos de familiaridad pública y en el encuentro entre vecinos, resultados que contravienen a parte de la literatura (DELCLÓS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH, 2018; FUENTES & al., 2020). Así mismo también hay que destacar que la vecindad de la red social no tiene ninguna asociación positiva con alguno de los indicadores de vitalidad urbana, presentando una relación negativa con la densidad y con la accesibilidad a transporte público.

Quizá lo que más llama la atención es la relación negativa que tienen tanto la diversidad de usos como la densidad con el uso del barrio, aunque dicha forma de la sociabilidad mantenga una relación positiva con la accesibilidad a

transporte público. Esas asociaciones negativas contradicen directamente a la literatura que le otorga una especial importancia a dichos factores de vitalidad urbana para la sociabilidad barrial (FREEMAN, 2001; JACOBS, 1961; TALEN, 1999; GEHL, 1987; MONTGOMERY, 1997), y que los relaciona con el surgimiento de vínculos de familiaridad pública (BLOKLAND & NAST, 2014).

### 6.3. Gráficos de dispersión

Para profundizar en aquel último aspecto, se elaboraron una serie de gráficos de dispersión para analizar la relación entre densidad y diversidad, por el lado de la vitalidad urbana; y uso del barrio y familiaridad pública, por parte de las formas de sociabilidad barrial.

Con respecto a la relación entre densidad y uso del barrio (FIG. 8), tanto aquellos barrios de desarrollo reciente de alta densidad (SANTA ISABEL, LOS CONQUISTADORES Y VILLA LOS ANDES) como el de densidad baja (VALLE LA DEHESA) presentan un bajo

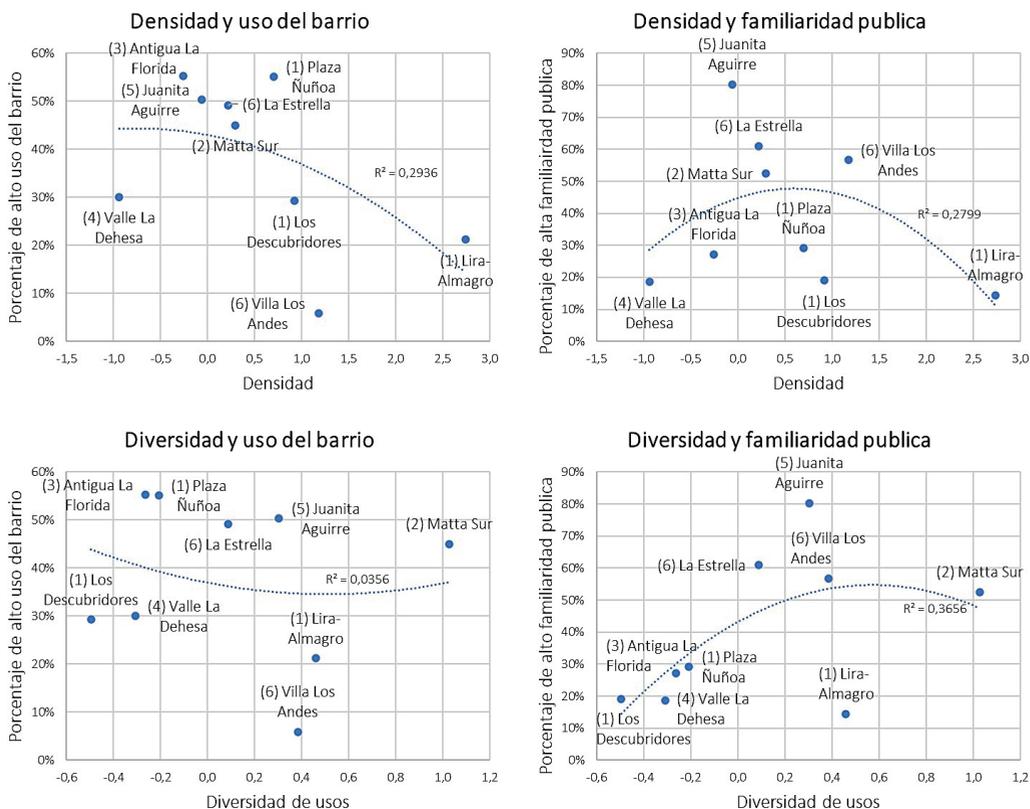


Fig. 8/ Gráficos de dispersión entre densidad, diversidad, uso del barrio y familiaridad pública

Fuente: Elaboración propia

uso del barrio. Mientras que todos los barrios antiguos, teniendo densidades menos extremas, presentan un mayor uso cotidiano del barrio.

En cuanto a la relación entre densidad y familiaridad pública, al parecer hay una influencia más importante del nivel socioeconómico. Si bien los barrios recientes de densidades bajas (VALLE LA DEHESA) y altas (SANTA ISABEL) presentan bajos niveles de familiaridad pública, Villa Los Andes, sector de alta densidad pero de bajo nivel socioeconómico presenta niveles altos. Así mismo, dos barrios antiguos de densidades medias pero de nivel socioeconómico medio alto (PLAZA ÑUÑO y ANTIGUA LA FLORIDA) presentan niveles más altos de familiaridad pública, en relación a los barrios de desarrollo reciente, pero más bajos en comparación al resto de los barrios antiguos analizados.

La relación entre diversidad y uso del barrio es menos clara. No obstante, los habitantes de barrios de desarrollo reciente, tanto los de diversidad media (SANTA ISABEL y VILLA LOS ANDES), como los de baja diversidad (LOS DESCUBRIDORES y VALLE LA DEHESA) presentan un menor uso del barrio que todos los barrios más antiguos, sin importar su nivel de diversidad. Con respecto a la familiaridad pública, la diversidad parece adquirir una relación más cuadrática, similar a la que presenta la densidad, donde los barrios de mayor nivel socioeconómico, tanto recientes (LOS DESCUBRIDORES y VALLE LA DEHESA) como antiguos (ANTIGUA LA FLORIDA y PLAZA ÑUÑO), presentan una baja diversidad de usos y una baja familiaridad pública. A excepción de Santa Isabel, que combina niveles medios de diversidad con una baja familiaridad pública. Mientras que los barrios de menor nivel socioeconómico (JUANITA AGUIRRE, LA ESTRELLA y VILLA LOS ANDES), presentan una diversidad media y una alta familiaridad pública.

Estos resultados replican, en parte, la relación negativa que establece la literatura entre sociabilidad barrial y densidades muy altas y muy bajas (JACOBS, 1961; FREEMAN, 2001; HAMDAN, YUSOF & MARZUKHI, 2014; FARBER & LI, 2013; LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021; SEÑORET & LINK, 2019). Relación cuadrática que, para este caso, se repite para la diversidad de usos de suelo. Además de replicar claramente la relación negativa entre sociabilidad barrial y nivel socioeconómico (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN, 2008; NETTO, PINHEIRO & PASCHOALINO, 2015).

## 7. Discusión

A partir de los resultados obtenidos, se puede sostener que, en general, la vitalidad urbana, definida a partir de las 6 dimensiones que se han analizado en este trabajo, tiene una relación compleja con la sociabilidad barrial, contradiciendo algunos aspectos asumidos por la literatura afín.

Primero, las características sociodemográficas de los habitantes, aspecto que no es considerado por los estudios sobre vitalidad, tienen una influencia importante en los patrones de sociabilidad barrial, concordando con lo indicado por la literatura. La sociabilidad barrial es mayor entre las personas que llevan más tiempo habitando en su barrio (MANTURUK, LINDBLAD & QUERCIA, 2010; VIRY, 2012), entre aquellos con menor nivel socioeconómico (CAMPBELL & LEE, 1992; CARRASCO, MILLER & WELLMAN, 2008; NETTO, PINHEIRO & PASCHOALINO, 2015), y entre las mujeres y los habitantes de mayor edad (CAMPBELL & LEE, 1992; GUEST & WIERZBICKI, 1999). Hallazgos que permiten argumentar que las características sociodemográficas, en comparación a los atributos del entorno construido considerados por los estudios sobre vitalidad urbana, tienen un peso importante en los patrones de sociabilidad barrial. Lo que dentro del contexto de una metrópolis segregada como es el AMS, con acentuadas diferencias socioeconómicas entre sus habitantes urbanos (DE MATTOS, FUENTES & LINK, 2014; HIDALGO & ZUNINO, 2011; SABATINI, CÁCERES & CERDA, 2001), se vuelve aún más relevante.

Segundo, cabe destacar que los barrios con mayores índices de vitalidad no son los que tienen los indicadores de sociabilidad barrial más altos. Aunque algunas dimensiones necesarias para la vitalidad, como la oportunidad de contacto o la presencia de edificios envejecidos, sí inciden en algunas formas de la sociabilidad; otros, como la densidad y la diversidad de usos, tienen una influencia negativa en el uso del barrio o en la vecindad de la red social.

Esto último hace pensar que la relación entre las dimensiones necesarias para la vitalidad que algunos consideran cruciales, como la densidad o la diversidad, y la sociabilidad barrial es más compleja a cómo es tratada por una parte de la literatura (MONTGOMERY, 1998; DELCLÓS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH, 2018). Como fue posible observar en los gráficos de dispersión, dicha relación sería más bien de tipo cuadrática, donde densidades muy altas y muy bajas inhibirían la sociabilidad barrial, tal como lo indica otra parte de la literatura (FREEMAN, 2001; HAMDAN, YUSOF & MARZUKHI, 2014; FARBER & LI, 2013). Esta

situación, para el caso del AMS, se repetiría para la diversidad de usos de suelo, donde tanto las diversidades muy altas como las muy bajas incidirían en una menor sociabilidad barrial.

Para resolver esta discrepancia entre vitalidad urbana y sociabilidad barrial, se pueden esgrimir dos argumentos. El primero consiste en considerar que vitalidad y sociabilidad no son lo mismo o no están directamente relacionados. Pueden existir barrios vitales, con una alta densidad y diversidad, que atraen una gran cantidad de población flotante que realiza en ellos una alta diversidad de actividades, a tal punto que pueden llegar a saturar el espacio urbano. Saturación que puede dificultar la posibilidad de que los habitantes de dichos barrios establezcan vínculos sociales con sus vecinos, manteniendo su anonimato en el espacio público (LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021; SEÑORET & LINK 2019).

Como segundo argumento se puede plantear que las condiciones necesarias para la vitalidad urbana están pensadas para un contexto europeo (DELCLÓS-ALIÓ & MIRALLES-GUASCH, 2018), donde la densidad intensiva no es un fenómeno urbano relevante y aún existe el referente de la ciudad compacta, en contraste con el suburbio de baja densidad (JACOBS, 1961). Ya que si bien es posible rastrear una importante influencia europea en los orígenes de la planificación urbana en Chile (PÁVEZ-REYES, 2019) la ciudad actualmente se aleja de los ideales de la ciudad compacta.

En este caso sería pertinente proponer la reelaboración de este tipo de indicadores para que se ajusten a la realidad compleja de algunas metrópolis latinoamericanas, considerando como contexto la densidad intensiva (LÓPEZ, GASIC & MEZA, 2012; VICUÑA, 2015) y la segregación socioeconómica (HIDALGO & ZUNINO, 2011; SABATINI, CÁCERES & CERDA, 2001).

Por último, cabe hacer una última reflexión sobre los impactos del neoliberalismo urbano en los patrones de crecimiento del AMS. Hay que destacar que los barrios de desarrollo reciente que analizamos presentan densidades muy altas (SANTA ISABEL, LOS DESCUBRIDORES Y LOS ANDES) o muy bajas (VALLE LA DEHESA), atributos que inciden en una baja sociabilidad barrial. Mientras que los barrios más antiguos que se analizaron (ANTIGUA LA FLORIDA, MATTA SUR, PLAZA ÑUÑO, JUANITA AGUIRRE Y LA ESTRELLA), que presentan densidades más moderadas, tienen indicadores más altos de sociabilidad barrial. Tal como se vislumbra en otros trabajos (LINK, SEÑORET & VALENZUELA, 2021), se puede proponer la siguiente hipótesis para trabajos futuros:

el desarrollo neoliberal del AMS, además de acentuar la segregación, la fragmentación y la dispersión urbanas (HIDALGO & ZUNINO, 2011; SABATINI, CÁCERES & CERDA, 2001), ha impactado en los patrones de sociabilidad de sus habitantes a una escala barrial.

## 8. Bibliografía

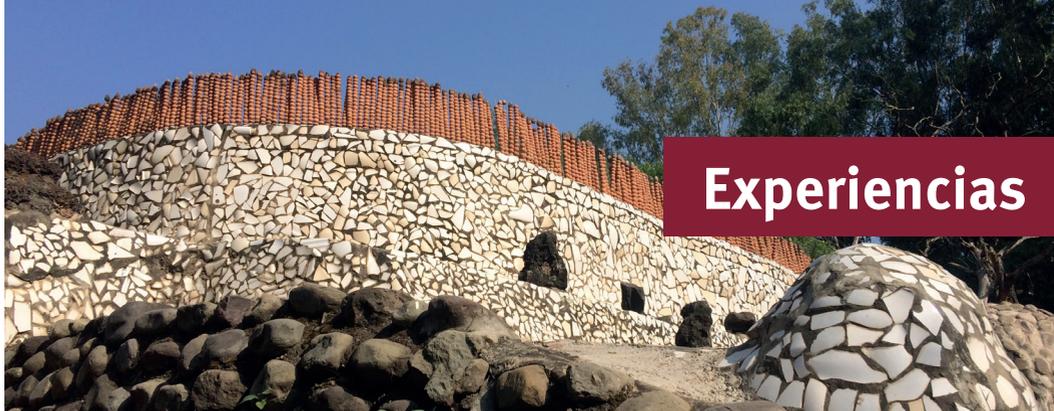
- BLOKLAND, T., & NAST, J. (2014) : From Public Familiarity to Comfort Zone: The Relevance of Absent Ties for Belonging in Berlin's Mixed Neighbourhoods. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (4), 1142–59.
- BONAIUTO, M. & AIELLO, A. & PERUGINI, M. & BONNES, M. & ERCOLANI, A. P. (1999): Multidimensional perception of residential environment quality and neighbourhood attachment in the urban environment. *Journal of environmental psychology*, 19(4), 331-352.
- BRENNER, N. & PECK, J & THEODORE, N. (2010): Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways. *Global Networks* 10 (2): 182–222.
- CAMPBELL, K.E., & LEE, B. (1992) : Sources of Personal Neighbor Networks: Social Integration Need, or Time? *Social Forces* 70 (4): 1077–1100.
- CARRASCO, J. A., & MILLER, E. J., & WELLMAN, B. (2008) : How far and with whom do people socialize? Empirical evidence about distance between social network members. *Transportation Research Record*, 2076(1), 114-122.
- CASTELLS, M. (1973) : Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *Eure*, 3(7).
- CONTRERAS, Y. (2016): *Nuevos Habitantes Del Centro de Santiago*. Santiago: Editorial Universitaria.
- DANIERE, A. (2000): Canadian Urbanism and Jane Jacobs. *J. Urban Aff.*, 4, 459–461
- DELCLÓS-ALIÓ, X., & MIRALLES-GUASCH, C. (2018): Looking at Barcelona through Jane Jacobs's eyes: Mapping the basic conditions for urban vitality in a Mediterranean conurbation. *Land Use Policy*, 505 - 517.
- DE MATTOS, C. & FUENTES, L. & LINK, F. (2014): Tendencias Recientes Del Crecimiento Metropolitano En Santiago de Chile. ¿Hacia Una Nueva Geografía Urbana? *Revista INVI* 29 (81): 193–219.
- DE NADAI, M. & STATAIANO, J. & LARCHER, R. & SEBE, N. & QUERCIA, D. & LEPRI, B. (2016): The death and life of great Italian cities: A mobile phone data perspective. *Proceedings of the International World Wide Web Conference (IW3C2)*, Montréal, QC, Canada, 13 March 2016; pp. 413–423.
- DOUVLOU, E. & PAPHATHOMA, D. & TURRELL, I. (2017): The Hidden City. Between the border and the vacuum: The impact of physical environment on aspects of social sustainability. *Sustain. City*, 117, 1–11
- FARBER, S., & LI, X. (2013): Urban Sprawl and Social Interaction Potential: An Empirical Analysis of Large Metropolitan Regions in the United States. *Journal of Transport Geography* 31: 267–77.
- FISCHER, C. (1982): *To Dwell Among Friends: Personal Networks in Town and City*. Chicago: University of Chicago Press.

- FUENTES, L. & RODRÍGUEZ, S. (2020): El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad. Miradas territoriales de la desigualdad y la segregación en Santiago de Chile. *Ciudad y Territorio*, LII: 335–348.
- \_\_\_\_ & MIRALLES-GUASCH, C. & TRUFFELLO, R. & DELCLÓS-ALIÓ, X. & FLORES, M. & RODRÍGUEZ, S. (2020): Santiago de Chile through the Eyes of Jane Jacobs. Analysis of the Conditions for Urban Vitality in a Latin American Metropolis. *Land*, 9(12), 498.
- FRANCIS, J. & GILES-CORTI, B. & WOOD, L. & KNUIMAN, M. (2012): Creating Sense of Community: The Role of Public Space. *Journal of Environmental Psychology* 32 (4): 401–9.
- FREEMAN, L. (2001): The Effects of Sprawl on Neighborhood Social Ties: An Explanatory Analysis. *Journal of the American Planning Association* 67 (1): 69–77.
- GARCÉS, M. (2002): *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. LOM ediciones.
- GEHL, J. (1987): *Life between Buildings: Using Public Space*. London: Island Press
- GRANT, J. (2002): Mixed Use in Theory and Practice: Canadian Experience with implementing a planning principle. *Journal of the American Planning Association*, 1(68), 71 - 84.
- GUEST, A. M., & WIERZBICKI, S. K. (1999): Social Ties at the Neighborhood Level: Two Decades of GSS Evidence. *Urban Affairs Review* 35 (1): 92–111.
- HAMDAN, H. & YUSOF, F. & MARZUKHI, M.A. (2014): Social Capital and Quality of Life in Urban Neighborhoods High Density Housing. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 153: 169–79.
- HIDALGO, R., ÁLVAREZ, L. & SALAZAR, A. (2003): Efectos Territoriales de La Producción de Viviendas En Condominios. El Caso de Santiago (1900-2000). *Revista Geográfica de Valparaíso* 34: 101–16.
- \_\_\_\_ & ZUNINO, H. M. (2011): La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: El papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socioresidencial. *Eure*, 37(111), 79–105.
- \_\_\_\_ & BORSODORF, A., & SÁNCHEZ, R. (2007). Hacia un nuevo tejido urbano. Los megaproyectos de ciudades valladas en la periferia de Santiago de Chile. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 39(151), 115-135.
- HIRT, S. (2016): Rooting out mixed use: revisiting the original rationales. *Land Use Policy* (50), 134 - 147.
- HOGERBRUGGE, M. & BURGER, M. (2018): Neighborhood-Based social capital and life satisfaction: The case of Rotterdam, The Netherlands. *Urban Geography*. 2018, 39, 2–27.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE. RESULTADOS CENSO, (2017): <https://www.censo2017.cl/>
- JACOBS, J. (1961): *The Death and life of Great American Cities* (1° ed.). New York: Vintage Books
- KANG, C. & FAN, D. & JIAO, H. (2020): Validating activity, time, and space diversity as essential components of urban vitality. *Environ. Plan. B-Urban Anal. City Sci.* 2
- KING, K. (2013): Jane Jacobs and «The need for aged buildings»: neighbourhood historical development pace and community social relations. *Urban Studies*, 12(50), 2407 - 2424.
- KLEIN, N. (2007): *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Picador
- LÓPEZ, E. & GASIC, I. & MEZA, D. (2012): Urbanismo Pro-Empresarial En Chile: Políticas y Planificación de La Producción Residencial En Altura En El Pericentro Del Gran Santiago. *Revista INVI* 27 (76): 75–114.
- LINK, F. & VALENZUELA, F. (2018): La estructura de la densidad socio-residencial en el área metropolitana de Santiago. *Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT*, N° 3
- \_\_\_\_ & Señoret A. & Valenzuela, F. (2021): From community to public familiarity: Neighborhood, sociability, and belonging in the neoliberal city. *Urban Affairs Review*.
- MACIEJEWSKA, M. & VICH, G. & DELCLOS-ALIÓ, X. & MIRALLES-GUASH, C. (2020): El entorno residencial incide más en el caminar de las mujeres que de los hombres. Evidencias de jóvenes commuters suburbanos. *Cuad. Geogr*, 104, 7–22.
- MANTURUK, K. & LINDBLAD, M. & QUERCIA, R. (2010): Friends and Neighbors: Homeownership and Social Capital among Low- to Moderate-Income Families. *Journal of Urban Affairs* 32 (4): 471–88.
- MONTGOMERY, J. (1997): Cafe Culture and the City: The Role of Pavement Cafes in Urban Public Social Life. *Journal of Urban Design* 2 (1): 83–102.
- \_\_\_\_ (1998): Making a City: Urbanity, Vitality and Urban Design. *Journal of Urban Design* 3 (1): 93–116.
- MUSHTAHA, E. & AL-ZWAYLIF, S. & MERABTI, F. & HANANE, I. (2019): Border Vacuum: A study of walkability, liveability and vibrancy around Dubai mall station. *Urban Des. Plan.* 171, 187–201.
- NETTO, V. M. & PINHEIRO, M.S. & PASCHOALINO, R. (2015): Segregated Networks in the City. *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (6): 1084–1102.
- PAGE, M. & MENNEL, T. (2011): Reconsiderando a Jane Jacobs (págs. 3 - 14). *Chicago: Asociación Americana de Planificación*.
- PÁVEZ-REYES, M. I. (2019): Influencia europea en la planificación metropolitana en Chile: Santiago, Concepción y Valparaíso, período 1929-1965. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 51(201), 559-576.
- SABATINI, F. & CÁCERES, G. & CERDA, J. (2001): Segregación Residencial En Las Principales Ciudades Chilenas: Tendencias de Las Últimas Tres Décadas y Posibles Cursos de Acción. *Eure* 27 (82): 21–42.
- SEÑORET, A. & LINK, F. (2019): Densidad urbana, forma y sociabilidad en la ciudad neoliberal: el caso del barrio Santa Isabel en Santiago de Chile. *Revista de Urbanismo*, (41).
- SMALL, M. L. & ADLER, L. (2019): The Role of Space in the Formation of Social Ties. *Annual Review of Sociology*, 45.
- STERN, C. (2020): Una ciudadela para clases medias chilenas: subjetividades de vivienda y vida cotidiana Villa Olímpica, Ñuñoa (1960-1980). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, (13), 111-143.
- SUNG, H. & GO, D., & CHOI, C. (2013): Evidence of Jacobs street life in the great Seoul city: identifying the association of physical environment with walking activity on streets. *Cities* (35), 164 - 173.

- \_\_\_\_ & LEE, S. (2015). Residential built environment and walking activity: empirical evidence of Jane Jacobs urban vitality. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* (41), 318 - 329.
- TALEN, E. (1999): Sense of Community and Neighbourhood Form: An Assessment of the Social Doctrine of New Urbanism. *Urban Studies* 36 (8): 1361–79.
- VICUÑA, M. (2015): Diez Umbrales de Densidad Para Construir Una Hipótesis Sobre Las Urbanidades Del Gran Santiago Contemporáneo. *VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo*.
- VIRY, G. (2012): "Residential Mobility and the Spatial Dispersion of Personal Networks: Effects on Social Support. *Social Networks* 34 (1): 59–72.
- WELLMAN, B., & LEIGHTON, B. (1979): Networks, Neighbourhoods, and Communities. *Urban Affairs Quarterly*.
- WU, W. & NIU, X., & LI, M. (2021): Influence of Built Environment on Street Vitality: A Case Study of West Nanjing Road in Shanghai Based on Mobile Location Data. *Sustainability*, 13(4), 1840.
- XIA, C. & YEH, A. G. O. & ZHANG, A. (2020): Analyzing spatial relationships between urban land use intensity and urban vitality at street block level: A case study of five Chinese megacities. *Landscape and Urban Planning*, 193.

## 9. Listado de Acrónimos/Siglas

AMS                      Área Metropolitana de Santiago



Experiencias

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 459-468

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.10>

CC BY-NC-ND



# El Rock Garden de Chandigarh: un sistema de espacios públicos realizado a partir de materiales recuperados

Luca BULLARO

Arquitecto Ph.D. Profesor Asociado  
Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia

**Resumen:** El “Rock Garden” de Chandigarh es un extenso parque urbano autoconstruido a lo largo de varias décadas por Nek Chand: un modelo de jardín público ecológico a unos pocos pasos del centro administrativo diseñado por Le Corbusier para la capital de Punjab, del que constituye un interesante contrapunto conceptual.

El jardín, de 25 hectáreas, es una bisagra ecológica urbana que logra conectar la parte septentrional de la ciudad con el “Valle del ocio”, un sistema de senderos peatonales sinuosos, repleto de árboles y flores, insectos y pájaros: es el largo parque lineal que Le Corbusier pensó como columna vertebral y pulmón verde de Chandigarh.

En el Rock Garden, estructuras posmodernas, torreones abovedados, que recuerdan antiguos edificios de India, adornados con coloridos mosaicos, se funden con gracia y libertad a unos espejos de agua.

**Palabras clave:** Chandigarh; Nek Chand; Parques urbanos; Reutilizo de desperdicios; Arte popular.

Correo electrónico: [lucabullaro@hotmail.com](mailto:lucabullaro@hotmail.com) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1584-7063>

Este artículo es resultado de la investigación “Arquitectura y ciudad: análisis, proyectos, transformaciones” desarrollada por Luca Bullaro en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Colombia, Medellín (Grupo de Investigación: Transepto)

## The Rock Garden in Chandigarh: a public spaces system made from recovered materials

**Abstract:** The Chandigarh “Rock Garden” is a sprawling urban park built over several decades by Nek Chand: an ecological model a few steps from the administrative center designed by Le Corbusier for the capital of Punjab, to which it constitutes an interesting conceptual counterpoint.

The 25-hectare garden is an urban ecological hinge that manages to connect in the northern part of the city with the Leisure Valley, a system of winding pedestrian paths, full of trees and flowers, insects and birds: it is the long linear park that Le Corbusier thought of as the backbone and green lung of Chandigarh.

In the urban garden, postmodern structures, vaulted towers, reminiscent of ancient Indian buildings, adorned with colorful mosaics, merge gracefully and freely with mirrors of water, animated by gentle waterfalls.

**Keywords:** Chandigarh; Nek Chand; Urban Parks; Reuse of waste; Folk art.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Rock Garden.
LOCALIZACIÓN	Chandigarh, India
FUNCIÓN	Parque urbano y museo de esculturas al aire libre
INVESTIGACIÓN	“Arquitectura y ciudad: análisis, proyectos, transformaciones”. Facultad de Arquitectura de la Universidad de Colombia, Medellín
AUTOR DEL ARTICULO	Luca Bullaro
EQUIPO DE INVESTIGACIÓN	Grupo de Investigación Transepto
FECHA DESARROLLO DEL PROYECTO	1957-2015
FECHA DE CONSTRUCCIÓN	1957-2022
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	25 hectáreas
AUTOR Y PROMOTOR	Nek Chand. Ayuntamiento de Chandigarh
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES	Luca Bullaro

### 1 Introducción

El Punjab es una región geográfica que se encuentra entre India y Pakistán. En 1947, cuando la India se independiza y se crea el Pakistán, para alojar a la comunidad musulmana, el Punjab se divide entre los dos países. La hasta entonces capital Lahore fue asignada al Punjab paquistaní. En el territorio de India se prevé entonces la realización de una nueva ciudad moderna, Chandigarh.

El Plan maestro (FIG. 1) de la nueva capital del Punjab -escribe le Corbusier en el sexto volumen de la “obra completa” (1957)- fue desarrollado en febrero y marzo de 1951. (...) El proyecto de la ciudad de Chandigarh fue impulsado por P. N. Thapar, administrador estatal, y P. L. Varma, ingeniero jefe de Punjab, dos hombres capaces; Le Corbusier fue asesor del gobierno y arquitecto del Capitolio. El presidente Nehru siempre brindó su apoyo, al igual que el Gobernador. Maxwell Fry y Jane Drew, después de tres años de trabajo, regresaron a Londres en 1954. Pierre Jeanneret, que se quedó y estuvo a cargo de la oficina de diseño, construyó casas, escuelas, dispensarios, etc. Los tres arquitectos permanentes se ocuparon de viviendas, escuelas, dispensarios y hospitales, mientras que Le Corbusier estuvo a cargo del Capitolio y el parque; asimismo, como “asesor”, dirigió la tarea de planificar, en detalle, el crecimiento futuro de la ciudad.

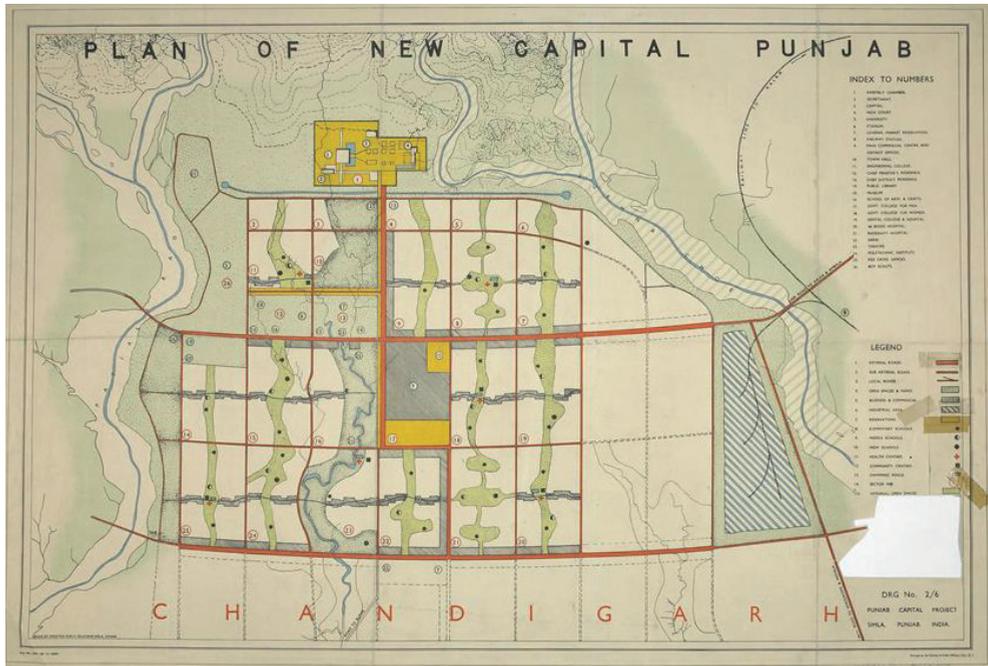


FIG 1/ El Plan maestro de Chandigarh.

Fuente: FONDATION LE CORBUSIER

“Los años cincuenta -afirma Vikramaditya Prakash (2014)- fueron un momento de verdad excepcional en la historia de la India moderna. No se trataba tan sólo de que la India emergiera después de dos siglos de dominación extranjera. Se trataba de que la colonización había dejado el país postergado, negándole la oportunidad de acceder a los beneficios de la industrialización occidental, a la vez que le hacía pagar sus costes humanos y ambientales. Así pues, tenía sentido que la India optara por un camino de modernización más agresivo para recuperar el tiempo perdido, para tratar de dar un salto hacia el futuro. Bajo su primer mandato, Pandit Jawāharlāl Nehru -el primer ministro de la República de la India desde la independencia en 1947 hasta su muerte en 1964- tomó una ambiciosa postura de desarrollo local de infraestructuras a gran escala, dentro de los parámetros de la democracia, la secularización y la educación superior”.

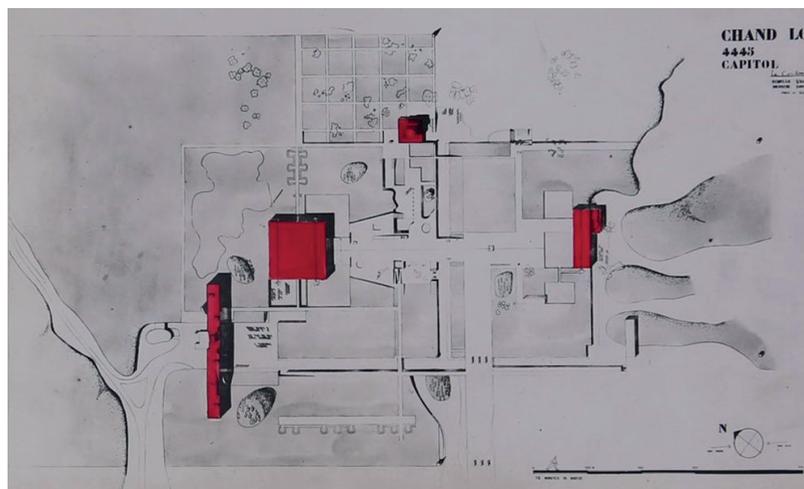


FIG. 2/ Le Corbusier. El Capitolio de Chandigarh. El rock garden se desarrollará en correspondencia de las tres colinas de la derecha.

Fuente: FONDATION LE CORBUSIER

La metáfora que Le Corbusier usa para describir la ciudad es el cuerpo humano: las vísceras son la zona industrial, el corazón es el centro capitalino, el sistema circulatorio lo conforman los siete tipos de carreteras que cruzan la urbe, los pulmones son los parques y la cabeza es el complejo del Capitolio. “Las zonas verdes y parques insuflan aire limpio en la ciudad a modo de pulmones, mientras que un meticuloso circuito de avenidas garantiza la circulación fluida, como el paso ininterrumpido de la sangre por nuestras arterias”. A setenta años desde su ideación, Chandigarh aparece como un vasto jardín en el cual una moderna organización funcional de los barrios y de los edificios administrativos, culturales, y comerciales permiten un ordenado funcionamiento de la vida urbana.

En el Capitolio (FIG. 2) está ubicada la arquitectura más emblemática del maestro suizo: el Tribunal Supremo, la Asamblea y el Secretariado. Los edificios están inscritos en las listas del Patrimonio Mundial de la UNESCO como ejemplos claves de “soluciones que el Movimiento Moderno buscó aplicar durante el siglo veinte a los retos de inventar nuevas técnicas arquitectónicas para dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Estas obras maestras del genio creativo también dan fe de la internacionalización de la práctica arquitectónica en todo el planeta” (UNESCO, 2016).

A pocos metros del Capitolio, y adyacente al lago Sukhna, el Rock garden (FIG. 3) aparece un vital contrapunto de este conjunto urbano moderno y funcional. Realizado con lentitud, sin un plan general, y todavía no terminado, es uno de los pocos lugares público de la ciudad que no obedece a los principios cardinales definidos por Le Corbusier y Pierre Jeanneret, sino a ideas más orgánicas y naturales. Desarrollado de forma independiente, fuera del esquema del Plan piloto, el jardín se volvió uno de los más importantes centros recreativos de Chandigarh y es en la actualidad el sitio más visitado, y más amado. Sorprende -sobre todo a nivel conceptual- su estrategia de realización, que utiliza exclusivamente materiales de desecho, recuperados, o de segunda mano. En el interior de los espacios del parque se percibe también una original reinterpretación del mundo cultural y artístico de la tradición hindú, y una intensa relación con la antigua iconografía local: los colores, el agua, el rol protagónico de la vegetación. Los espacios delimitados, los patios, los caminos, con sus delicados cambios de cotas, recuerdan también la elegante complejidad del sistema espacial de los antiguos fuertes de la tradición arquitectónica hindú.



FIG 3/ Esquema planimétrico del Rock Garden.

Fuente: NEK CHAND FOUNDATION. <https://nekchand.com/>

## 2. La génesis del Rock garden

Nek Chand (1924-2015), un funcionario a cargo del mantenimiento de carreteras, llegó a Chandigarh en los años cincuenta del siglo pasado, después de abandonar el Punjab -donde nació y creció- cuando se dividió entre India y Pakistán. En su nueva ciudad, empezó de forma solitaria la creación del Rock Garden: un sistema de generosos espacios democráticos que hoy en día se puede considerar un interesante -e inusual- modelo para la génesis de lugares públicos a través de la reutilización de varios tipos de escombros y residuos.

En los años en que se estaba construyendo de la ciudad moderna de Chandigarh, Chand empezó a recoger todo tipo de material de desecho, que transportaba a casa por la noche, en bicicleta. Todos los días observaba cuidadosamente las técnicas de uso de hormigón en la realización de los edificios de la nueva ciudad, particularmente en la “cabeza gubernamental” proyectada por Le Corbusier. *“Chand estaba fascinado -escribe Anton Rajer- por la naturaleza plástica del hormigón, y su impulso creativo fue estimulado por la construcción de la ciudad que se desarrollaba a su alrededor”.* (RAJER, 2000)

Para realizar sus esculturas, en hormigón armado, se apropió ilegalmente de una pequeña parcela de tierra en el bosque que crecía detrás de su casa, a pocas decenas de metros del centro gubernamental de Chandigarh. Aquí empezó también a imaginarse estructuras de mayor tamaño, con núcleos resistentes en varillas de acero reutilizadas, pequeñas plazoletas, y una concatenación de lugares para el paseo, la estancia y la contemplación (Figs. 4 y 5).

En 1972, cuando el gobierno decidió talar una parte del bosque adyacente a su casa, su secreto salió a la luz. La noticia de la presencia de este conjunto de espacios abiertos y obras de arte se fue difundiendo en la ciudad, atrayendo cada vez a más visitantes y curiosos de todos tipos. Algunos políticos locales exigieron la destrucción del Rock Garden; otros, siguiendo el interés de la opinión pública, lucharon con el propósito de convertir el Rock Garden en un parque público.

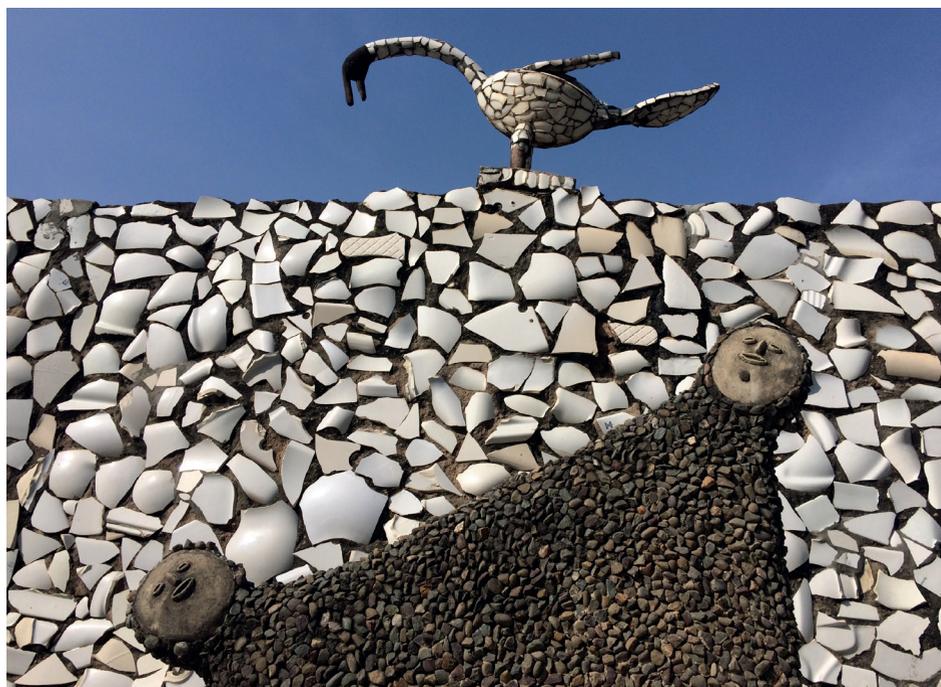


FIG. 4/ **Esculturas en las terrazas del parque.**

Fuente: Foto de Luca BULLARO



FIG. 5/ Las terrazas con las esculturas.

Fuente: Foto de Luca BULLARO

Con el paso de los meses las autoridades se convencieron del valor de este notable proyecto paisajístico y decidieron, después de algunos meses, ofrecer a su creador un salario, equipo, vehículos, y varias docenas de trabajadores para completar el trabajo planeado.

Desafortunadamente a lo largo de los años el apoyo de la Ciudad disminuyó gradualmente. En 1988 el presupuesto se agotó. No fue hasta que el programa de voluntarios de la Fundación Chand se convirtió en una característica constante del Rock Garden que la Administración de Chandigarh comenzó a apoyar el proyecto con una cierta constancia y a liberar algunos de los fondos necesarios para completar el diseño. Aunque se había acordado que el dinero de la entrada al Rock Garden se gastará en obras y mantenimiento, el progreso de la construcción del jardín enfrentó una drástica frustración.

Con la muerte de su creador, Chand, en 2015, completar el conjunto y garantizar su preservación se ha convertido en un esfuerzo internacional en el que participan varias organizaciones nacionales e internacionales. El Programa de Voluntarios de la Fundación organiza diferentes grupos de jóvenes desde ya varios años, que van a vivir en el conjunto del Rock Garden, encargándose del mantenimiento y de la realización de nuevas esculturas y mosaicos: la última fase de construcción del parque se acerca a su finalización. Uno de los proyectos de mosaicos más grandes del mundo está en proceso de ultimación, gracias también al trabajo de los voluntarios internacionales, niños, trabajadores no calificados, y hasta escuadrones de soldados enviados para aprender las técnicas que se utilizarán en la creación de jardines de esculturas en las bases del ejército.

La Fundación Chand ha sido fundamental en los últimos años para ayudar en el desarrollo de la realización de la última etapa del proyecto gracias al aporte de jóvenes voluntarios provenientes de varias partes del mundo. Casi tres mil personas visitan hoy en día el jardín a diario, lo que lo convierte en el sitio de arte popular más visitado del mundo y uno de los sitios turísticos más visitados de la India.

### 3. Técnicas y materiales

El proyecto del parque, presentado por primera vez en Italia en la Bienal de Arquitectura de Venecia 2016, se podría insertar en la tendencia espacial y paisajística de la arquitectura orgánica de Antoni Gaudí, magistralmente reinterpretada por Paolo Soleri, Cesar Manríque y Friedensreich Hundertwasser, entre otros. La relación naturaleza-artificio es la protagonista de los espacios, acompañada de fuertes contrastes cromáticos y de texturas. Blanco y negro se alternan (FIG. 6) y dialogan con el azul del cielo y del agua. Tonos oscuros, de la tierra local, y claros, brillantes, de la cerámica vidriada tratada con la popular técnica del *trecandís* que Gaudí había utilizado en varias de sus obras barcelonesas.

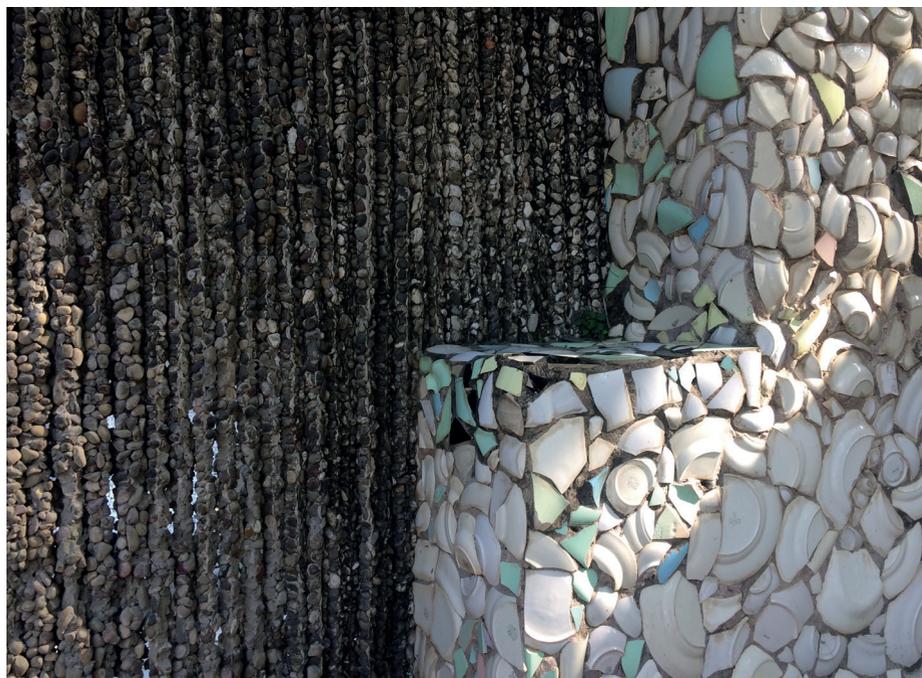


FIG. 6/ Reutilizo de materiales en los muros del parque.

Fuente: Foto de Luca BULLARO

Superficies de hormigón liso, suelos y paredes de piedras de río, de canto rodado. Puertas y muros exteriores realizadas con barriles de aceite superpuestos. Algunas paredes construidas con un novedoso sistema modular de pequeñas ánforas cerámicas; otras con viejos tubos de neón, o con miles de enchufes de cerámica vidriada.

Las esculturas son extraordinarias, todas realizadas con materiales de desecho, seleccionados y reutilizados. Entre las más originales, aquellas elaboradas a partir de miles de coloridas pulseras típicas de India: un raro ejemplo de la belleza que se puede lograr con muy poco, reutilizando viejos elementos con sensibilidad, poesía y alegría.



FIG. 7/ **Las gradas del teatro revestidas de trecanðis.**

Fuente: Foto de Luca BULLARO

#### 4. El contexto

El Rock Garden aparece como una obra arquitectónica y paisajística de gran interés en el contexto de los países “en desarrollo”, en los cuales la separación de los residuos no se hace de manera regular; y también si tenemos en cuenta la costumbre india de tirarlo todo al suelo, plástico incluido. Paradójica es también su localización: en Chandigarh, ciudad moderna, totalmente planificada, creada a partir de arquitectura “importada”.



FIG. 8/ **Los caminos del parque.**

Fuente: Foto de Luca BULLARO

El deseo de color y alegría (FIG. 7) que se percibe en los caminos del jardín, moldeado en los fluidos elementos arquitectónicos que acompañan orgánicamente los movimientos de los ciudadanos (FIG. 8). Los caminos del parque y en la reinterpretación onírica de la antigua arquitectura india, parece casi una venganza de la población autóctona contra el formalismo de las cajas de hormigón de la modernidad europea.

Amado tanto por los lugareños como por los visitantes, el Rock Garden es el sitio más visitado de Chandigarh. Aparece hoy como un manifiesto de humanidad y libertad frente a un tipo de urbanismo moderno, rígido en algunas de sus partes: Presenta un sistema de espacios -realizados con materiales recuperados, de segunda mano: residuos de las grandes construcciones de la ciudad moderna. Un método de construcción espacial interesante a nivel conceptual, y en sintonía con algunas investigaciones arquitectónicas de los últimos años.

## 5. El futuro del parque

El jardín público se encuentra a pocos metros del “cerebro urbano” concebido por Le Corbusier para la capital de Punjab: la sede del Parlamento, recientemente declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Pensamos que el extenso sistema artístico y ecológico del Rock garden podría merecer también la postulación para ser incluido en las listas patrimoniales, representando un extraordinario contrapunto formal y conceptual a los lugares semipúblicos del Capitolio. Aparece también significativo como modelo espacial fluido, abierto, autóctono y dinámico para el desarrollo de la ciudad del próximo futuro: democrática, verde, sin autos privados, rica en obras de arte, alegre, saludable y feliz.

Está en construcción, actualmente, la tercera etapa del parque público, de tamaño y escala diferentes, menos íntimo y más monumental, en relativo contraste con las áreas adyacentes y en diálogo con las zonas representativas de la ciudad. Aparece fascinante su morfología inacabada, caracterizada por un sistema de plazas escalonadas (FIG. 9) y generosos pórticos de hormigón de los que cuelgan altos columpios.



FIG. 9/ Espacios escalonados para conciertos y espectáculos.

Fuente: Foto de Luca BULLARO



FIG. 10/ La plaza de los columpios.

Fuente: Foto de Luca BULLARO

Las arcadas se apoyan en pilares de hormigón realizados con un encofrado flexible (FIG. 10): este sistema logra imprimir formas suaves que la luz rasante hace resaltar, especialmente en las horas del atardecer. Las arcadas presentan también capiteles modernos, con delgadas varillas de acero oxidado, como árboles artificiales, o tentáculos metálicos de animales marinos.

Estos imaginativos elementos arquitectónicos tienen poco que ver con los elementos arquitectónicos de la modernidad de Chandigarh, y generan una simbiosis conceptual con la tradición autóctona, a través de la reinterpretación de la antigua simbología india. Reaparecen columnas y arcos, propios de la tradición monumental autóctona -así como en los recientes edificios de la periferia- pero inexistentes en la zona central.

El parque parece representar el deseo de un coloquio abierto con el pasado, con las ricas tradiciones de la India antigua. Diálogo reinterpretado también por Le Corbusier, de forma diferente y futurista, en la simbología de los varios elementos escultóricos presentes en la gran explanada, que conecta la sede del Parlamento con el Palacio de Justicia.

## 6. Conclusiones

Este texto fue escrito en India, respirando el aire irrespirable de Delhi, una de las megalópolis más contaminadas del mundo. Desde este contexto es fácil comprender la profunda enseñanza de Nek Chand, infatigable pensador, artista y paisajista, que ha modelado con sus propias manos espacios orgánicos, alegres, lúdicos, para todo tipo de ciudadanos y visitantes.

La realización de nuevos parques urbanos multifuncionales, humanos y ecológicos es una urgencia en nuestras ciudades: el trabajo de Chand habla de inteligencia constructiva, de reutilización de recursos, y fomenta el ahorro de materiales, recordándonos el compromiso para la salvaguardia de nuestro planeta.

## 7. Bibliografía

- LE CORBUSIER Y SU ATELIER DE LA RUE DE SÈVRES 35 (1957): Œuvre complète 1952-1957. Zúrich: Girsberger.
- PRAKASH, V. (2014): CHD *Chandigarh*, Altrim, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2015). "Chandigarh, la ciudad jardín". <https://www.altairmagazine.com/voces/bienvenido-a-chandigarh/>
- RAJER, A. (2000): Nek Chand's Story, en *The Folk Art Messenger*, Volume 13, N. 1, New York.
- UNESCO (2016): *L'Œuvre architecturale de Le Corbusier, une contribution exceptionnelle au Mouvement Moderne*. [http://whc.unesco.org/fr/list/1321/multiple=1&unique\\_number=2085](http://whc.unesco.org/fr/list/1321/multiple=1&unique_number=2085)

## 8. Sitios web consultados

- <https://chandigarhdistrict.nic.in/tourist-place/rock-garden/>
- <https://nekchand.com>
- <http://www.fondationlecorbusier.fr>

**CIUDAD Y TERRITORIO**

**ESTUDIOS TERRITORIALES**

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 469-482

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.11>

CC BY-NC-ND



## El mercado de vivienda en un escenario internacional complejo

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística

“Una parte significativa de los nuevos recursos disponibles para las autoridades locales debería de emplearse en construir viviendas accesibles para las personas con ingresos salariales más reducidos. Los ensanches mayores de las ciudades no pueden funcionar sin tales trabajadores. El sector del alquiler privado va a continuar siendo una forma importante de tenencia de la vivienda. El de la vivienda es un problema complejo, con muchas ramificaciones. Pero en muchos países, notablemente en el Reino Unido, una mayor oferta de vivienda resulta esencial, en especial en los nuevos y más dinámicos ensanches de las grandes ciudades. Esto requerirá cambios políticos radicales, cambios que ya es tiempo de ponerlos en marcha”.

The Editorial Board, Financial Times Series: “A new deal for the Young”, FINANCIAL TIMES, 03.05.2021

Correo electrónico: [julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net](mailto:julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net)

Julio Rodríguez López es doctor en Ciencias Económicas. Ha sido presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada.

## 1. Introducción

El mercado de vivienda registró una rápida recuperación de ventas, nuevas hipotecas concedidas y nuevas viviendas en 2021. Se superaron así los menores niveles alcanzados en 2020 por el amplio impacto de la pandemia de Covid 19 en este último año. En el primer apartado de este trabajo se señala la situación de incertidumbre generada en la economía mundial como consecuencia del conflicto bélico generado en Europa Oriental. En el segundo apartado se destaca la recuperación de la economía española en el segundo semestre de 2021, que se prolongó en los dos primeros meses de 2022. Esta recuperación podría resultar afectada por el contexto general de la economía mundial, por los más altos precios de la energía y por la mayor inflación.

En el tercer apartado se describe la evolución de precios y alquileres, destacando la aceleración de los precios de la vivienda en 2021 y el estancamiento o ligero descenso de los alquileres en dicho ejercicio. En el cuarto apartado se describe el importante aumento experimentado por las ventas de vivienda en 2021, facilitado por una financiación crediticia amplia y barata, a la vez que crecieron las ventas de viviendas adquiridas con fines de inversión. En el quinto apartado se describe el aumento de la oferta de viviendas, advirtiéndose una mayor presencia de la construcción residencial en zonas turísticas. En el último y sexto apartado se resumen algunos aspectos destacados de la política estatal de vivienda, en especial en los puntos relativos a la incidencia de la vivienda en los Presupuestos Generales del Estado en 2022, a la implantación del Bono de Alquiler joven y del nuevo Plan Estatal plurianual de vivienda 2022-2025.

## 2. El difícil contexto internacional. Reaparece la inflación

En las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) correspondientes a febrero de 2022, dicho organismo señalaba que las previsiones económicas se habían debilitado (FMI, 2022) al inicio de 2022. Esa evolución se derivaba de las consecuencias de la nueva oleada de la pandemia ligada a la nueva variante de la misma, del aumento de los precios del petróleo y gas natural y a la persistencia de disrupciones en la oferta. Como consecuencia de lo anterior se están produciendo aumentos importantes de la inflación, que se ha generalizado a una amplia base de productos.

El Fondo preveía en febrero de 2022 una desaceleración del crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) desde el 5,9% en 2021 hasta el 4,4% en 2022 (3,8% en 2023), crecimiento que sería del 3,9% en 2022 en los países desarrollados. Tales previsiones para 2022-23 eran inferiores a las realizadas en octubre de 2021. Se preveía asimismo que la inflación presentaba indicios de no tener carácter transitorio y que iba a prolongarse durante más tiempo del inicialmente previsto.

Según el Fondo un amplio conjunto de variables inclinaba a la baja las previsiones de crecimiento: Entre tales variables destacan la presencia posible de nuevas variantes de la Covid 19, la prolongada irrupción de perturbaciones en las cadenas de montaje, la volatilidad de los precios del petróleo y gas, la posible reacción al alza de los salarios para compensar los precios más elevados. Se destacaban también los riesgos derivados de cambios importantes en el perfil de la política monetaria, donde el cambio en la política monetaria podría dar lugar a elevaciones en los tipos de interés. Además, están cada vez más presentes los retos derivados de la evidente aceleración de los efectos del cambio climático.

El Fondo consideraba los cambios geopolíticos como un notable factor de riesgo, previsión que se ha visto confirmada por la invasión de Ucrania, país independiente, por parte de Rusia en la madrugada del día 24 de febrero de 2022. Esta invasión ha estado acompañada de invocaciones al empleo de armas nucleares por parte del país invasor y por la imposición de importantes sanciones por parte de los países occidentales a Rusia, país invasor.

Se trata no tanto de un conflicto entre países occidentales y países comunistas, sino entre un país dominado por un tirano irredento y países con un marco político liberal y respetuoso del estado de derecho. (WOLF, 2022). Tales invocaciones y el desarrollo de una amplia y violenta agresión de Ucrania han creado un clima de incertidumbre que no favorece al crecimiento general de la economía.

La realidad de la guerra implica un serio riesgo de un amplio daño económico. La inflación ya se había iniciado antes del estallido de la contienda, como consecuencia de políticas fiscales expansivas desarrolladas en el caso de Estados Unidos y de la práctica de una política monetaria ampliamente expansiva por parte de los bancos centrales. Sin embargo, la historia revela que la guerra es la causa más conocida del resurgir rápido e intenso de la inflación. La inflación no se va a limitar a las subidas de los precios de los

productos energéticos (FIG. 1), sino que también se va a extender a los productos alimenticios, a la vista sobre todo de la importancia que presenta la producción cerealista de Ucrania, que va resultar seriamente perjudicada por la extensión de la guerra a todo el territorio de dicha nación.

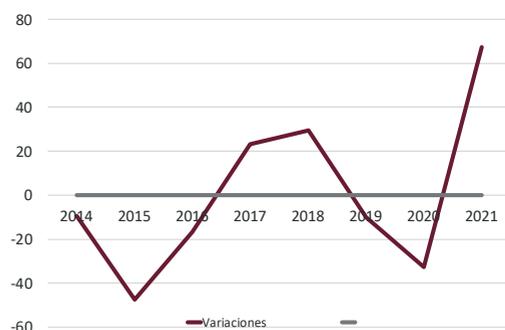


FIG. 1/ Precios del petróleo expresados en dólares por barril. Tasas de variación anual (%)

Fuente: FMI

Además, la presencia de importantes propiedades rusas situadas en los países occidentales también puede generar ajustes importantes en empresas occidentales. Los posibles impagos de deuda por parte de empresas rusas por los embargos realizados en los países occidentales, y ello como represalia por la invasión de Ucrania puede complicar la situación de empresas occidentales en los sectores financieros y no financieros (FERGUSON, 2022).

Existe, pues, un riesgo importante de que se repitan situaciones de "oil shock" que fueron abundantes en los años setenta del pasado siglo. Ello sucedió cuando el precio del barril de petróleo se elevó desde los dos dólares por barril en 1973 hasta unos ochenta dólares en 1978, en este último año como consecuencia del cambio de régimen político en Irán.

Los más elevados precios del petróleo provocan una inflación generalizada, situación que no puede atajarse con medidas de carácter keynesiano. Los mayores precios de los inputs energéticos reducen la renta disponible de los hogares, deprimen la demanda, provocan situaciones de difícil supervivencia para las empresas, sobre todo para las mayores consumidoras de energía, con lo que llega a producirse una recesión, esto es, una reducción del PIB. Eso tiene como consecuencia un aumento del desempleo, a la vez que empeora la posición de la balanza de pagos por los mayores pagos que hay que hacer al resto del mundo por los consumos de petróleo y gas a unos precios sustancialmente más elevados.

En 2022 ha descendido el peso del petróleo dentro de los consumos energéticos desde el 48% de 1973 al 23% en 2022, mientras que se ha elevado el consumo de gas natural desde el 16% de 1973 hasta el 23% en 2022. En las presentes circunstancias hay riesgos de mayores precios de gas y petróleo, y hay un problema adicional, que es el derivado del importante peso de Rusia en la oferta de gas natural y también de petróleo. Bajo dicha circunstancia hay países de Europa que dependen dramáticamente del consumo de dichos combustibles, destacando sobre todo el caso de Alemania.

La guerra de Ucrania ha empezado a fines de febrero de 2022, pero no se sabe cómo terminará ni las consecuencias globales que va a ocasionar. En Europa muchas cosas han de cambiar ante la presencia de un vecino tan altamente agresivo como es el caso de Rusia. En la economía habrá de reducirse el peso de los suministros de gas y petróleo procedentes de dicho país, fomentando la producción de energías renovables, y también habrá de destinarse más recursos a gasto público de defensa. En este momento la situación se caracteriza, pues, por una amplia incertidumbre acompañada por una alta inflación (FINANCIAL TIMES, 2022).

La Reserva Federal de Estados Unidos ha elevado el 16 de marzo de 2022, por primera vez en tres años, los tipos de interés desde el 0% hasta el intervalo del 0,25-0,50%, y ello como una actuación encaminada a reducir el intenso aumento de los precios en dicho país, cuyo aumento interanual de los precios de consumo se ha aproximado al 8%. En la Eurozona el crecimiento intertrimestral del PIB se desaceleró desde el 2,3% del tercer trimestre hasta el 0,3% en el cuarto trimestre del pasado año. España estuvo entre los estados miembros en los que la variación intertrimestral fue más positiva, con un aumento intertrimestral del PIB del 2% en el cuarto trimestre.

### 3. La crisis geopolítica afectará al crecimiento de la economía española

La economía española registró una clara aceleración del crecimiento en el segundo semestre de 2021. Esta evolución pareció iba a persistir en el resto de 2022, a la vista del comportamiento del empleo y de los indicadores de actividad en los primeros meses del año. Esta evolución parecía garantizar una aceleración del crecimiento en 2022 sobre el 5% registrado en 2021. Sin embargo, la situación ha registrado un

cambio abrupto a raíz del conflicto bélico provocado por el ataque ruso a Ucrania, por la imposición de sanciones relevantes a Rusia y por los más elevados precios de la energía, bastantes de las cuales pueden resultar negativas para la economía española.

La guerra en cuestión ha ocasionado importantes elevaciones en el precio del petróleo. Además de las dificultades de aprovisionamiento los principales países productores siguen manteniendo niveles de producción por debajo de los vigentes antes del acuerdo de limitación de la producción. Esta limitación la establecieron en 2021 los países de la OPEP y otros países productores, entre los cuales está Rusia.

De las previsiones macroeconómicas para España del consenso de Funcas (Fig. 2) se deriva una desaceleración muy moderada respecto del 5% de crecimiento de 2021. La previsión citada es de un crecimiento del 4,8% en 2022, apareciendo como componentes más dinámicos las exportaciones, la inversión en bienes de equipo y la construcción.

En cuanto al empleo, se ha acelerado el aumento del número de afiliados a la Seguridad Social hasta febrero, mes este en el que la afiliación, con datos de fin de mes, creció en un 4,4% sobre el mismo mes de 2021 (Fig. 3). El mayor aumento interanual del empleo en febrero de 2022, según los datos de afiliación, correspondió a la construcción, que registró una variación interanual del 4,7%.

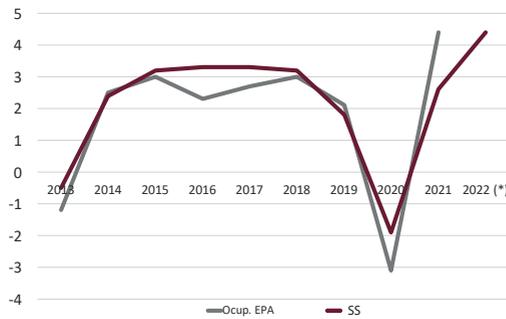


FIG. 3/ Empleo: ocupados según la EPA y afiliados a la S. Social. Tasas de variación anual (datos a fin de año), 2013-2022 (previsión) (%)

Fuente: INE y MINISTERIO DE INCLUSIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Los importantes aumentos registrados en los precios del petróleo, gas natural y otras materias primas han ejercido una influencia alcista sobre la evolución de los precios de consumo (IPC) en los dos primeros meses de 2022. El índice de precios de consumo de España registró en febrero de 2022 un aumento interanual del 7,5%, y se aceleró hasta el 3% la variación interanual de la inflación subyacente (artículos no alimenticios y no energéticos) en febrero (Fig. 4). Los grupos especiales relativos a productos energéticos (44,3%), carburantes y combustibles (26%) experimentaron los aumentos interanuales más destacados dentro del IPC. Dentro de las rúbricas integradas en dicho índice los aumentos más destacados fueron los de aceites y grasas (28,1%), Calefacción, Alumbrado y Distribución de agua (51,7%) y

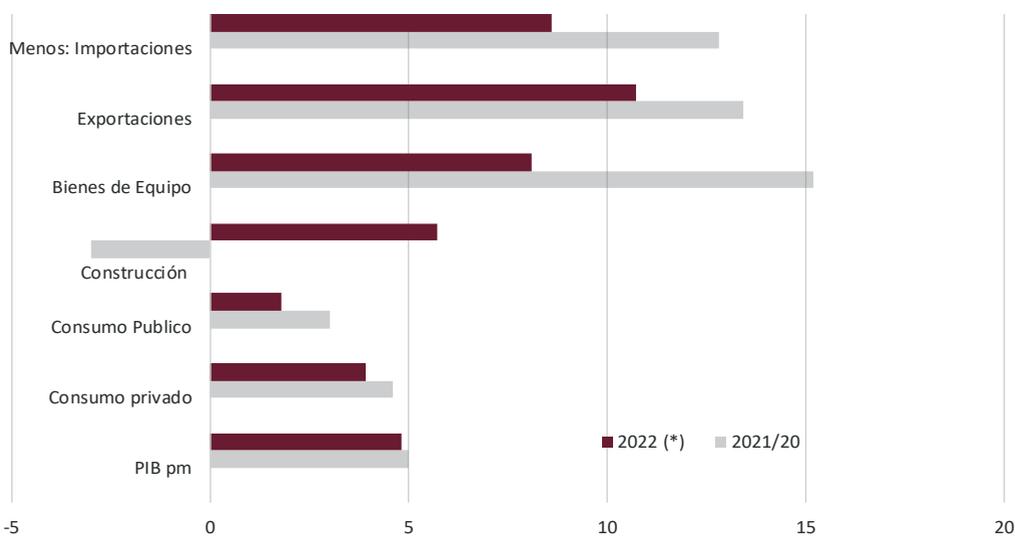


FIG. 2/ PIB, composición. Tasas reales de crecimiento (%), 2021-2022(previsión)

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) y FUNCAS

transporte personal (13,3%). En España la rúbrica de viviendas en alquiler registró una variación interanual en febrero del 0,8%, lo que evidencia las limitaciones de dicho indicador.

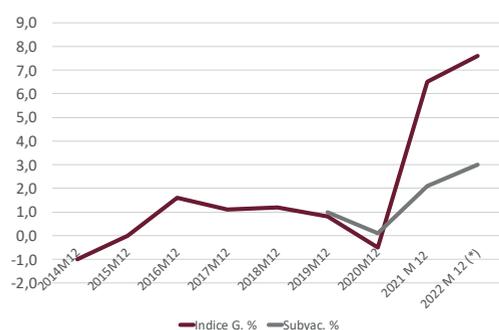


FIG. 4/ Índice de precios de consumo. Tasas interanuales de variación (%). Índice general e inflación subyacente, 2014-2021

Fuente: INE y FUNCAS

Los precios de consumo registraron una variación anual del 5,9% en el conjunto de la eurozona (6,2% en la Unión Europea) en febrero de 2022. Entre los países más desarrollados con aumentos más elevados destacaron Luxemburgo (7,8%), y Bélgica (9,5%).

La balanza de pagos de la economía española vio retroceder su superávit en 2021 a 8.429 millones de euros (9.251 millones de euros fue el saldo de 2020). En diciembre de 2021 el saldo mensual de la balanza de pagos corriente pasó a registrar un déficit significativo, reflejo del mayor precio de los productos energéticos y alimenticios adquiridos en el resto del mundo.

El déficit de las administraciones públicas descendió hasta el 7,3% del PIB en 2021 (-10,1 en 2020) (Fig. 5). El saldo de la deuda pública fue el 119,4% del PIB al final del pasado ejercicio. La previsión para 2022 es de un descenso ligero en el déficit y en la deuda pública en dicho ejercicio.

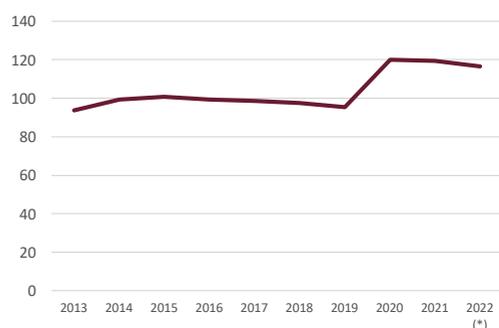


FIG. 5/ España, Deuda Pública: Proporción sobre el PIB (%). Datos anuales, 2013-2022 (previsión)

Fuente: COMISIÓN EUROPEA

La prolongación de la guerra y el impacto de las sanciones a Rusia pueden afectar a la baja a la tasa de crecimiento prevista para 2022. La presencia de un superávit previo de balanza de pagos reduce permite compensar en parte el impacto negativo de los más elevados precios de la energía, cuya incidencia se dejará sentir sobre todo en la tasa de inflación. El gobierno ha anunciado un amplio programa de ayudas destinadas a reducir el alcance de los mayores precios energéticos. También se pretende que los más elevados precios del gas natural dejen de ejercer una influencia directa elevada sobre el precio de la energía eléctrica como consecuencia del sistema de subasta marginal que rige los precios en el mercado mayorista en el ámbito de la Unión Europea.

#### 4. Mercado de vivienda (I). Precios y alquileres

Un trabajo publicado en febrero de 2022 por el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (ESRB, 2022), revela que son varios los factores que explicaron la pujanza de los mercados inmobiliarios en 2020-21, a pesar del impacto económico negativo de la pandemia en dicho periodo. Entre dichos factores destacan, en primer lugar, los relativos a los bajos tipos de interés y a los apoyos a empresas y hogares que los gobiernos de la Unión Europea desarrollaron frente a la pandemia en 2020-21.

En segundo lugar, la necesidad de trabajar desde el domicilio ha reforzado la demanda de vivienda en algunos segmentos del mercado residencial. En tercer lugar, se ha advertido en algunos países que se han adquirido viviendas como compras realizadas con fines de inversión, ante los bajos tipos de interés dominantes en otros activos alternativos a la vivienda. Por último, resulta evidente que los sectores de la población más afectados por la recesión provocada por la pandemia, en especial quienes trabajan en servicios, como turismo y hostelería, tienen más dificultades para acceder a la vivienda en propiedad.

La recuperación de la actividad en dichos sectores llevará a que los ocupados en dichas actividades acudan más al alquiler que a la compra, a la vista de los elevados niveles de precios. De confirmarse la recuperación de la economía española en 2022, aumentaría la demanda de vivienda de alquiler, cuyos precios han permanecido estables o han registrado descensos en 2020-2021.

El índice de precios de vivienda, elaborado y publicado por el INE a partir de los datos procedentes de los notarios, registró un aumento del 6,4% en 2021, si se utilizan los resultados del cuarto trimestre de dicho año. Dicho aumento supuso una clara aceleración de los precios de las viviendas en 2021, superándose así la notable desaceleración del año precedente, en el que dicho indicador aumentó solo en un 1,5%. Las viviendas de nueva construcción crecieron en un 6,1% en 2021, mientras que las viviendas usadas crecieron un 6,4%. El aumento medio anual del índice en cuestión fue el 1,7%.

El crecimiento del índice de precios de vivienda en 2021 fue superior al experimentado por los valores de tasación publicados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (FIG. 6), cuya variación interanual en 2021 fue el 4,4% (-1,8% en 2020). El nivel alcanzado por los valores de tasación en el cuarto trimestre de 2021 fue de 1.694,1 euros/m<sup>2</sup> para el conjunto de España. Las provincias de Guipúzcoa (2.765,9 euros/m<sup>2</sup>) y Madrid (2.760,1 euros/m<sup>2</sup>) presentaron los niveles más elevados en el último trimestre de 2021. Los valores de tasación más reducidos fueron los de la provincia de Ciudad Real (714,9 euros/m<sup>2</sup>).

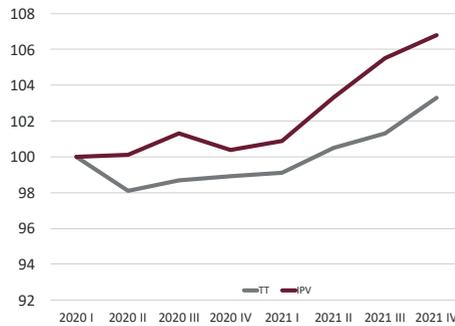


FIG. 6/ Precios de las viviendas (100=2020 I). Tasaciones e Índice de precios de vivienda, 2020-2021

Fuente: INE y MITMA

Los mayores aumentos del índice de precios de vivienda correspondieron a las comunidades autónomas de Baleares (9,6%), Andalucía (8%) y Canarias (7,8%). Los crecimientos más reducidos fueron los de País Vasco (4,2%) y Castilla-La Mancha (4%) (FIG. 7). Resulta evidente que los aumentos más intensos de los precios correspondieron a las zonas con mayor peso del turismo. Las compras de viviendas con fines de inversión han tenido lugar básicamente en las costas, destacando dentro de las mismas las compras de viviendas de nueva construcción.

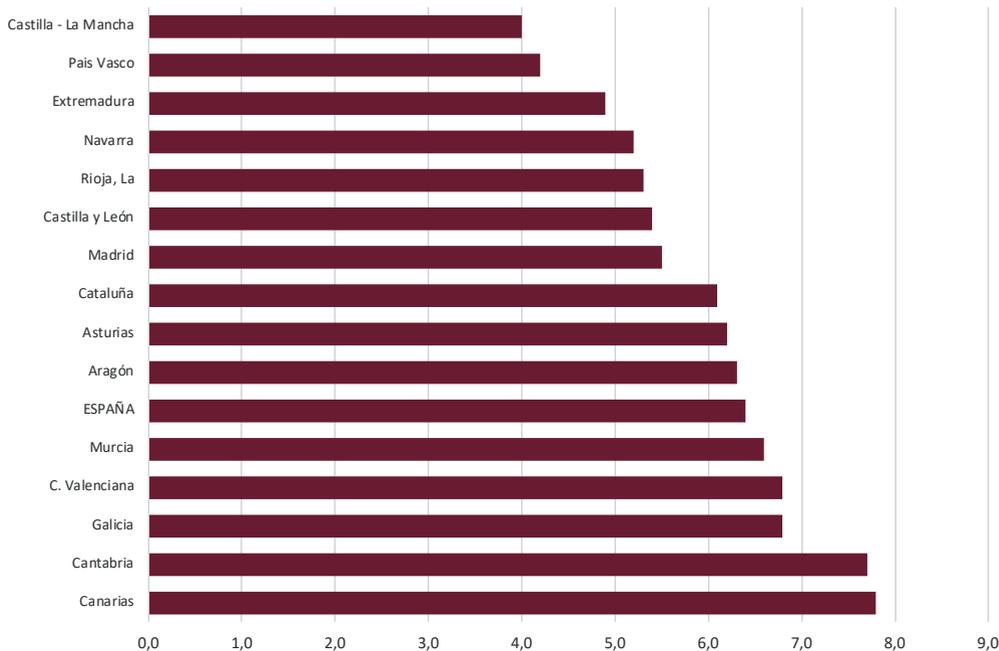


FIG. 7/ Precios de las viviendas. Tasas interanuales (%), 4º trimestre de 2021. España y Comunidades Autónomas

Fuente: INE

Los precios de las viviendas, según los datos del portal Idealista.com, crecieron de forma continuada a lo largo de 2021, destacando los moderados descensos experimentados en los meses de enero y febrero de 2022 (FIG. 8). Será necesario disponer de más información para comprobar si dichos descensos de precios del inicio de 2022 tienen un carácter irregular o si, por el contrario, se ha detenido el proceso de compras de viviendas con fines de inversión, principal motor de la demanda en 2020-21.

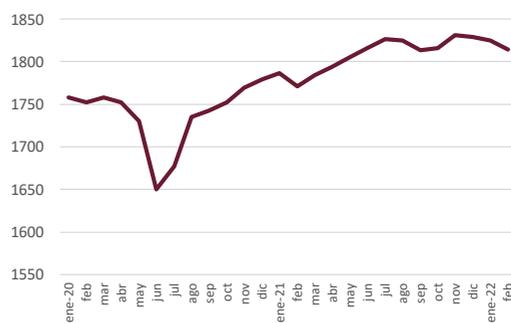


FIG. 8/ Precios de las viviendas (euros/m²), España. Serie mensual, 2020-2022

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

Los precios de los alquileres de viviendas, según datos procedentes del portal Idealista.com, retrocedieron a lo largo de 2021, pasando a registrar una suave recuperación a partir de diciembre de dicho año. Esta moderada recuperación se ha mantenido en los dos primeros meses de 2022 (FIG. 9). La Comunidad de Madrid y Cataluña registraron los niveles más elevados de los precios de los alquileres en febrero del presente ejercicio (13,9 euros/m²-mes en ambos casos).

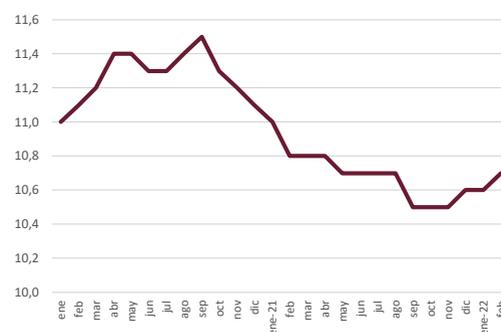


FIG. 9/ Precios del alquiler, euros/m²-mes. Serie mensual, 2020-2021

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

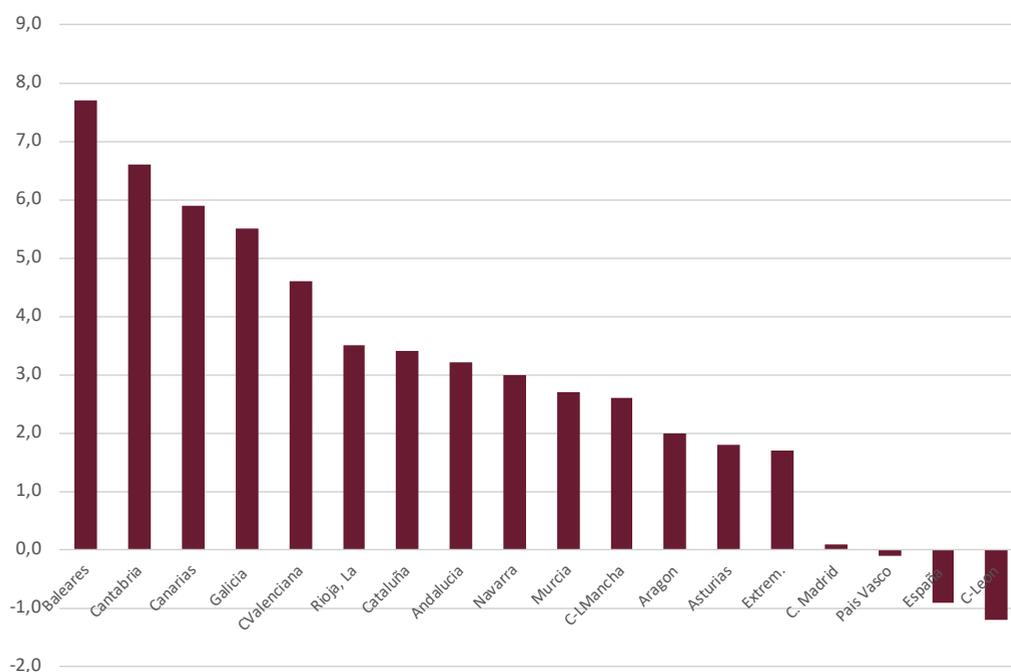


FIG. 10/ Alquileres de viviendas, euros/m²-mes. Tasas de variación interanual, febrero de 2022, por Comunidades Autónomas y España (%)

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

En febrero de 2022 el nivel medio de precios del alquiler descendió en un 0,9% para el conjunto de España. Los alquileres mayores aumentos de los precios de los alquileres en dicho mes fueron los de Baleares (7,7%), Cantabria (6,6%) y Canarias (5,9%). Por el contrario, hubo descensos interanuales en las autonomías de País Vasco (-0,1%) y Castilla y León (-1,3%) (FIG.10).

Los precios de las viviendas de nueva construcción, estimados por la Sociedad de Tasación, ascendieron a 2.551 euros/m<sup>2</sup> en diciembre de 2021, lo que supuso un crecimiento interanual del 3% (0,9% en 2020). Excluidas Ceuta y Melilla, todas las autonomías registraron variaciones positivas en los precios de dicho tipo de viviendas durante 2021. El aumento mayor fue el de Baleares (4,1%) y correspondió a Extremadura el aumento menos acusado, el 1,9%. El precio más elevado fue el de Barcelona (4.630 euros/m<sup>2</sup>). Cáceres, con unos precios de las nuevas viviendas de 1.222 euros/m<sup>2</sup>, presentó los precios más reducidos en las viviendas de nueva construcción.

### 5. Mercado de vivienda (II) Demanda y financiación

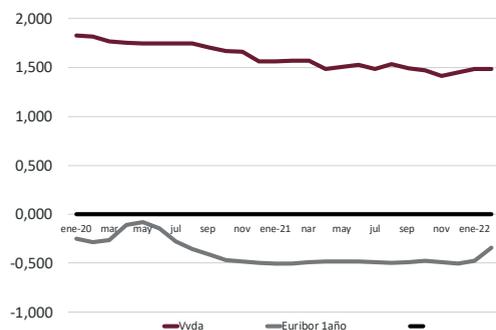


FIG. 11/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y Euribor a doce meses. Serie mensual, 2020-2022 (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

En 2021 las ventas de viviendas experimentaron una fuerte recuperación sobre el ejercicio precedente. En ese ejercicio se mantuvieron unas condiciones financieras muy favorables para la compra de vivienda. Los tipos de interés a comprador descendieron hasta el nivel de 1,41% en noviembre de 2022, registrándose leves incrementos en los meses siguientes. Dichos aumentos se han derivado del aumento del Euribor a doce meses, a pesar de lo cual dicho índice de referencia ha mantenido valores negativos (FIG. 11). La relación préstamo/valor medio se situó en el 65,1% en el conjunto de 2021 y descendió la proporción de préstamos con una relación préstamo/

valor superior al 80% (FIG. 12). El plazo medio de los préstamos a comprador de vivienda fue de 24,5 años en el último trimestre de 2021.

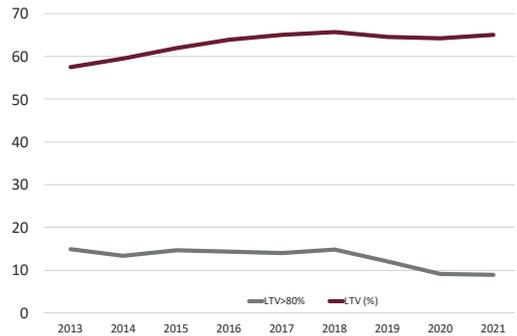


FIG. 12/ Préstamos para compra de vivienda. Relación préstamo/valor (LTV) y proporción de los préstamos con relación préstamo/valor superior al 80%. Medias anuales, 2013-2021

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

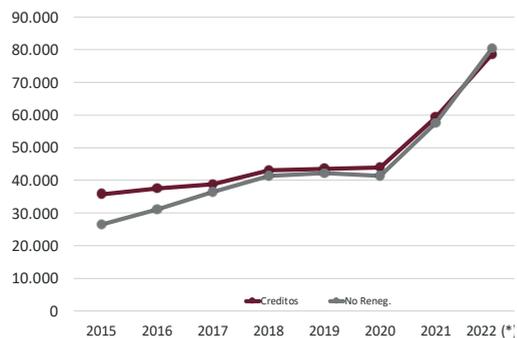


FIG. 13/ Préstamos a comprador de vivienda. Total y operaciones no renegociadas. Totales anuales, 2015-2022 (previsión), millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

El volumen de nuevos préstamos formalizados creció en un 35,1% sobre el año anterior. Los préstamos nuevos, no renegociados, aumentaron en un 39,4% (FIG. 13). Los datos de enero de 2022 revelan que al inicio de este año se ha mantenido un volumen importante de nuevas concesiones. Los préstamos renegociados descendieron en 2021 por encima del 65%, lo que implica que en el pasado ejercicio los hogares pudieron hacer frente a los vencimientos de los mismos con más holgura que en 2020 (FIG. 14).

El saldo vivo de los préstamos a hogares para compra de vivienda creció en 0,7% en 2021, destacando el hecho de que dicha magnitud volvió a presentar una tasa positiva de variación por primera vez desde 2010 (FIG. 15). El saldo vivo de los préstamos a promotor inmobiliario descendió en un 4%, lo que refleja que el ritmo de nuevas construcciones de viviendas no es muy elevado en relación con el pasado, así que una

parte destacada de las nuevas promociones están siendo financiadas por fondos de inversión.

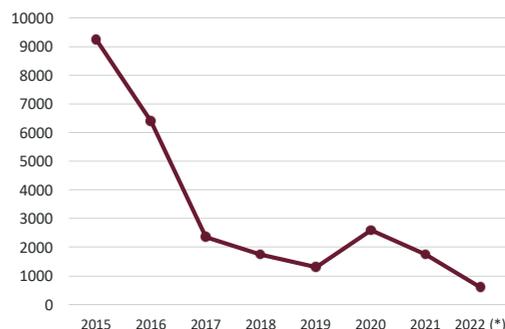


FIG. 14/ Crédito a comprador de vivienda. Operaciones renegociadas, millones de euros. Datos anuales, 2015-2022 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

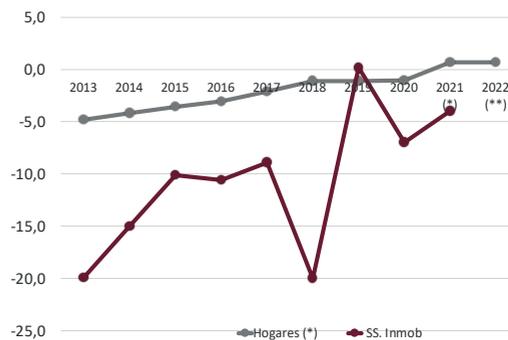


FIG. 15/ Crédito inmobiliario. Tasas de variación interanual del crédito a 31.XII a los hogares para compra de vivienda y del crédito a promotor inmobiliario, 2013-2022 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

Las óptimas condiciones de financiación al comprador de vivienda, la presencia de adquirentes extranjeros concentrados sobre todo en zonas de playa y de nueva expansión inmobiliaria y la mayor demanda de vivienda con fines de inversión impulsaron un crecimiento de las compras de viviendas en 2021 en un 34,6% sobre el año precedente. El aumento fue superior en las ventas de viviendas de nueva construcción (37,7%), aunque las ventas de viviendas usadas supusieron el 80% del total de las ventas de viviendas en 2021. El total de ventas de viviendas en 2021, 566.523, fue el más elevado desde 2008.

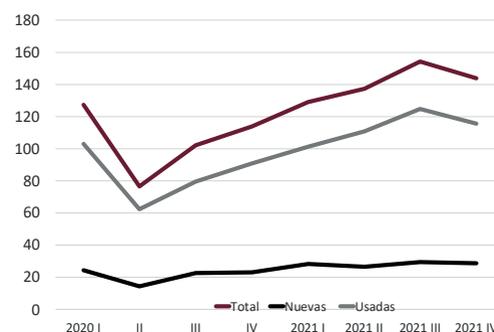


FIG. 16/ Compraventas registradas de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2020-2021, datos trimestrales, miles de viviendas

Fuente: Estadística Registral Inmobiliaria

Las ventas de viviendas alcanzaron el máximo nivel en el tercer trimestre de 2021, descendiendo ligeramente en el último trimestre del año, aunque esta evolución puede tener un fuerte componente estacional (FIG. 16). Por autonomías, el mayor aumento de las ventas de viviendas en 2021 correspondió

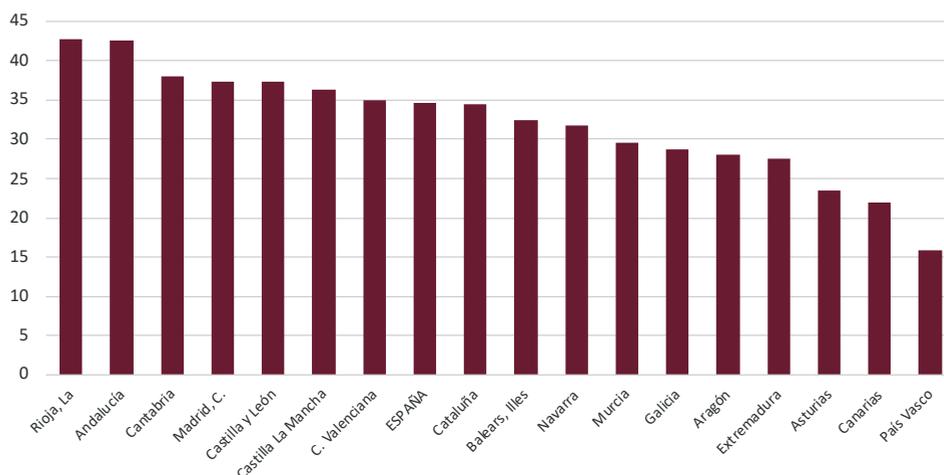


FIG. 16 BIS/ Compraventas de viviendas. Variaciones entre 2021 y 2020 (%), España y Comunidades Autónomas

Fuente: INE

a Rioja, con un 42,7% de variación sobre 2020. El País Vasco registró el menor aumento, el 15,8%. Andalucía, con 118.072 viviendas vendidas, alcanzó el máximo nivel de ventas de viviendas en 2021, seguida por Cataluña, con 88.545 ventas (Fig. 16 bis).

Los datos del portal inmobiliario Idealista.com confirmaron el fuerte aumento de las ventas de viviendas en 2021, alcanzando un total de 676.775 viviendas vendidas, un 38,1% más que en el año precedente. El número de préstamos hipotecarios formalizados en 2021 para compra de vivienda, según la misma fuente estadística, creció en un 35,1%, alcanzando un total de 345.365. Los préstamos hipotecarios formalizados supusieron el 51% de las ventas, lo que implicó un ligero descenso de dicha proporción en 2021 sobre el año anterior (Fig. 17).

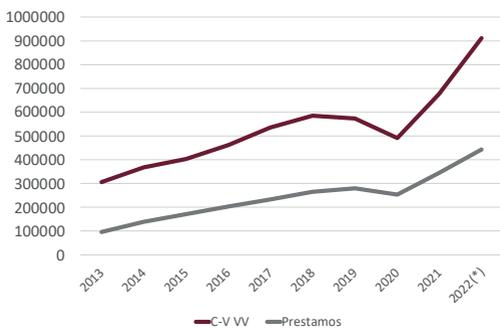


FIG. 17/ **Viviendas. Compraventas de viviendas y número de préstamos. Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO

Los datos relativos al mercado de la vivienda, revelan, pues, que en 2021 se recuperó el terreno perdido en 2020 en materia de ventas de viviendas y de nuevos préstamos hipotecarios. Los datos confirman que gran parte del “estirón” de las ventas de viviendas en 2021 ha tenido lugar en las zonas turísticas, con un fuerte componente de compradores inversores, que consideran a la vivienda como una colocación segura del ahorro. Parece evidente que la perturbación desarrollada por la guerra de Ucrania no va a impulsar la demanda de viviendas, en especial al componente de compras con fines de inversión.

## 6. Mercado de vivienda (III) Nueva oferta

La fuerte recuperación de las ventas en 2021 impulsó la construcción de nuevas viviendas en dicho ejercicio anual. El total de viviendas iniciadas en 2021 ascendió a 109.318, según datos

del MITMA, procedentes de los visados de los Colegios de Arquitectos Técnicos. Dicha cifra supuso un aumento del 26,6% sobre la cifra correspondiente al año anterior y fue también el total anual más elevado después de 2010 (Fig. 18). El aumento intertrimestral más acusado fue el del segundo trimestre, destacando el descenso del último trimestre que, como sucede con las ventas de viviendas, tiene un fuerte carácter estacional.

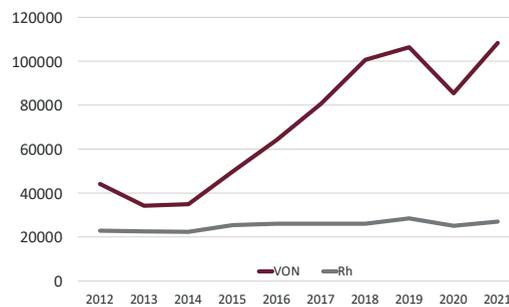


FIG. 18/ **Viviendas. Visados de obra nueva y de rehabilitación. Totales anuales, 2012-2021**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

El total de rehabilitaciones de viviendas visadas en 2021 ascendió a 27.189, un 7,5% por encima del año anterior. Las viviendas rehabilitadas en 2021 supusieron el 19,6% del total de visados, una proporción inferior a la de los diez años precedentes.

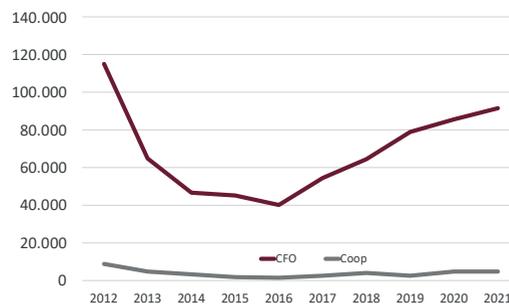


FIG. 19/ **Viviendas terminadas. Total de certificaciones de fin de obra y viviendas promocionadas por cooperativas. Totales anuales, 2012-2021 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

Las viviendas terminadas en 2021, estimadas a partir de los certificados de obra nueva, crecieron en 2021 en un 6,6% sobre el año precedente. El nivel alcanzado por las viviendas terminadas en 2021, 91.390, fue el más elevado después de 2012 (Fig. 19). Las viviendas terminadas en 2021 promovidas por cooperativas

ascendieron a 4.633, un 4,6% por encima del dato de 2020. Las viviendas terminadas en 2021 promovidas por las administraciones públicas ascendieron a solo 558 viviendas.

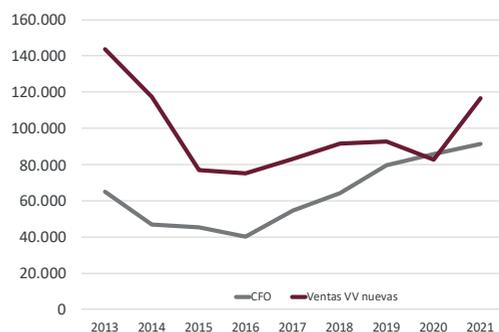


FIG. 20/ **Viviendas terminadas (CFO) y ventas de viviendas de nueva construcción. Datos anuales, 2013-2021**

Fuente: MITMA e INE

Las ventas de viviendas de nueva construcción en 2021, 115.038, superaron ampliamente a las viviendas terminadas en el pasado año (FIG. 20). Esta circunstancia viene repitiéndose en los últimos años, lo que indica que en las ventas de nuevas viviendas deben de entrar viviendas construidas en la etapa de auge anterior y

que formaban parte del excedente de viviendas generado en dicha etapa de auge precedente.

En cuanto a la distribución territorial de las viviendas iniciadas en 2021, destacaron los importantes aumentos registrados en comunidades autónomas que habían presentado retrocesos en los años previos. El mayor aumento correspondió a Navarra, un 92,9% sobre 2020, destacando el descenso de las iniciaciones en Rioja (-15,3%) (FIG. 21). El mayor volumen de iniciaciones de viviendas en 2021 correspondió a Andalucía (21.798), Madrid (18.294) y Cataluña (18.886).

Según la Contabilidad Nacional Trimestral de España la inversión en vivienda descendió en un 5,2% en 2021, descenso que sucedió a otro más acusado en el año 2020 (-11,2%) (FIG. 22). Esta evolución contrasta con la positiva evolución del empleo en la construcción en 2021, año en el cual el número de ocupados según la EPA creció en un 3,9%, evolución positiva que también se registró en los afiliados a la Seguridad Social en el sector de la construcción en 2021. La inversión en vivienda supuso en 2021 el 5,4% del PIB y el descenso registrado en dicho año que quitó tres décimas al crecimiento del PIB en 2021.

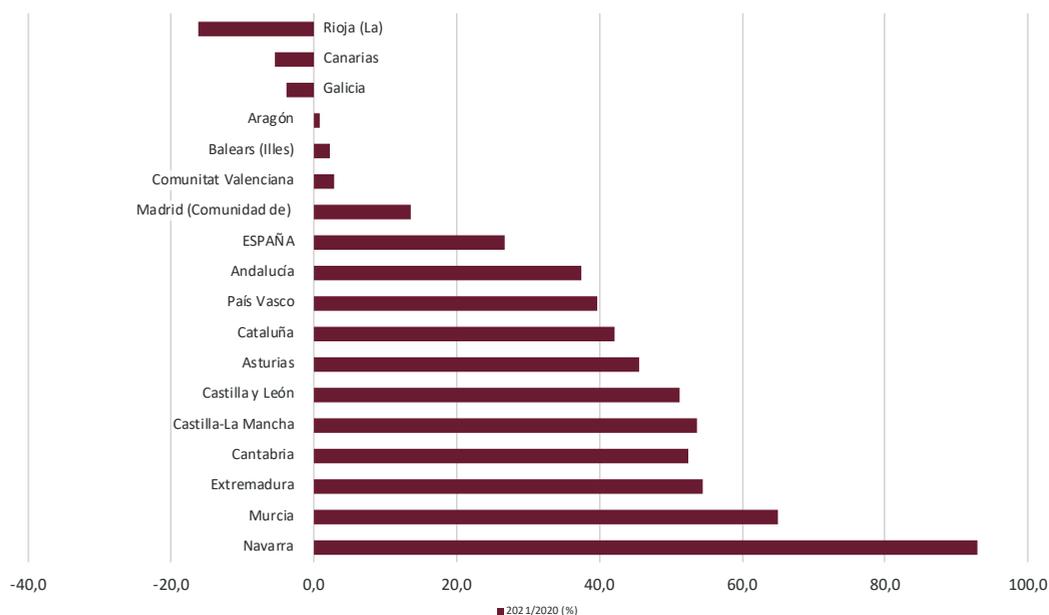


FIG. 21/ **Visados de obra nueva (viviendas iniciadas). Tasas de variación 2021/2020 (%). España y Comunidades Autónomas**

Fuente: MITMA

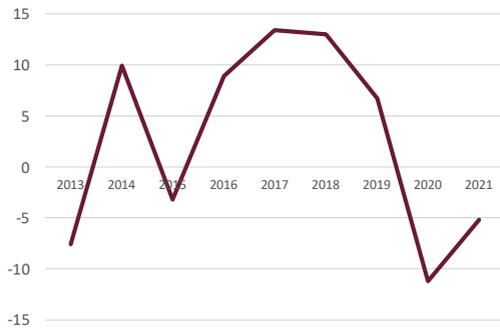


FIG. 22/ Inversión en vivienda. Tasas de crecimiento interanual, 2013-2021

Fuente: INE

En 2021 el MITMA publicó una estimación sobre la dimensión del parque de viviendas de España y de las comunidades autónomas y provincias en 2020. Dicha estimación permite disponer de información sobre la variable citada en los periodos intercensales, puesto que la base de dicha a estadística en cuestión descansa sobre la medición del parque de viviendas obtenida en los censos decenales de población y de viviendas del INE. Este organismo aún no ha publicado los resultados correspondientes a los Censos de 2021 (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2021).

Según la estimación del MITMA el parque de viviendas de España a 31 de diciembre de 2020, ascendía a 25.882.056 viviendas. Dentro de dicho total, las viviendas principales ocupados por hogares ascendieron a 19.408.777, mientras que las viviendas no principales (secundarias y vacías), eran 6.473.278. Las viviendas no principales suponían pues, el 25% del parque total de viviendas. Esta proporción ha registrado descensos después del Censo de 2011.

En la evolución del parque de viviendas de España desde 2001 se aprecia la presencia de tres etapas en la evolución del stock total de viviendas. Entre 2002 y 2009 hubo un periodo de incrementos anuales significativos del parque de viviendas, situándose dichos aumentos por encima del 2% anual. Después de 2008 y hasta 2016 tuvo lugar una desaceleración clara del parque de viviendas, reflejo del retroceso experimentado por la construcción de nuevas viviendas después de la crisis de 2008-09. Entre 2017 y 2020 se ha recuperado el ritmo de aumento del parque de viviendas, aunque el ritmo anual medio de este periodo queda lejos del registrado en la primera década del presente siglo.

La presencia de las viviendas no principales alcanzó en 2020 el nivel más elevado en la autonomía de Castilla y León (40%), donde debe de haber bastante vivienda vacía en las ciudades

con más despoblación, mientras que en las provincias más próximas a Madrid debe de ser elevada la presencia de viviendas secundarias. Viene después la Comunidad Valenciana, con un 35,2% de viviendas no principales, destacando el peso de dichas viviendas en la provincia de Alicante (42,5%), donde deben predominar dentro de dicho grupo las viviendas secundarias, con frecuencia propiedad de extranjeros.

Las autonomías con menor peso de las viviendas no principales son el País Vasco (13,5%) y la Comunidad de Madrid (10,6%). En el caso del País Vasco la construcción residencial tiene menos peso que en el resto de España. En el caso de Madrid resulta evidente que la alta densidad de población existente, nueve veces superior a la media de España, deja menos margen para las viviendas no principales. La estimación anual del stock de viviendas del MITMA supone una aportación importante a efectos del conocimiento de la dimensión del parque de viviendas de España y de su distribución territorial.

## 7. Política estatal de vivienda

Desde el 2 de febrero de 2022 ha entrado en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda, tras la aprobación previa por parte del gobierno de dicho proyecto de ley. Resulta previsible que dicho proyecto pase a tener carácter de rango de ley en el presente ejercicio, circunstancia que puede contribuir a reforzar la oferta de viviendas de alquiler, en especial la de viviendas sociales.

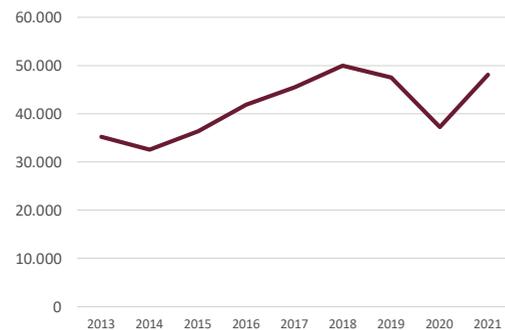


FIG. 23/ Compraventas de VPO. Número de viviendas. Totales anuales, 2013-2021

Fuente: INE

En 2021 el total de ventas registradas de viviendas protegidas (nuevas y usadas) ascendió a 48.147, lo que supuso un aumento del 29,3% sobre el año anterior. Las viviendas protegidas vendidas

en 2021 supusieron el 8,5% del total de ventas de viviendas registradas en España en ese año (Fig. 23). En el cuarto trimestre de 2021 el valor de tasación medio de las viviendas protegidas ascendió a 1143,7 euros/m<sup>2</sup>, un 24% por debajo del valor de tasación medio de las viviendas libres tasadas en dicho periodo de tiempo.

En 2021 las calificaciones provisionales de viviendas protegidas ascendieron a 12.262, un 6% por encima del nivel de 2020. Las calificaciones definitivas de dicho tipo de vivienda ascendieron a 9.957, un 10,2% por encima del año anterior. Las calificaciones definitivas de viviendas protegidas supusieron en 2021 el 10,9% del total de viviendas terminadas en España en el pasado ejercicio (Fig. 24).

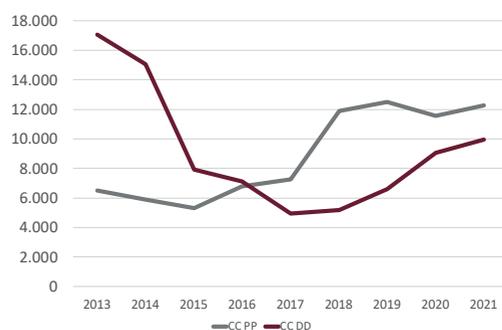


FIG. 24/ Viviendas protegidas. Calificaciones provisionales y definitivas (planes estatales más autonómicos). Totales anuales, 2013-2021

Fuente: MITMA

En 2021 el total de lanzamientos judiciales ascendió a 41.359, un 40,6% más que en 2020, año en el cual la actividad judicial resultó muy afectada por el alcance de la pandemia de Covid 19 en dicho ejercicio. Los lanzamientos derivados de la ejecución de la garantía hipotecaria por impago de dichos préstamos se elevaron a 10.103, un 46,1% por encima del volumen del año precedente. Los lanzamientos derivados del impago de los alquileres ascendieron a 28.993, un 37,1% sobre el año anterior y son el principal componente de los lanzamientos de 2021 (Fig. 25). A pesar de los importantes aumentos de los lanzamientos en 2021 sobre el año anterior, los niveles alcanzados en 2021 son inferiores a los de cada uno de los años del periodo 2013-2019.

El Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo ha adoptado medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Se trata de la sexta modificación del Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, ampliándose de nuevo la suspensión de los desahucios y lanzamientos. De acuerdo con las Disposiciones

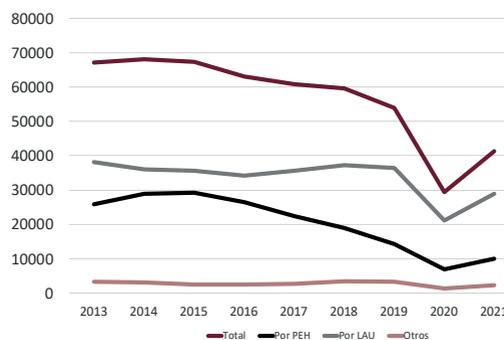


FIG. 25/ Lanzamientos judiciales practicados. Total, por ejecución hipotecaria y por aplicación LAU. Datos anuales, 2013-2021

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

finales segunda y tercera del nuevo Real Decreto se amplían hasta el 30 de septiembre de 2022 los procedimientos y lanzamientos que afectan a hogares en situaciones de especial vulnerabilidad en materia de vivienda. No se prorroga en este caso la duración del contrato de arrendamiento por seis meses más ni se permiten nuevas solicitudes de moratoria o reducción del pago de la deuda.

En los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2022 el conjunto de las ayudas a la vivienda en forma de gasto (3.295 millones de euros) y de ayudas fiscales (2.636,1 millones de euros), alcanzó un total de 5.931 millones de euros, equivalente al 0,45% del PIB de la economía española previsto para 2022 en los PGE 2022 (0,41% en los presupuestos de 2021). Dicha proporción está por debajo de la media de los países de la Unión Europea (0,6% del PIB).

El importante aumento de las partidas de apoyo a la vivienda de los PGE 2022 refleja el interés del actual gobierno por el alcance del problema de acceso a la vivienda, en especial por la reducida dimensión del parque de viviendas sociales de alquiler. Sin embargo, como ya se ha indicado, tienen un peso sustancialmente más elevado las ayudas a la rehabilitación que las destinadas a la construcción de nuevas viviendas sociales.

El Real Decreto 42/2022, de 18 de enero regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025. Los artículos 1 a 25 de dicho Real Decreto regulan el Bono de Alquiler Joven. Con dicha figura se beneficia a los jóvenes con edades de entre 18 y 35 años, que vayan a ocupar un piso en arriendo reglado por un contrato del alquiler de vivienda y que tengan una fuente regular de ingresos.

Los ingresos de los beneficiarios no superaran el nivel de 3 IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) (24.319 euros/año). Se ayudará también a los hogares que ocupen una habitación. Las ayudas serán de 250 euros al mes tanto en pisos como en habitaciones alquiladas y tendrán una duración de dos años. Los pisos a alquilar no deberán tener un precio superior a los 600 euros o 300 euros/mes en caso de alquilarse una habitación. Las comunidades autónomas podrán elevar los anteriores topes de precios del alquiler a 900 euros en el caso de un piso o a 350 euros en el caso de una habitación. La dotación presupuestaria prevista en 2022 es de 200 millones de euros, lo que implica que podrá beneficiarse un total de 67.000 hogares.

El Plan 2022-25 incluye 13 programas de ayudas al acceso a la vivienda, regulados por los artículos 17 a 135 del Real Decreto. Dentro de dichos planes destacan el Programa 2 de ayuda al alquiler, el Programa 5, de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico. Así mismo son relevantes los programas 6, de incremento del parque público de vivienda, el 9, de puesta a disposición de viviendas de la Sareb (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria) y de entidades públicas para alquiler como vivienda social y el programa 13, de ayuda para el pago del seguro de protección de la renta

arrendaticia. No se recoge entre dichos planes ninguna actuación encaminada a facilitar la financiación crediticia de nuevas promociones de viviendas sociales. La incertidumbre que afecta a la economía española derivada de la situación bélica en Europa Oriental no ayudará a un mejor ajuste del mercado de vivienda ni tampoco a la consecución de mejores grados de cumplimiento del nuevo plan estatal cuatrienal de vivienda.

## 8. Bibliografía

- EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD (ESBR) (2022): "Vulnerabilities in the Residential real estate sectors of the EEA countries", febrero
- FERGUSON, N. (2022): "The fates of Ukraine and Putin turn on seven forces of history", *Bloomberg Opinion*, 9 de marzo
- FINANCIAL TIMES EDITORIAL BOARD (2022): "War brings echoes of the 1970 oil shock", *Financial Times*, 1 de marzo.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2022): "World Economic Outlook Update", febrero.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2021): "El mercado de vivienda resistió la pandemia. Un mercado potente, escaso de información", *El Siglo de Europa*, 11 de marzo.
- WOLF, M. (2022): "Putin has reignited the conflict between tyranny and liberal democracy", *Financial Times*, 9 de marzo

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 483-498

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.12>

CC BY-NC-ND



# Incentivos económicos para el fomento de la rehabilitación edificatoria en Portugal

Marta GÓMEZ-GIL

Máster Arquitecta, doctoranda  
Investigadora de la Universidad de Zaragoza y Colaboradora del Observatorio Ciudad 3R

**Resumen:** El presente trabajo analiza iniciativas que contribuyen a aumentar el ritmo de la rehabilitación edificatoria en Portugal, a través de ayudas de carácter económico, con el objetivo de establecer una base que pueda llevar, en estudios posteriores, a la comparación de iniciativas entre países o incluso al estudio de la aplicabilidad de determinadas medidas al caso nacional. Para ello, se describen las características de los principales programas de apoyo en el país luso, aportando los resultados que han producido, así como sus fortalezas y puntos débiles. De esta manera, se ha podido comprobar la diversidad de los programas existentes y su capacidad para dar solución a diferentes problemáticas, con diferentes escalas y necesidades, a nivel financiero y técnico.

**Palabras clave:** Rehabilitación; Regeneración urbana; Financiación; Instrumento Financiero; Fondos Europeos Estructurales y de Inversión.

Correo electrónico: [m.gomez@unizar.es](mailto:m.gomez@unizar.es) N° de ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6154-4747>

Mi agradecimiento a D. Juan Rubio del Val, Arquitecto y Urbanista, director del Observatorio Ciudad 3R, por su propuesta de redactar este artículo y sus valiosas aportaciones durante el proceso de elaboración y revisión. También a la Dra. Arq.ª Belinda López Mesa, profesora titular del Área de Construcciones Arquitectónicas de la Universidad de Zaragoza, investigadora principal del Grupo de Investigación en Arquitectura (GIA) y directora de la Cátedra Zaragoza Vivienda, cuyas sugerencias en la etapa de revisión de este texto han sido de gran importancia.

Especial agradecimiento por su disponibilidad y valiosas aportaciones en la recopilación de información merece también la Dra. Raquel Nogueira dos Santos, Economista y Máster en Economía por la Universidade Lusíada do Porto, consultora senior directora de la Sección Regional Norte de Inferência, LDA, empresa de consultoría de gestión.

## Economic incentives to boost building renovation in Portugal

**Abstract:** This paper analyzes several initiatives that contribute to increasing the rate of buildings renovation in Portugal, through financial support, with the aim of establishing a basis that can lead, in future studies, to the comparison of initiatives among countries or even to the application of certain measures to the national context. For this purpose, the characteristics of the main support programs in the Portuguese country are described, providing the results they produced as well as their strengths and weaknesses. Thereby, it has been possible to verify the diversity of the existing programs and their capacity to solve different problems, with different scales and needs, at a financial and technical level.

**Keywords:** Refurbishment; Urban renewal; Funding; Financing tool; European Structural and Investment Funds.

### 1. Introducción

En Europa, un continente que tiene como objetivo lograr una alta eficiencia energética en su parque edificado y descarbonizar su economía hasta el año 2050, la rehabilitación de los edificios existentes se convierte en una opción de bajo coste y alto impacto para conseguirlo. No obstante, la financiación de las operaciones de rehabilitación sigue siendo una de las barreras principales para su generalización. En Portugal, se han creado varios programas de incentivo y apoyo financiero a la rehabilitación y regeneración urbana con fondos públicos predominantemente europeos, aunque también nacionales y privados, que están permitiendo aumentar el ritmo rehabilitador del país al mismo tiempo que se lucha contra la despoblación de los centros urbanos, el excesivo coste de los alquileres en las principales ciudades o la degradación de los edificios históricos.

El presente informe pretende recopilar dichos programas de incentivo, exponer sus características y resultados y plantear sus puntos fuertes y débiles, con el objetivo de crear una base de trabajo que pueda dar pie a comparaciones con las medidas de otros países o incluso estudiar la aplicación de alguno de estos sistemas al caso español.

### 2. Metodología

En este trabajo se analiza el periodo de referencia comprendido entre 2014 y 2020 por su coincidencia con el período de vigencia del marco de referencia que constituye el programa Portugal 2020 en materia de gestión de los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión. Además, se aborda este periodo porque se dispone de los resultados de algunos de los programas, lo que permite extraer conclusiones

sobre ellos. Finalmente, nos encontramos en un periodo de transición hacia el próximo marco de referencia, que vigorará hasta 2030 y actualmente no se conocen con exactitud los programas que este incluirá.

La metodología empleada para la elaboración de este estudio consta de los siguientes pasos:

- Estudio del contexto nacional de Portugal en materia de estado del parque edificado, de su comportamiento energético y de las metas a largo plazo, con el objetivo de entender las necesidades y barreras a las que tienen que hacer frente los programas de incentivo a la rehabilitación.
- Panorama general de ayudas e incentivos a la rehabilitación y regeneración urbana en Portugal y análisis del programa Portugal 2020, con la finalidad de entender qué papel representa en relación con los programas de incentivo a la rehabilitación y cuál es su importancia como marco regulador de los sistemas de financiación con procedencia europea.
- Identificación, a través de fuentes oficiales del Estado, de programas de incentivo económico a la rehabilitación y regeneración urbana, estudio de los mismos y desglose conforme a unos parámetros comunes a todos los programas. En cada iniciativa son enumerados sus puntos fuertes y débiles, basados en los resultados de cada programa publicados por fuentes oficiales, en la opinión de las propias fuentes de las iniciativas, de agentes del sector ajenos a las fuentes y de la propia autora de este trabajo.
- Establecimiento de conclusiones de carácter general.

### 3. Portugal: contexto nacional

Portugal es un país ubicado en la Península Ibérica, al sudoeste de Europa, con una población de 10.344.802 habitantes (INE, 2021A) y un PIB por habitante del 79% en relación con la media de la Unión Europea (EUROSTAT, 2020) (el valor de España, según la misma fuente, es de un 91%).

#### 3.1. Caracterización del parque residencial

Aproximadamente el 43% de la población reside en ciudades (INE, 2019), entre las que destacan Lisboa y Oporto, que concentran un alto porcentaje de la población del país. A pesar de ello, se trata de un país en el que, la mayor parte de los edificios de carácter residencial son de tipo unifamiliar, representando este grupo más del 85% del parque (República Portuguesa, Direção Geral de Energia e Geologia & Portugal Energia, 2017) (71% en las ciudades). En números absolutos, en 2021 existían en el país 3.573.416 edificios residenciales (INE, 2021b) y 5.974.697 viviendas (INE, 2021c), cuya edad media alcanza casi los 38 años. La distribución de dichos edificios según tipo y época de construcción se estudió en 2017 (República Portuguesa, Direção Geral de Energia e Geologia & Portugal Energia, 2017) y se recoge en el siguiente cuadro (FIG.1):

	Porcentaje	
	Unifamiliar	Plurifamiliar
Anteriores a 1960	27,48%	13,56%
De 1960 a 1990	45,17%	40,59%
Posteriores a 1990	27,34%	45,85%

FIG. 1/ Composición del parque residencial portugués por tipologías residenciales y épocas de construcción.

Fuente: traducción de información contenida en REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA (2017).

De todos los edificios que componen el parque portugués, se estimó que el 27% de los edificios necesitaba, en el momento de la realización del Censo de 2011, algún tipo de rehabilitación, siendo el 18% poco profundas, el 7% medias y el 3% profundas. Los edificios muy degradados representaban menos

del 2% del parque residencial (REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017).

#### 3.2. Comportamiento energético del parque edificado

En Portugal, el sector residencial es responsable de aproximadamente del 16% de consumo de energía primaria, por detrás del sector transportes, que es responsable de un 37% del consumo total (REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017). En cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero, los edificios son actualmente responsables del 5% de las emisiones nacionales (REPÚBLICA PORTUGUESA, FUNDO AMBIENTAL & AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, 2019), destacando especialmente los pertenecientes a los sectores residencial y de servicios.

#### 3.3 Metas a largo plazo

Para revertir esta tendencia, el Gobierno Portugués se comprometió en 2016 a asegurar la neutralidad de sus emisiones de carbono hasta 2050 (REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017), y comenzó estableciendo unos objetivos de reducción de consumo de energía primaria y de aumento del uso de energías renovables muy ambiciosos. En esta línea, se espera que en 2050 las energías renovables cubran el 66% de la energía destinada a climatización y el 68 % de la energía para refrigeración, y que con las intervenciones de rehabilitación energética se consiga reducir el consumo de energía para calefacción en un 26% en 2040 y cerca de un 50% en 2050 en el sector residencial (REPÚBLICA PORTUGUESA, FUNDO AMBIENTAL & AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, 2019).

### 4. Panorama general de ayudas e incentivos a la rehabilitación y regeneración urbana en Portugal

Ante las necesidades de rehabilitación y mejora de la eficiencia energética del parque edificado portugués y la necesidad de cumplimiento de los objetivos planteados para el año 2050 en materia de descarbonización de la economía,

Portugal ha diseñado varias iniciativas de apoyo a la rehabilitación de inmuebles, mejora de la eficiencia energética y regeneración urbana.

Dichas iniciativas tienen naturalezas diversas, como programas de préstamos, programas de financiación a fondo perdido o beneficios fiscales para las operaciones de rehabilitación, en forma de exenciones de impuestos o de disminución del IVA.

Una buena parte de los fondos públicos destinados a financiar los diferentes programas provienen de la Unión Europea que, a través del marco de referencia que supone el programa Portugal 2020, adjudica los 5 Fondos Europeos Estructurales y de Inversión (FEEI): Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). También el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB) tienen un papel importante.

Además, también existen programas de apoyo a la financiación cuyos fondos tienen otro origen, como fondos del Estado Portugués o capitales privados.

#### 4.1. Contextualización sobre el programa Portugal 2020

El programa Portugal 2020 es un acuerdo de colaboración celebrado entre Portugal y la Comisión Europea para la atribución de los 5 FEEI. En él se definen los principios que consagran la política de desarrollo económico, social y territorial en Portugal, a concretar entre 2014 y 2020 y que están alineados con el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, como marca la Estrategia Europa 2020 (AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO, N.D.; PORTAL PORTUGAL 2020; REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017).

El programa Portugal 2020 engloba **16 Programas Operativos<sup>1</sup> (P.O.)**, cuestiones transversales (la reforma de la Administración Pública y la territorialización de las políticas) y los Programas de Cooperación Territorial Europea en los que Portugal participa juntos con otros Estados miembros. Los programas referidos son:

- **4 Programas Operativos Temáticos**, coincidentes con las prioridades de intervención:

- **Competitividad e internacionalización (COMPETE)**. Concentra aproximadamente el 41% de los apoyos. Fomenta la creación de riqueza y empleo mediante la mejora de la competitividad de las empresas y su internalización, así como el refuerzo de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

- **Sostenibilidad y eficiencia en el uso de recursos (POSEUR)**. Concentra el 25% de las ayudas. Su objetivo es apoyar la transición hacia una economía baja en carbono, fomentar la adaptación a las alteraciones climáticas y proteger el medio ambiente.

- **Inclusión social y empleo (POISE)**. Aglutina el 17% de los fondos, con el objetivo de mejorar la calidad del empleo y fomentar la movilidad. Además, propone fomentar la inclusión social y combatir la pobreza y la discriminación.

- **Capital humano (POCH)**. Reúne el 17% restante de los apoyos, para fomentar el éxito educativo, el combate al abandono escolar, reforzar la cualificación de los jóvenes y apoyar la enseñanza superior y la formación avanzada.

- **7 Programas Operativos Regionales**: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira.

- **3 Programas de Desarrollo Rural**: Programa de Desarrollo Rural en el Continente (PDR) 2020, Programa de Desarrollo Rural de Açores (PRORURAL+), Programa de Desarrollo Rural de Madeira 2014-2020 (PRODERAM 2020).

- **1 Programa para el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca**: Programa Operacional MAR 2020.

- **1 Programa Operativo de Asistencia Técnica**.

- **Programas de Cooperación Territorial Europea**.

Además, dentro del Programa Portugal 2020 existe una figura que son los **Instrumentos Financieros**, que sirven para proporcionar préstamos o avales a determinados proyectos que podrían ser rentables y sostenibles pero que no cuentan con capital propio para desarrollarse. Además, también permiten captar inversión privada y apalancar los fondos públicos. Sirven para apoyar proyectos encuadrados en

<sup>1</sup> Los Programas Operativos (P.O.) son planes donde los Estados miembros establecen cómo se gastará el dinero

procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos durante el periodo de programación.

cualquiera de los objetivos temáticos. Entre los 4 instrumentos financieros incluidos en el marco Portugal 2020 se encuentra el Instrumento Financiero de Rehabilitación Urbana (IFRRU) 2020, que se describirá más adelante. (AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO, N.D.; PORTAL IFRRU 2020; REPÚBLICA PORTUGUESA, N.D., 2018A; REPÚBLICA PORTUGUESA & ESTRUTURA DE GESTÃO DO INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANAS, 2020).

En lo que respecta a programas de apoyo a operaciones de rehabilitación y regeneración urbana dentro del marco del programa Portugal 2020 existen dos grandes grupos:

- Los que son gestionados a nivel nacional a través de entidades como el Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI) o Turismo de Portugal. Corresponderían con programas incluidos dentro de alguno de los **4 Programas Operativos Temáticos**. Sirven para financiar operaciones de gran volumen de inversión.
- Los que son gestionados a nivel regional, a través de las Comunidades Intermunicipales (Comunidades Intermunicipais) y los Grupos de Acción Local (Grupos de Ação Local). Se encuadran en los **Programas Operativos Regionales** y suelen financiar proyectos de menor volumen de inversión.

## 5. Programas de incentivo económicos para operaciones de rehabilitación y regeneración urbana

A continuación, se clasifican y detallan los principales instrumentos y programas de incentivo a la rehabilitación y regeneración urbana en Portugal:

### 5.1. Iniciativas directamente vinculadas con el programa Portugal 2020

#### 5.1.1. Iniciativas de ámbito nacional: el Instrumento Financiero IFRRU 2020

El instrumento IFRRU 2020, ha sido ya ampliamente elogiado a nivel internacional y considerado un caso de estudio (Fi-COMPASS, 2019; GARCÍA MADRUGA & al., 2019).

Esta iniciativa, que se prevé que esté en funcionamiento de julio de 2015 a diciembre de 2025, se materializa en forma de **instrumento financiero** creado con el objetivo de **apoyar la rehabilitación y la regeneración urbana** en todo el territorio portugués (AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO, N.D.; PORTAL IFRRU 2020; REPÚBLICA PORTUGUESA, N.D.; REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017). Para ello, los beneficiarios, que pueden ser cualquier entidad, singular o colectiva, pública o privada, con o sin fines lucrativos, pueden optar a dos productos financieros diferentes no acumulables:

- Un **sistema de préstamos** (otorgados por las entidades financieras privadas seleccionadas) a 20 años como máximo, con tasas de interés por debajo de las practicadas en el mercado, que permiten financiar hasta el 100% del valor de la operación.
- Un **sistema de garantías o avales para los préstamos** (entidad SPGM) que se destina a viabilizar proyectos que no cuentan con suficientes garantías por sí mismos. Permite cubrir hasta el 70% del valor del préstamo al que está asociado (deben ser préstamos dentro del instrumento IFRRU).

Estos incentivos se deberán destinar a la **rehabilitación integral** de edificios residenciales, de espacios industriales abandonados y de viviendas sociales, que incluyan soluciones integradas de eficiencia energética (como intervenciones en la envolvente, instalaciones, iluminación, sistemas de gestión de la energía, o promoción de energías renovables para autoconsumo) y que se localicen en Áreas de Rehabilitación Urbana (ARU), de Plan de Acción de Regeneración Urbana (PARU) o de Plan de Acción Integrado para las Comunidades Desfavorecidas (PAICD). Los edificios rehabilitados podrán destinarse a cualquier uso y deberán cumplir los siguientes requisitos en función de su localización:

- Operaciones que se encuentren en zonas ARU o PARU:
- Edificios de 30 o más años de antigüedad (o de menor edad siempre que demuestren que se encuentran en un nivel de conservación igual o inferior a 2 según el Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de Dezembro).
- Rehabilitación de espacios y unidades industriales abandonadas.
- Operaciones en zonas PAICD:
- Rehabilitación de edificios de vivienda social de edad igual o superior a 30 años (o

de menor edad siempre que demuestren que se encuentran en un nivel de conservación igual o inferior a 2 según el Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de Dezembro).

- Rehabilitación de fracciones privadas dentro de edificios de vivienda social que sean objeto de rehabilitación integral.
- Rehabilitación de espacio público que esté asociada a acciones de rehabilitación del conjunto edificado envolvente, en curso o concluidas hasta 5 años antes.
- Requisitos comunes a zonas ARU, PARU y PAICD:
- Necesidad de acreditar mejorías en la eficiencia energética, que se realizará a través de la emisión de un Certificado de Eficiencia Energética antes y después de la intervención, realizado por expertos independientes autorizados por la Agencia para la Energía (ADENE).
- Aprobación del proyecto por parte del Ayuntamiento, que deberá estar alineado con la estrategia de desarrollo sostenible del municipio.

Para optar a la financiación, es necesario realizar una solicitud de encuadramiento del inmueble al Ayuntamiento correspondiente, presentar la Certificación Energética del inmueble antes

de la intervención elaborada por un perito cualificado por la ADENE y, finalmente, realizar el pedido de financiamiento a través de las entidades bancarias seleccionadas. La inversión total por operación será de un máximo de 20 millones de euros, de los cuales 10 millones se destinarán a mejoras de la eficiencia energética.

Para su implementación, el instrumento cuenta con la participación de una estructura compuesta por financieras públicas, intermediarios financieros privados, ministerios especiales, agencias y más de 300 ayuntamientos de Portugal. A su vez, los recursos financieros disponibles provienen de los Fondos FEDER (a través de los Programas Operativos Regionales Alentejo 2020, CrescAlgarve 2020, Lisboa 2020, Centro 2020, Norte 2020, Açores 2020 y Madeira 14-20), el Fondo de Cohesión (a través del programa POSEUR), el BEI, el CEB, la Contrapartida Pública Nacional (CPN) y la contribución privada a través de las siguiente entidades financieras, que fueron escogidas a través de concurso público: Santander, BPI, Millenium BCP y SPGM (Fig.2). En total, se espera una movilización de 1.400 millones de € entre financiación pública y privada que consiga generar una inversión final de 2.000 millones de €.

**Resultados del programa:**

Los resultados obtenidos por el programa se resumen a continuación (Fig.3):

Financiación pública			Financiación privada	
FEIE + CPN	Fondos CEB	Fondos BEI	Recursos entidades financieras seleccionadas Al menos el 50% del préstamo	Recursos propios del beneficiario Puede ser exigido por la entidad financiera según el proyecto / beneficiario

FIG. 2/ Origen de la financiación del Instrumento IFRUU 2020.

Fuente: Traducción de información contenida en REPÚBLICA PORTUGUESA (2018A) Y REPÚBLICA PORTUGUESA & ESTRUTURA DE GESTÃO DO INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANAS (2020).

N.º de solicitudes	716	
Valor de inversión potencial	1.876 millones de €	Última actualización: 30 de abril de 2022
N.º de contratos de financiación	389	
Valor contratado	1.204 millones de €	
N.º de viviendas rehabilitadas en áreas urbanas	2.024	
N.º de nuevos residentes	3.964	
N.º de puestos de trabajo creados	4.787	Última actualización: 31 de marzo de 2022
Reducción anual de gases de efecto invernadero	26.737 Toneladas CO2 equiv.	

FIG. 3/ Resultados del programa IFRUU.

Fuente: Portal IFRUU 2020.

Puntos fuertes identificados:

- Colaboración público-privada, que resulta en ventajosas condiciones de los préstamos.
- Nivel de apalancamiento de los fondos públicos conseguido.
- Facilidad de tramitación para los solicitantes, al realizarse directamente a través de las sucursales bancarias en cualquier momento y sin límite en el número de solicitudes.
- Creación de una importante campaña informativa dentro del territorio portugués y en el extranjero, dirigida a los inversores extranjeros y residentes en el exterior.
- Ayuda a la activación del sector de la construcción.
- Fomenta la rehabilitación del parque existente frente a la nueva construcción.

Puntos débiles identificados:

- Los requisitos de elegibilidad de las operaciones, que hacen que no pueda llegar a todos los interesados.
- Es un sistema de préstamo y aval, pero no ofrece financiación a fondo perdido.

### 5.1.2. Programas de ámbito regional

Como se ha comentado previamente, dentro del marco que suponen los Programas Operativos Regionales, cada una de las 7 regiones portuguesas puede diseñar programas e iniciativas

de financiación para operaciones de rehabilitación urbana en consonancia con sus prioridades de inversión.

La tasa de cofinanciación de los Fondos Europeos para estos programas depende de la categoría de cada región (REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017). En Portugal, las regiones se clasifican en:

- Regiones menos desarrolladas (Producto Interior Bruto (PIB) per cápita <75% de la media de la UE), con tasa de cofinanciación del 85%: Norte, Centro, Alentejo y Açores.
- Regiones en transición (PIB per cápita entre 75 y 90%), con tasa de cofinanciación del 80%: Algarve.
- Regiones más desarrolladas (PIB per cápita > 90%), con tasa de cofinanciación del 50%: Lisboa y Madeira (puede llegar al 85% por ser una región ultraperiférica).

Los sub-programas o iniciativas que componen cada uno de los Programas Operativos, incluidos los Regionales, aparecen publicadas periódicamente en el Portal Portugal 2020 (<https://portugal2020.pt/>) bajo la denominación de “avisos de apertura”. Además, en esa base de datos se puede acceder a las características propias, requisitos y dotación de cada uno de los avisos.

A modo de resumen, se agrupan a continuación (FIGS.4 a 7) los principales avisos en la temática de la rehabilitación y regeneración urbana (PORTAL PORTUGAL 2020). Sin embargo, para mayor detalle y acceso a la totalidad de los avisos y sus resultados se recomienda visitar la página supra citada:

Instrumento Financiero para la Rehabilitación y Revitalización Urbana (vinculado al IFRRU 2020)							
Región P.O.	P.O. NORTE	P.O. CENTRO	P.O. LISBOA	P.O. ALENTEJO	P.O. ALGARVE	P.O. MADEIRA	P.O. AÇORES
Convocatoria	2016						
Tipo de apoyo	- Línea de crédito - Aval						
Beneficiarios	Personas singulares, personas colectivas públicas y personas colectivas privadas						
Actividades financiadas	Operaciones de rehabilitación integral de edificios, reconversión de edificios industriales abandonados y regeneración urbana en territorio PARU, ARU, PAICD o RAM						
Dotación financiera (millones €)	72,5	50	30	41,2	7	3,2	3,7
Valor financiable	85% FEDER, 85% FC		50% FEDER, 85% FC	80% FEDER, 85% FC		85% FEDER, 85% FC	

FIG. 4/ Convocatorias del Instrumento Financiero para la Rehabilitación y Revitalización Urbana.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PORTAL PORTUGAL 2020.

Elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano (PEDU) P.I. 6.5 (en algunas regiones llamados "Rehabilitación Urbana" (R.U.), en el caso del P.O. Norte y Alentejo coexisten los dos)					
Región P.O.	P.O. NORTE	P.O. CENTRO	P.O. LISBOA	P.O. ALENTEJO	P.O. MADEIRA
Convocatoria	2020, 2019, 2018, 2016	2019, 2018, 2016		2020, 2019, 2018	2015
Tipo de apoyo	Subvenciones no reembolsables				
Beneficiarios	Administración Central, Ayuntamientos y sus asociaciones, empresas públicas				Ídem + entidades sin ánimo de lucro
Actividades financiadas (en rehabilitación y regeneración urbana)	Desarrollo de proyectos experimentales de regeneración urbana, demolición de edificios para crear espacio público, renovación de espacio público, rehabilitación integral de edificios (todos los usos) y estructuras ecológicas urbanas, reconversión de industrias abandonadas. Zona PARU				Ídem pero solo edificios públicos
Dotación financiera (millones €) (FEDER)	2020: 10,87 + 4,4; 2019: 22,8 + 34,3; 2018: 99,7 + 23,3; 2016: 88,3 + 86,7	2019: 5,5; 2016: 131	2019: 6,4; 2018: 38,5; 2016: 12,2	2020: 5,3; 2019: 22,8; 2018: 79,5	2015: 6,1
Valor financiable	85%		50%	85%	

FIG. 5/ Convocatorias de ayudas para la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano (PEDU). Prioridad de intervención 6.5.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Portal Portugal 2020.

Mejora de la eficiencia energética en las infraestructuras públicas de la Administración Local						
Región P.O.	P.O. NORTE	P.O. CENTRO	P.O. LISBOA	P.O. ALENTEJO	P.O. ALGARVE	P.O. AÇORES
Convocatoria	2017, 2016	2017, 2016	2019, 2017, 2016	2020, 2017	2017, 2016	2020, 2017, 2016
Tipo de apoyo	Subvenciones reembolsables y no reembolsables					
Beneficiarios	Ayuntamientos, sus asociaciones y empresas públicas locales					
Actividades financiadas	Operaciones de aumento de la eficiencia energética (envolvente, instalaciones e iluminación) e introducción de energías renovables (EERR) en edificios y equipamiento públicos de la Adm. Local. Intervenciones en sistemas de alumbrado público. Auditorías y estudios energéticos					
Dotación financiera (millones €) (FEDER)	2017: 74,9; 2016: 70,4	2017: 27,5; 2016: 41,7	2019: 7,4; 2017: 11,3; 2016: 11,3	2020: 6,7; 2017: 34,3	2017: 5; 2016: 4	2020: 1,5; 2017: 0,5; 2016: 5
Valor financiable	Préstamos reembolsables 95% y no reembolsables entre 25 y 50%		Préstamos reemb. 50% y no reemb. 25 - 30%	Préstamos reemb. 95% y no reemb. 25 - 50%	Préstamos reemb. 80% y no reemb. 25 - 50%	Préstamos reemb. 85% y no reemb. 25 - 50%

FIG. 6/ Convocatorias de ayudas para la mejora de la eficiencia energética en las infraestructuras públicas de la Administración Local.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Portal Portugal 2020.

Rehabilitación en los barrios sociales (eficiencia energética)					
Región P.O.	P.O. NORTE	P.O. CENTRO	P.O. LISBOA	P.O. ALENTEJO	P.O. MADEIRA
Convocatoria	2017		2019, 2017	2019	2018
Tipo de apoyo	Subvención no reembolsable				
Beneficiarios	Adm. Pública Local y entidades públicas gestoras o propietarias de viviendas sociales				
Actividades financiadas	Operaciones de mejora de la eficiencia energética en las viviendas sociales (envolvente, instalaciones, iluminación, EERR), auditorías y estudios energéticos				
Dotación financiera (millones €) (FEDER)	30,2	8	2019: 20; 2017: 23,5	5	3,4
Valor financiable	85%		50%	85%	

FIG. 7/ Convocatorias de ayudas a la rehabilitación en los barrios sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Portal Portugal 2020.

### Resultados del programa:

De manera general, Portugal es uno de los países con mejor ritmo de ejecución de los Fondos Europeos.

En cuanto a instrumentos de rehabilitación y regeneración urbana, en junio de 2019, el estado de aprobación por P.O. Regional se muestra en la FIG. 8:

En cuanto al Programa PEDU (P.I. 6.5), se puede ver en el siguiente gráfico (FIG.9) la proporción y destino de los fondos:

### 5.2. Iniciativas con alguna vinculación a apoyos de origen europeo. Ámbito nacional

#### 5.2.1. Programa Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível (RPA- HA)

Se trata de un programa público de **préstamos en condiciones muy favorables** que tiene como objetivo financiar la rehabilitación de edificios, partes de ellos o promociones inmobiliarias, que se destinarán, al menos mayoritariamente,

P.O.	PEDU (P.I. 6.5)		PARU	
	Operaciones (nº)	Fondos (€)	Operaciones (nº)	Fondos (€)
<b>Norte</b>	133	145.337.000	268	90.283.000
<b>Centro</b>	134	99.296.000	150	50.995.000
<b>Lisboa</b>	53	12.950.000	-	-
<b>Alentejo</b>	111	64.880.000	62	19.720.000
<b>Algarve</b>	-	-	34	4.486.000
<b>Total</b>	431	322.464.000	514	165.484.000

FIG. 8/ Resultados de los programas de rehabilitación y regeneración urbana PEDU y PARU. Última actualización: final ejercicio 2019.

Fuente: Adaptación y traducción de información contenida en la Tabela 10 de AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO (2020).

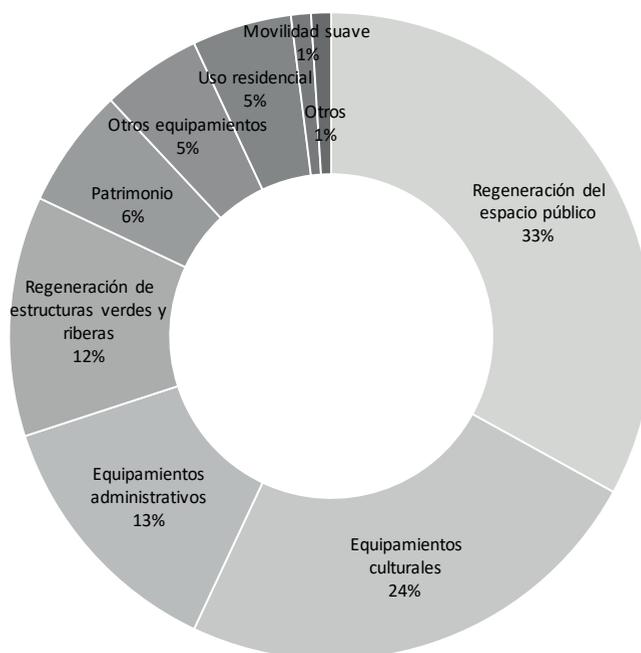


FIG.9/ Destino de los fondos PEDU (P.I.6.5).

Fuente: Adaptación y traducción de información contenida en la Figura 67 de AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO (2020).

a alquileres con rentas condicionadas, es decir, inferiores a unos valores estipulados en función de las características de los inmuebles (INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA, N.D.; 2017; PORTAL DA HABITAÇÃO):

Estos incentivos pueden ser solicitados por cualquier persona singular o colectiva, pública o privada, incluidas las comunidades de propietarios, y consisten en un sistema de préstamos con una tasa de interés que dependerá de las características de la operación y del promotor y con un plazo máximo de reembolso de 15 años, durante los cuales los inmuebles deberán estar alquilados con los valores de renta condicionada. Se exige, como mínimo, una garantía consistente en una hipoteca de primer grado sobre el inmueble y el importe financiado no podrá superar el 90% del coste de la operación.

Los préstamos deberán destinarse a operaciones de rehabilitación de edificios, fracciones o promociones inmobiliarias de edad igual superior a 30 años y preferiblemente ubicadas en zona ARU, que cumplan los siguientes requisitos:

- Ser económicamente sostenibles.
- La operación tiene que realizarse en un edificio, parte de él o en promociones inmobiliarias, todos mayoritariamente residenciales.
- Las operaciones tienen que dar como resultado la rehabilitación integral del edificio.
- Las obras se completarán en un máximo de 1 año.
- El coste de la obra no puede superar los 700 €/m<sup>2</sup>.
- En caso de rehabilitaciones en el tejido urbano existente, también se puede financiar la compra de inmuebles, la construcción y la demolición de edificios.
- Las viviendas se destinarán en su mayoría a alquiler con rentas condicionadas, calculadas según los siguientes parámetros:

Renta condicionada = (VPT x 0,067) / 12

Donde: VPT = valor patrimonial tributario

0,067 = tasa de renta condicionada 6,7%

12 meses

También se pueden considerar los siguientes parámetros:

CI = coeficiente de localización

Vt = coeficiente de vetustez

Para optar a este programa, los potenciales beneficiarios deben realizar la solicitud a través de la página web del IHRU. Se entrega un formulario electrónico que analiza la propia entidad para establecer si se cumplen las condiciones de elegibilidad de proyecto y promotor.

Este programa es impulsado y financiado por el Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana y cuenta con el apoyo económico del BEI y del CEB.

Resultados del programa:

Los resultados obtenidos por el programa se resumen a continuación (FIG.10).

<b>N.º de procesos:</b>	91
<b>Valor de financiación:</b>	13.739.734 €
<b>Valor de inversión:</b>	20.056.756 €
<b>Área bruta de construcción:</b>	36.626 m <sup>2</sup>
<b>N.º de viviendas existentes:</b>	258
<b>N.º de fracciones no residenciales existentes:</b>	54
<b>N.º de viviendas propuestas:</b>	359
<b>N.º de fracciones no residenciales propuestas:</b>	48
<b>Inversión media por edificio:</b>	220.403 €
<b>Inversión media por fracción:</b>	49.279 €
<b>Valor medio de la inversión por m<sup>2</sup>:</b>	547 €
<b>Edad media de los edificios:</b>	67 años
<b>N.º medio de viviendas por edificio:</b>	4,5
<b>Área bruta media por edificio:</b>	402,5 m <sup>2</sup>

FIG.10/ **Resultados del programa Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível. Última actualización: febrero de 2017.**

Fuente: Adaptación y traducción de información contenida en INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA (2017).

**Puntos fuertes identificados:**

- Trata de dar respuesta a la problemática del exceso de viviendas vacías o inutilizadas en Portugal, fomentando la rehabilitación del parque existente frente a la nueva construcción.
- Busca aumentar la oferta de viviendas en alquiler, fomentando la rehabilitación y puesta

en el mercado del alquiler de viviendas en desuso.

- Además de tratar la cuestión de la rehabilitación edificatoria, también trata de hacer frente a temáticas sociales como la lucha contra la gentrificación o los precios excesivos del alquiler.
- Ayuda a la activación del sector de la construcción.
- Ágil tramitación on-line.

#### Puntos débiles identificados:

- La mayoría de los solicitantes de este apoyo son Ayuntamientos, ya que los propietarios privados prefieren optar por otras fórmulas que no limiten el precio del alquiler que pueden percibir.
- Tampoco ofrece subvenciones a fondo perdido.

### 5.2.2. Programa Casa Eficiente 2020

Este programa, vigente entre 2018 y 2021, promueve la mejora de la sostenibilidad edificatoria a través de la concesión de **préstamos en condiciones favorables** para intervenciones de mejora del comportamiento energético de edificios residenciales particulares (PORTAL CASA EFICIENTE 2020; REPÚBLICA PORTUGUESA, 2018B; REPÚBLICA PORTUGUESA, DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA, 2017).

Cualquier persona singular o colectiva, privada, que sea propietaria o arrendataria de edificios residenciales o fracciones puede beneficiarse de este programa, así como las comunidades de propietarios. Los préstamos otorgados, cuyas características serán negociadas caso a caso entre el banco comercial seleccionado y los beneficiarios, se destinarán a operaciones en edificios residenciales o fracciones autónomas existentes, así como sus partes comunes, incluyendo vivienda colectiva (residencias, orfanatos, etc) **que mejoren su desempeño energético**. Los únicos requisitos que deberán reunir las propiedades que sean objeto de intervención serán:

- Estar localizadas en territorio portugués.
- La operación supondrá una mejora en el comportamiento ambiental del edificio o fracción en lo que se refiere a eficiencia

energética, utilización de energías renovables, eficiencia hídrica o gestión de residuos urbanos.

- Las intervenciones se realizarán en la envolvente del edificio o en sus instalaciones.

Este programa es promovido por el Estado Portugués y dinamizado por la Confederación Portuguesa de la Construcción y del Inmobiliario (CPCI) y su ejecución cuenta con el apoyo técnico de la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA), de la Empresa Portuguesa de las Aguas Libres (EPAL) y de la ADENE. En cuanto a su financiación, los 200 millones de € que se repartirán durante sus 4 años de duración proceden del BEI (100 millones) y de los bancos comerciales adherentes: Caixa Geral de Depósitos, Millenium BCP y Novo Banco, que ejercen como intermediarios entre el BEI y los beneficiarios, y que aportan otros 100 millones de €.

Para beneficiarse de esta iniciativa, los interesados deben realizar una solicitud a través del banco comercial seleccionado, previa simulación de los ahorros energéticos que se conseguirán con la rehabilitación y de un presupuesto de los trabajos realizado por una empresa cualificada. Los bancos intermediarios serán los encargados de la apreciación de las candidaturas.

#### Puntos fuertes identificados:

- Contribución para los objetivos europeos en materia de descarbonización del parque edificado, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de reducción de consumo de energía primaria, impulso de las energías renovables, reducción de residuos, aumento del reciclaje y mejora en la gestión hídrica.
- Mejora la habitabilidad de las viviendas existentes y ayuda a reducir la factura energética.
- Dinamización del sector de la construcción.
- Creación de empleo.

#### Puntos débiles identificados:

- No puede aplicarse a edificios de propiedad pública.
- No se publican en abierto los resultados obtenidos, por lo que es difícil evaluarlo.

- Las operaciones que apoya son puntuales, no parece que puedan resultar en la rehabilitación integral del edificio.
- Se trata de un apoyo en forma de préstamos, pero no ofrece financiación a fondo perdido.
- Tras la operación, tener uso residencial en al menos un 51% de su área.
- El valor de alquiler será, como mínimo, un 20% más bajo que los valores practicados en el mercado.
- Tener un informe favorable del Ayuntamiento que garantice la viabilidad urbanística de la operación.

### 5.3. Iniciativas no vinculadas a apoyos europeos. Ámbito nacional

#### 5.3.1. Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)

Se trata de una iniciativa basada en la **rehabilitación de inmuebles para su introducción en el mercado del alquiler residencial** (PORTAL DA HABITAÇÃO; SANTOS JÚLIO, 2018; SANTOS JÚLIO & FUNDEISTAMO, 2020; SOUTO DE MIRANDA, N.D.).

Al contrario de lo que proponían los programas anteriores, en este caso se produce la cesión (previa valoración y análisis de viabilidad funcional y económica) de un inmueble en desuso a la sociedad Fundiestamo S.A.<sup>2</sup>, a la cual el Gobierno Portugués atribuyó la creación y gestión del FNRE. Dicha sociedad se encarga de diseñar el programa y el modelo de gestión del edificio junto con el propietario, de rehabilitarlo sin costes para este y de colocarlo en el mercado del alquiler residencial a precio reducido. A cambio de la cesión del inmueble, el propietario también recibe Unidades de Participación en la Sociedad (Ups) por el valor acordado.

Las operaciones incluidas dentro de esta iniciativa se traducirán en la rehabilitación de edificios residenciales o en la rehabilitación y transformación de edificios para convertirse en residenciales en al menos un 51% de su área. Se podrán convertir en viviendas o en habitaciones para estudiantes de enseñanza superior. Además, los inmuebles tendrán que cumplir los siguientes requisitos:

- Necesitar obras de rehabilitación.
- Preferiblemente se rehabilitarán edificios completos.

Inicialmente, los inmuebles tendrán que pertenecer a Ayuntamientos, Instituciones Particulares de Seguridad Social, Administración Directa e Indirecta del Estado e Institutos Públicos. También existe la posibilidad de crear acuerdos concretos para sociedades de capitales públicos, universidades y empresas públicas. En una segunda fase, se prevé que puedan participar propietarios particulares.

El capital invertido por Fundiestamo proviene de los fondos que gestiona, que son de origen 100% público. Parte de dicho capital proviene del Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social (FEFSS), que no financia la rehabilitación, sino que el capital que aporta constituye una inversión, ya que exige una rentabilidad líquida anual del 4% como mínimo, lo que provoca que solo algunos de los inmuebles puedan optar a esta parte del capital. Como supervisores de estas operaciones actúan el Banco de Portugal y la Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. La Caixa Geral de Depósitos figura como depositario.

Este programa recibió la aprobación en agosto de 2018, inició la actividad en abril de 2019 y se espera que tenga una vigencia por 10 años prorrogables. Además, se estima que hasta 2026 sean invertidos 1.400 millones de €.

#### Resultados del programa:

Datos del ejercicio económico 2019, momento en el que se contaba con 3 subfondos en activo, cuyos edificios están siendo rehabilitados:

- ImoMadalena (FUNDIESTAMO, 2020a): tiene como participantes a la Santa Casa da Misericórdia y al FEFSS, con un capital de 2,5 millones de euros. En este momento cuenta con un inmueble en la Rua da Madalena de Lisboa, con uso residencial y comercial.

<sup>2</sup> Fundiestamo, Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Colectivo, S.A, es una sociedad dedicada a la gestión de fondos de inversión inmobiliarios, que tiene como

objetivo revalorizar los activos proporcionados por los participantes para generar beneficios para los accionistas.

- ImoAveiro (FUNDIESTAMO, 2020b): los participantes son el Estado Portugués a través de la Dirección General del Tesoro y Finanzas (DGTF) y el FEFSS. El capital del fondo a la fecha indicada era de 508.000 euros y se contaba con un inmueble en Rua Combatentes da Grande Guerra, Aveiro. Se destina a residencia de estudiantes.
- ImoResidências (FUNDIESTAMO, 2020c): tiene como participantes al Estado Portugués a través de la DGTF y el FEFSS. Su capital es de 21 millones de euros y cuenta con un inmueble en cartera, localizado en la AV. 5 de Outubro, Lisboa, destinado a residencia de estudiantes.

Existen otros 3 subfondos ya autorizados.

#### Puntos fuertes identificados:

- Aumenta el parque inmobiliario para alquiler.
- Limita las rentas de los alquileres, favoreciendo el acceso a vivienda a todos los colectivos.
- Transforma los edificios en desuso, por lo que los dota de una nueva vida y los rentabiliza.
- La rehabilitación no supone ningún coste para los propietarios.
- Combate la despoblación de los centros urbanos.
- El propietario puede recuperar el usufructo de su inmueble a través de acuerdos con la entidad.
- Es compatible con otros programas de ayudas a la rehabilitación.
- Tanto el propietario como Fundiestamo cuentan con un régimen fiscal muy favorable.
- Los inmuebles no tienen que localizarse necesariamente en zonas ARU.
- No solo se promueve la rehabilitación de viviendas para alquiler, sino que también se promueve la creación de viviendas temporales para estudiantes de enseñanza superior.
- Fundiestamo da mucha importancia a la calidad de las operaciones de rehabilitación, por lo que supervisa minuciosamente los proyectos, equipos de arquitectura e ingeniería y proceso de obra.
- Fundiestamo está preparando guías de documentación técnica sobre rehabilitación

(sostenible, sísmica, BIM, etc) con casos de buenas prácticas dirigidos a los agentes intervinientes en la rehabilitación.

- Trata de apoyar el comercio tradicional, poniendo a disposición para este uso las partes no residenciales de los edificios rehabilitados.

#### Puntos débiles identificados:

- El propietario deja de poder hacer uso o beneficiarse del inmueble.
- En la primera fase no pueden participar propietarios privados.
- De momento solo se están rehabilitando tres inmuebles con esta fórmula, aunque hay otros tres programados. Parece difícil que así se consiga generalizar la rehabilitación.

## 6. Beneficios fiscales para las operaciones de rehabilitación

Además de los apoyos económicos directos, otra de las iniciativas para el impulso de la rehabilitación y regeneración urbana en Portugal es crear un régimen fiscal favorable para este tipo de operaciones en forma de exención de impuestos. En este sentido, encontramos los siguientes beneficios (PORTAL DA HABITAÇÃO; PORTAL DAS FINANÇAS):

Exención del Impuesto Municipal sobre Inmuebles (IMI) (Estatuto dos Benefícios Fiscais, Art.45º) durante 3 años más 5 renovables. Para edificios urbanos o fracciones autónomas con antigüedad superior a 30 años o localizados en ARU que cumplan:

- Ser objeto de intervenciones de rehabilitación de edificios realizadas según los términos del Régimen Jurídico de la Rehabilitación (Decreto-Lei n.º 307/2009 o Decreto-Lei n.º 53/2014);
- Como consecuencia de la intervención de rehabilitación, el estado de conservación del edificio debe mejorar al menos 2 niveles obteniendo, por lo menos, un nivel "bueno". También debe cumplir los requisitos de eficiencia energética y de calidad térmica exigidos (Decreto-Lei n.º 266-B/2012, Decreto-Lei n.º 118/2013, Decreto-Lei n.º 194/2015, Decreto-Lei n.º 53/2014).
- Este régimen no es acumulable con otros de la misma naturaleza.

Exención del Impuesto sobre Trasmisión Onerosa de Inmuebles (IMT) (Estatuto dos Benefícios Fiscais, Art.45º) – Adquisición de Inmuebles destinados a intervenciones de rehabilitación. La adquisición del inmueble debe destinarse a realizar intervenciones de rehabilitación, que deben comenzar en el plazo máximo de 3 años desde la compra. Este beneficio es aplicable a edificios urbanos o fracciones autónomas con antigüedad superior a 30 años o localizados en zona ARU que cumplan los mismos requisitos que en el caso anterior. Este beneficio no es acumulable con otros de la misma naturaleza.

Exención de IMT (Estatuto dos Benefícios Fiscais, Art.45º) – Primera transmisión del inmueble, subsecuente a la intervención de rehabilitación, cuando se encuentre en zona ARU y sea residencial propia permanente. Este régimen se aplica a la primera transmisión y es aplicable a edificios urbanos o fracciones autónomas con edad superior a 30 años o localizados dentro de una ARU que cumplan los mismos requisitos que en los dos casos anteriores. Este beneficio no es acumulable con otros de la misma naturaleza.

Beneficios en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRS) (Estatuto dos Benefícios Fiscais, Art.71º), como tributación reducida de las plusvalías inmobiliarias producidas por alquiler de inmuebles en zonas ARU o rehabilitados y deducción del 30% del valor invertido por el propietario en trabajos de rehabilitación de un inmueble ubicado en zona ARU, hasta un límite de 500 euros.

IVA – Tasa reducida del 6%. (Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, Art.18). Aplicable a:

- Obras de rehabilitación urbana, en inmuebles o espacios públicos, localizadas en zona ARU delimitadas en los términos legales o en el ámbito de la recualificación y rehabilitación de interés público nacional reconocido.
- Obras de rehabilitación de inmuebles que, independientemente de su localización, sean:
  - Contratadas para el FNRE por su sociedad gestora, o por el IHRU.
  - Realizadas en el ámbito de regímenes especiales de apoyo financiero o fiscal a la rehabilitación de edificios o al abrigo de programas financiados por el IHRU.

## 7. Conclusiones

El problema de la financiación de las operaciones de rehabilitación y regeneración urbana es una constante en el tiempo, ya que son pocos los hogares y entidades locales con capacidad financiera suficiente para acometer este tipo de operaciones sin apoyos externos. Por ello, la variedad de recursos financieros con los que cuenta Portugal, que dan respuesta a diferentes casos y problemáticas, permite apoyar y aumentar significativamente el ritmo rehabilitador y, así, lograr alcanzar las metas establecidas a nivel europeo.

Otra de las virtudes del sistema portugués es la capacidad de haber creado un Instrumento Financiero, el IFRRU2020, capaz de involucrar a gran cantidad de actores en el proceso de rehabilitación y regeneración, movilizándolo incluso a entidades financieras privadas que ayudan al apalancamiento de los fondos públicos y a crear una gestión de las ayudas ágil y sencilla para los beneficiarios.

Además, este sistema cuenta con un interesante abordaje territorial, ya que reconoce que los desafíos que afronta Europa necesitan de una respuesta integral y territorial, con resultados específicos a nivel local, como establece el Tratado de Lisboa. En este sentido Portugal, como ya sucedía en estrategias anteriores, para el programa Portugal 2020 establece como unidades de intervención las NUTS III, o Unidades Territoriales Estadísticas de nivel 3.

Para llegar a ese enfoque territorial pero integral, los Programas Operativos siguen dos modelos de gestión: o totalmente centralizada a nivel nacional o descentralizada en forma de los P.O. Regionales, que tienen unos objetivos comunes pero unas prioridades de inversión propias. De esta manera se evita que programas de ámbito nacional acaben por tener requisitos, plazos e indicadores diferentes, como ocurre en el modelo español cuando delega la gestión de los programas nacionales a las Comunidades Autónomas.

## 8. Bibliografía

- AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO, I.P. (2020): *Portugal 2020 Relatório Anual 2019, número 5*. [https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/raf\\_2019\\_27072020\\_vf\\_0.pdf](https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/raf_2019_27072020_vf_0.pdf) (n.d.): *FAQ Portugal 2020*.
- EUROSTAT (2020): *GDP at current market prices, 2009 and 2017-2019*: <https://ec.europa.eu/eurostat/>

- statistics-explained/index.php?title=File:GDP\_at\_current\_market\_prices,\_2009\_and\_2017-2019\_FP20.png
- FI-COMPASS (2019): *Financial instruments for urban development in Portugal – IFRRU 2020. Case Study.*: <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/IFRRU%202020%2C%20Portugal.pdf>
- FUNDIESTAMO, SA (2020a): *FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado. Subfundo ImoMadalena. Relatório e contas 2019.* [https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2021/04/RC\\_ImoMadalena.pdf](https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2021/04/RC_ImoMadalena.pdf)
- \_\_\_\_ (2020b): *FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado. Subfundo ImoAveiro. Relatório e contas 2019.* [https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2021/04/RC\\_ImoAveiro.pdf](https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2021/04/RC_ImoAveiro.pdf)
- \_\_\_\_ (2020c): *FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado. Subfundo ImoResidências. Relatório e contas 2019.* [https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2021/04/RC\\_ImoResidencias.pdf](https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2021/04/RC_ImoResidencias.pdf)
- GARCÍA MADRUGA, C. & NICOLÁS BUXENS, O. & MOLINA COSTA, P. & SOPELANA GATO, A. (2019): (03) *Estudio comparado sobre financiación y políticas de apoyo a la rehabilitación en países de la UE* [Estudio (03) para la ERESEE 2020 “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España”]. [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes\\_es\\_tartegicos/3\\_2020\\_estudio\\_financiacion\\_y\\_politicas\\_ue.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_es_tartegicos/3_2020_estudio_financiacion_y_politicas_ue.pdf)
- INE (2019): *População residente em cidades (N.º) por Local de residência (NUTS – 2013), 2018*: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0008306&contexto=pi&selTab=tab0](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008306&contexto=pi&selTab=tab0)
- \_\_\_\_ (2021a): *População residente (N.º) por Local de residência (Resultados provisórios), e Grupo etário, 2021.* [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0011187&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011187&contexto=bd&selTab=tab2)
- \_\_\_\_ (2021b): *Edifícios (N.º) por Localização geográfica e Tipos de edifício clássico, 2021.* [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0011156&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011156&contexto=bd&selTab=tab2)
- \_\_\_\_ (2021c): *Alojamentos (N.º) por Localização geográfica e Tipo (alojamento), 2021.* [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0011158&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011158&contexto=bd&selTab=tab2)
- INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA (n.d.): *Programa Reabilitar para Arrendar. Habitação Acessível. Regulamento.* [https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/35918/RpA\\_HA\\_Regulamento-20180718.pdf/0c8557e9-adf0-ee96-615d-7670c287c1b7?t=1559750817074](https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/35918/RpA_HA_Regulamento-20180718.pdf/0c8557e9-adf0-ee96-615d-7670c287c1b7?t=1559750817074)
- INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA (2017): *Reabilitar para Arrendar* [Presentación del programa, Amadora].
- PORTAL CASA EFICIENTE 2020: [www.casaeficiente2020.pt](http://www.casaeficiente2020.pt)
- PORTAL DA HABITAÇÃO: [www.portaldahabitacao.pt](http://www.portaldahabitacao.pt)
- PORTAL DAS FINANÇAS: [www.portaldasfinancas.gov.pt](http://www.portaldasfinancas.gov.pt)
- PORTAL IFRRU 2020: <https://ifrru.ihru.pt>
- PORTAL PORTUGAL 2020: <https://portugal2020.pt/>
- REPÚBLICA PORTUGUESA (2018a): *Cidades com futuro. Reabilitar para revitalizar as nossas cidades* [Guía rápida del beneficiario]. [https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/36014/Guiarapidodobeneficiario\\_IFRRU.pdf/3b442737-0d03-c a 23 -2 6 4 b -7 0 0 d 5 0 d 6 7 4 b 3 ?t=1647357875338](https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/36014/Guiarapidodobeneficiario_IFRRU.pdf/3b442737-0d03-c a 23 -2 6 4 b -7 0 0 d 5 0 d 6 7 4 b 3 ?t=1647357875338)
- \_\_\_\_ (2018b): *Casa Eficiente 2020: Regulamento.* <https://casaeficiente2020.pt/media/1148/regulamento-casa-eficiente-2018-03-01.pdf>
- \_\_\_\_ (n.d.): *Cidades com futuro. Reabilitar para revitalizar as nossas cidades* [Folleto informativo].
- \_\_\_\_ DIREÇÃO GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA & PORTUGAL ENERGIA (2017): *Estratégia nacional a longo prazo para a mobilização de investimento na renovação de edifícios.* [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/pt\\_building\\_renov\\_2017\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/pt_building_renov_2017_pt.pdf)
- \_\_\_\_ & ESTRUTURA DE GESTÃO DO INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANAS (2020): *Guia do beneficiário.* <https://ifrru.ihru.pt/web/guest/guia-do-beneficiario>
- \_\_\_\_ FUNDO AMBIENTAL & AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (2019): *Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050). Estratégia de Longo Prazo para a Neutralidade Carbónica da Economia Portuguesa em 2050.* <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzMDexAAAut9emBAAAAA%3d%3d>
- SANTOS JÚLIO, E. (2018): *Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado* [Presentación del programa, Aveiro].
- \_\_\_\_ & FUNDIESTAMO, SA (2020): *Guia FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado.* <https://fundiestamo.com/wp-content/uploads/2020/07/Guia-FNRE-Fundo-Nacional-de-Reabilitacao-do-Edificado.pdf>
- SOUTO DE MIRANDA, A. (n.d.): *O Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado – FNRE* [Presentación].

## 9. Listado de Acrónimos/Siglas

ADENE:	Agência para a Energia
APA:	Agência Portuguesa do Ambiente
ARU:	Área de Reabilitación Urbana
BEL:	Banco Europeo de Inversiones
CEB:	Banco de Desarrollo del Consejo de Europa
COMPETE:	Programa Operativo de Competitividad e Internacionalización
CPCI:	Confederación Portuguesa de la Construcción y del Inmobiliario
CPN:	Contrapartida Pública Nacional
DGTF:	Direção Geral do Tesouro e Finanças
EERR:	Energías renovables
EPAL:	Empresa Portuguesa das Águas Livres
FC:	Fondo de Cohesión
FEADER:	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEEI:	Fondos Europeos Estructurales y de Inversión

FEFSS:	Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social	PAICD:	Plan de Acción Integrado para las Comunidades Desfavorecidas
FEMP:	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca	PARU:	Plan de Acción de Regeneración Urbana
FNRE:	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado	PDR:	Programa de Desarrollo Rural en el Continente
FSE:	Fondo Social Europeo	PEDU:	Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano
GIA:	Grupo de Investigación en Arquitectura	PIB:	Producto Interior Bruto
IAPMEI:	Agência para a Competitividade e Inovação	POCH:	Programa Operativo de Capital Humano
IFRRU:	Instrumento Financiero de Rehabilitación Urbana	POISE:	Programa Operativo de Inclusión Social y Empleo
IHRU:	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	POSEUR:	Programa Operativo de Sostenibilidad y Eficiencia en el Uso de Recursos
IMI:	Impuesto Municipal sobre Inmuebles	PRODERAM:	Programa de Desarrollo Rural de Madeira 2014-2020
IMT:	Impuesto sobre Trasmisión Onerosa de Inmuebles	PRORURAL+:	Programa de Desarrollo Rural de Açores
IRS:	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	TEP:	Toneladas Equivalentes de Petróleo

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 499-500

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.13>

CC BY-NC-ND



## Información sobre Tesis doctorales

### Doctoral thesis information

#### Título:

**“Estructura territorial resiliente: análisis y formalización a través del planeamiento urbanístico”**

**Autor: Doctor Rafael CORDOBA HERNÁNDEZ**  
[rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es)

#### Universidad de lectura:

Universidad Politécnica de Madrid

#### Departamento:

Urbanística y Ordenación del Territorio

#### Programa de doctorado:

Sostenibilidad y Regeneración Urbana por la Universidad Politécnica de Madrid

#### Fecha de lectura:

20.12.2021

#### Calificación:

Doctorado Sobresaliente Cum Laude

#### Mención Europea / Mención Internacional:

##### Director/es de la Tesis y filiación:

Isabel María GONZÁLEZ GARCÍA. Profesora Contratada Doctora. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.

#### Identificador DOI:

<https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.69364>

#### Tribunal y filiación de los miembros:

Agustín HERNÁNDEZ AJA. Profesor titular y Catedrático. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.

Emilia ROMÁN LÓPEZ. Profesora Contratada Doctora. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.

Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ. Profesor titular y Catedrático. Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura de la Universidad Politécnica de Valladolid.

Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ. Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y directora de la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Mariano OLIVEROS HERRERO. Subdirector General de Evaluación Ambiental Estratégica y Desarrollo Sostenible de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid.

**Enlace a documento de la Tesis completo en repositorio de la Universidad:** <https://oa.upm.es/69364/>

#### Resumen:

Enfrentarse a la actual crisis ambiental hace necesario sumar la planificación al conjunto de políticas urbanas llevadas a cabo para disminuir futuros riesgos y responder a los retos planteados por la sociedad. Su papel integrador de diferentes visiones sobre el territorio –ambientales, sociales y económicas– puede ser fundamental para alcanzar las metas fijadas.

En esta línea, se analiza la importancia de los ecosistemas y sus aportaciones para mejora la resiliencia territorial y lograr optimizar la capacidad adaptativa de las ciudades y regiones a la crisis

ambiental. Para ello, es necesario apoyarse irremediamente en la capacidad transformadora del planeamiento, en las oportunidades regulativas existentes en las diferentes legislaciones de suelo y ambientales, así como en el papel de las protecciones urbanísticas en la preservación de los valores de los suelos si se quiere favorecer la resiliencia.

La reciente aprobación de la legislación estatal de cambio climático identifica diversos riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales, como elementos a considerar en la planificación. Su inclusión en el régimen estatal de suelo como argumento para tener en cuenta en la redacción del planeamiento da pie a preguntarse si estos documentos tienen la capacidad de protección y preservación del suelo necesaria para alcanzar tan loable fin. Esta protección debería ser capaz de disminuir el riesgo generado por los impulsores directos del cambio y valorar adecuadamente los bienes-servicio facilitados por los ecosistemas. Cuestión que, desde la planificación se aborda desde el modelo de ordenación con base a las determinaciones estructurantes que lo configuran. El papel de la clasificación y categorización del suelo se torna así esencial para lograr mejorar la resiliencia del territorio frente a la crisis ambiental actual.

Para dar respuesta a esta cuestión se analizan tanto los diferentes tipos de ecosistemas como sus

aportes en los sistemas urbanos desde su participación en la formulación y definición de las diferentes estrategias que se pueden abordar desde la planificación, redefiniendo su protección desde la perspectiva de la resiliencia territorial. La comparación de estos resultados con la clasificación efectiva del suelo determinará el grado de vulnerabilidad en ese espacio ante los cambios, introduciendo con ello una nueva acepción al concepto de protección del suelo bajo el concepto de *Vulnerabilidad Ecosistémica por el Planeamiento* (VEP).

Esta podrá asociarse tanto a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad atendiendo a los impulsores directos del cambio detectados por la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, como a la pérdida de bienes-servicios esenciales. Su mapeado revela la existencia de ecosistemas que podrían aumentar su vulnerabilidad al cambio ambiental, así como otros espacios que, pese a esta vulnerabilidad, no están protegidos. Por su parte, los suelos salvaguardados del crecimiento por el planeamiento podrían ayudar a afianzar la resiliencia de ese espacio apoyándose en el sistema regulatorio que permite la propia normativa municipal.

Esta metodología se pone en carga sobre la Comunidad de Madrid caracterizada por la falta de planeamiento territorial global y la falta de adaptación del planeamiento municipal a la legislación de suelo vigente.

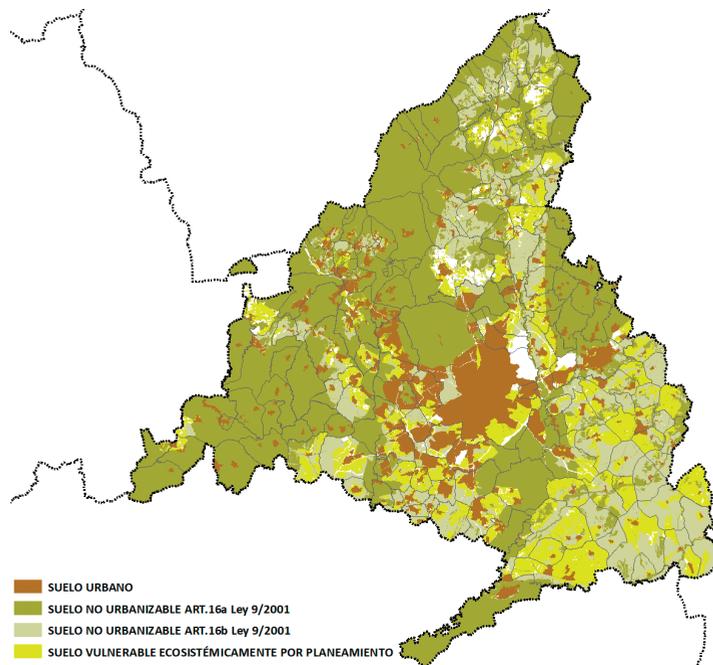


FIG. 1/ Suelos protegidos efectivamente por la Ley 9/2001, de Suelo y con vulnerabilidad ecosistémica en la Comunidad de Madrid

Fuente: Elaboración propia CORDOBA HERNÁNDEZ (2021). Estructura territorial resiliente: análisis y formalización a través del planeamiento urbanístico

### Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomentogobes/WebOpaInternet/abnetclexe/>



**Resignificación de los espacios públicos en Latinoamérica. Prácticas de renovación urbana para reflexionar y debatir.** Eds. Carmen EGEA JIMÉNEZ, Bernardina Carolina EGEA RODRÍGUEZ y Danú FABRE PLATAS. Editorial Universidad de Granada, Granada, 2021. ISBN: 978-84-338-6815-2; Páginas: 246; Encuadernación: Rústica.

El proceso urbanizador en el mundo es una realidad que los expertos y expertas en el territorio analizan desde hace décadas, cuyos resultados más interesantes provienen, a menudo, de la combinación de técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo. Actualmente, no cabe duda de que los estudios multidisciplinares que consideran a los agentes sociales y políticos, pero también a la población que vive directamente en las ciudades son necesarios y muy valiosos. Desde una visión eurocentrista o incluso occidentalista (incluyendo a los países de Norteamérica), la mayor atención a temas urbanos y la ordenación del territorio suele recaer en el comportamiento desbocado de las ciudades asiáticas, tanto por su relevancia socioeconómica, como implicaciones medioambientales. Sin embargo, quizás en Latinoamérica, se esté también atendiendo a un proceso de renovación urbana nunca antes repetido, tanto en el espacio como en el tiempo.

Por ese motivo, para los expertos y expertas en geografía y gestión del territorio, es notable llamar la atención a los lectores y lectoras que sientan curiosidad por Latinoamérica y su proceso urbanizador (*urban sprawl*), de esta obra editada por expertos de dilatada experiencia en el tema de manera muy cuidada: estilo muy actual de tipo publicación científica para cada capítulo, forma (imágenes y tablas muy bien seleccionadas), lenguaje claro, con presentación de casos precisos y prácticos consistentemente analizados, y conclusiones sólidas para evocar ideas sobre futuros proyectos y colaboraciones. Como docente de asignaturas como Países Desarrollados y Emergentes o Geografía de Europa, me ha parecido un ejercicio vital de reflexión la lectura de esta obra para fortalecer mis conocimientos como geógrafo volcado a temas regionales.

Esta obra comienza con dos capítulos a modo de introducción presentando conceptos teóricos para entender los espacios urbanos. En el primero, resaltaría las reflexiones del profesor Salamanca Ospina sobre la necesidad de comprender las características compartidas y diferenciadas de los espacios urbanos, y la introducción del concepto “Renovación a máquina” frente a la de “con pinzas”

## Reseñas y Libros

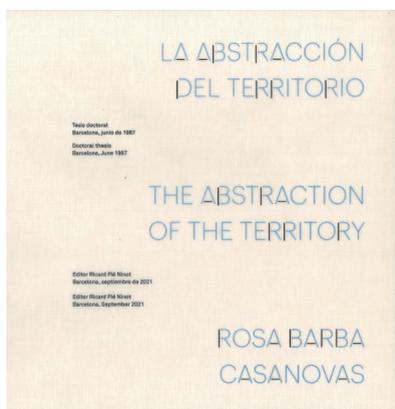
para afrontar temas sobre rehabilitar, reorganizar, restaurar o revitalizar, los cuales suelen ser utilizados como sinónimos cuando claramente nunca lo fueron. En el segundo capítulo, es necesario recalcar el interés que podría suscitar en los autores una ampliación de esta búsqueda bibliográfica, quizás por idiomas y desde 1990, para observar su creciente interés. Creo que sería un trabajo de referencia. Cabe destacar que es interesante para los lectores y lectoras la posible incorporación de la definición sobre espacio público que los autores/editores presentan: “espacios de titularidad pública, acceso libre y gratuito [...] sujeto a continuas resignificaciones por los procesos de renovación urbana y la misma dinámica social de las ciudades donde se localizan”. Cada capítulo venidero atiende a estos espacios como porciones del territorio dedicadas a la reivindicación social, prácticas espaciales desde la perspectiva de género, colectivos como los inmigrantes, personas mayores, homosexuales, vendedores, con problemas sociales, etc.

A partir de aquí, la obra se divide en tres bloques. El primero dedicado a espacios construidos en centros históricos de ciudades altamente pobladas y densas como Oaxaca, La Habana o Bogotá. El segundo contiene cuatro capítulos sobre zonas con patrimonio cultural que los usan como espacios públicos. Llamen la atención algunos puntos en cada capítulo, con debates sobre los conceptos de “ciudad oasis” de Mendoza o la “orla” de Copacabana y la sacralización de los espacios desde la prehistoria hasta la actualidad en Perú o México, algo desconocido en otras ciudades occidentales. Por último, tres capítulos presentan diferentes estudios de caso prestando especial atención a las áreas peatonales. Es relevante la reflexión final sobre el concepto de espacio compartido para un área, como la autora define, como segmentado. ¿Existen áreas compartidas tras segmentar? Es fascinante el caso de Buenos Aires, y los conceptos de “espacio practicado” y “como ideología” (o ágora de encuentro). Por último, como se mencionó al principio de esta reseña, la participación de los agentes sociales y las personas que viven en las propias calles es clave para, según estos autores, “microproyectar y resistir pacíficamente”.

Para finalizar, a este lector le gustaría insistir que esta obra es muy adecuada para expertos y expertas de disciplinas que crucen las ciencias sociales, como la geografía, urbanismo, arquitectura, sociología o historiadores, pero también para especialistas en la planificación. Por último, también pienso que podría ser útil para los divulgadores actuales tanto en los medios de comunicación como las redes sociales. Esta obra tiene un lenguaje sencillo, técnico, pero apropiado para dicha tarea también. Y como no, para los docentes y estudiantes. Por mi parte, esta referencia ya queda incorporada dentro la bibliografía especializada para las asignaturas a impartir y como recomendación para otros colegas con similares inquietudes.

**Jesús RODRIGO-COMINO**

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física.  
Universidad de Granada



**La abstracción del territorio: tesis doctoral, Barcelona, junio de 1987:** ROSA BARBA CASANOVAS; Ricard PIÉ NINOT (Edit.), Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), Barcelona; 23 x 23 cm; 495 pp.; 74 planos en color; 35,00 €; ISBN: 978-84-9880-950-3

Conocí a Rosa BARBA (1948-2000) a principios de los “80” con su maestro Manuel DE SOLÁ MORALES en una cafetería próxima a la Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSAB). En esta agradable comida a tres se manifestó poco, pero con profundidad y seguridad en los temas que tratamos. Estaba ya elaborando el trabajo que ahora tenemos delante: su Tesis Doctoral sobre el paisaje, leída en 1987, y que ahora edita la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Por tanto, han pasado 33 años, y su interés incluso ha aumentado porque es una obra innovadora y precursora; parte de los conceptos de la misma hoy se han convertido en bases de entendimiento de la materia, pero parte están pendientes todavía de ser aplicados a una práctica imprescindible.

Me han parecido especialmente destacables algunas premisas de la estructura conceptual de la autora: distingue entre el territorio marcado por el relieve en el que cabe el análisis geométrico y topológico, y el ámbito, siempre delimitado, donde se interviene mediante un proyecto, el cual tiene como finalidad hacerlo adecuado para sus habitantes; es decir dar prioridad a la función social. Por tanto, tenemos dos lecturas de la forma del lugar: general y abstracta a la escala territorial; y a través de secuencias visuales y perspectivas para la escala local. Esta última escala es la de los proyectos urbanísticos y edificatorios que modifican diversas capas del relieve. Así pues, la malla está constituida por el relieve y el espacio urbano. Este último supone la creación de una topografía artificial sobre la primera. Es un hallazgo analizar la irrupción de la metrópoli en el paisaje cuando se rompe el interior y exterior de las ciudades definidas desde Higinio el Gromático con referencia al universo con el cardo y el *decumanus*. Relata la autora cómo el paisaje se fragmenta y se aprecia con secuencias visuales cuando queda así reconocido en la Carta de Atenas. También es importante señalar que el lugar siempre es singular e identitario porque procede de la permanencia de sus características fundamentales y «hace que el paisaje sea portador de goce estético específico».

Lo primero que se deduce tras la lectura de la tesis es que Rosa BARBA era una gran pensadora unido a una gran lectora. En la referencia que hace a los autores destacables a través del recorrido de los capítulos, contrasta aspectos concretos con las opiniones propias, enfoque de un auténtico trabajo intelectual nada frecuente en las investigaciones actuales. Este constructo es el que utiliza en los diferentes campos de su actividad y es la estructura básica a la que es fiel y coherente. Deducimos sus bases intelectuales de las referencias a autores clásicos como son GOMBRICH, NORBERG-SCHULZ, SICA, HAGGET, FAIRBROTHER, GREGOTTI, GIEDION, LYNCH, COLLINS, de los que escoge textos seminales. Pero también es muy interesante descubrir tantos otros que nos indican una búsqueda muy personalizada. Entre todos ellos solo citaré a HIGUCHI por la visión tan particular de la lectura del concepto de ámbito.

Probablemente Rosa BARBA se dedicó mayoritariamente a la docencia o entorno a la misma en relación con la investigación. Su evolución en este campo se muestra claramente en el último epílogo de Ricard PIÉ. Comenzó en una simbiosis docente con Manuel SOLÀ y el equipo del LUB (Laboratorio de Urbanismo de Barcelona), y pronto se encaminó desde la arquitectura y el urbanismo hacia el paisaje, y desde este al Paisajismo, entendido no como una simple superposición sino desarrollado «desde un punto de vista conjunto y global».

RIBAS I PIERA, el primero en introducir una enseñanza de postgrado sobre paisaje, por encargo del entonces director de la ETSAB Oriol BOHIGAS, le pasó a Rosa BARBA la dirección del Máster en Arquitectura del Paisaje y, poco después, creó junto a BELLMUNT la Bienal Internacional del Paisaje cuya última edición ha sido la undécima.

Rosa BARBA estaba preocupada por que el proyecto del paisaje no fuera una entelequia, sino que se concretara a través de un trabajo profesional. Por ello modificó en el Máster la estructura recibida para hacer que la teoría se vertiera directamente en los talleres. Años más tarde, concibió un programa de Graduado Superior sobre el paisaje como estudios específicos dirigidos a alumnos no necesariamente titulados superiores, el cual desgraciadamente no llegó a ponerse en marcha.

La publicación de la Tesis tiene 6 capítulos precedidos por una presentación de Estanislao ROCA, compañero y vicerrector de la UPC, una editorial y un cierre de la publicación a cargo de Ricard PIÉ, su compañero profesional y de vida, y sobre todo el que más ha profundizado en su obra. Además, encontramos los textos de Oriol NEL-LO, Joao FERREIRA, Jordi BELLMUNT, María GOULA, Anna ZAHONERO, y Josep M. VILANOVA, compañeros en las diferentes vertientes de la actividad de Rosa aportando características diferentes y complementarias de la autora.

El primer capítulo trata del ámbito como lugar de identidad; el segundo recoge las aportaciones conceptuales y técnicas de las disciplinas que confluyen en el paisaje, con su característica transversalidad; el tercero es la aplicación de los conceptos a la práctica profesional del proyecto; el cuarto y quinto se refieren a las formas del relieve y de su intervención consecuente, y el sexto es un compendio de los anteriores poniendo todos los términos en relación.

El razonamiento permanente fluye por el texto de tal forma que este, a pesar de su densidad, es fluido, lo que ayuda a su lectura. Los dibujos y fotografías siempre interpretadas, van acompañados de textos cortos eminentemente didácticos. Expone las técnicas variadas para representar el paisaje que son diferentes a los que se utilizan en planeamiento o en arquitectura, con ejemplos que se recogen al final del volumen.

Recomiendo al lector interesado que también lea el libro *Rosa Barba Casanovas: 1970-2000. Obras y escritos*, porque contiene sus trabajos profesionales, de investigación en el Centre de Recerca i Projectes de Paisaje y su labor docente con reflexiones que explican estos contenidos. Fue editado

## Reseñas y Libros

en 2010, 10 años después de su muerte, por iniciativa y participación escrita de Ricard PiÉ, Josep M. VILANOVA, María GOULA, y Jordi BELLMUNT.

Cito a este último cuando, en su Epílogo (p.181), al referirse a los arquitectos que se han ocupado del paisaje de Barcelona —FONTSERÉ, FORESTIER, MIRAMBELL, RUBIÓ I TUDURÍ, CASAMOR, RIUDOR, IGLESIAS, O BOHIGAS, SOLÁ Y BUSQUETS— en la gran transformación última de los espacios libres, dice «El argumento intelectual de Rosa Barba nace de estos resquicios del pensamiento, desde los vacíos de la coherencia paisajística de la ciudad; toma fuerza en los olvidos territoriales del conjunto urbano y se impulsa a una velocidad impensable por su entorno, hacia un futuro que necesariamente no se le podía resistir».

En efecto, sirvan estas líneas y lo escrito en esta reseña sobre la publicación de la Tesis, para invitar a la lectura de Rosa BARBA, que es una referencia clave de la segunda mitad del S XX sobre la que queda mucho por investigar.

### Bibliografía citada

BUSCEMI, Á. (2010): *Rosa Barba Casanovas: 1970-2000. Obras y escritos*, Barcelona, España, Asflor Ediciones.

**Luis Moya**

Catedrático emérito Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid  
Universidad Politécnica de Madrid



PRÓLOGO DE FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

COLECCIÓN LIBRO ELECTRONICO THOMSON REUTERS PROVIEW™

Nasuvinsa  
Instituto de Seguros y Fianzas, S.A.

THOMSON REUTERS  
ARANZADI

**Urbanismo para una nueva ciudad, el principio de desarrollo urbano sostenible.** Jesús María RAMÍREZ SÁNCHEZ

Editorial Aranzadi, S.A.U., 2021; 23,5 x 16,5 cm; 647 pp.; rústica; 89,00 €; Castellano; ISBN 978-84-1390-367-5.

Este trabajo pretende analizar cómo se ha incorporado el nuevo paradigma de urbanismo sostenible en nuestro derecho positivo, cómo influye en el nuevo sistema urbanístico español y cuáles son sus efectos en la planificación de un nuevo modelo de ciudad y en la jurisprudencia más reciente, que eleva a la categoría de principio rector del sistema urbanístico español.

El urbanismo siempre ha sido una realidad compleja y multisectorial, por lo que libro se interesa no solo por los aspectos legales de los instrumentos para lograr un desarrollo urbano sostenible, sino también los aspectos sociales, ambientales, económicos y arquitectónicos del modelo urbano.

El libro parte de un repaso histórico de los diferentes hitos que, en el seno de las Naciones Unidas y, esencialmente, en la Unión Europea, han acabado por conformar el denominado urbanismo europeo, plasmado en un modelo de ciudad y de ocupación del territorio anclado y basado en el principio de desarrollo urbano sostenible, para analizar la repercusión del mismo en nuestro sistema urbanístico desde 2007.

Pero para conocer el presente, se tras analiza en profundidad como se había ido configurar la idea de modelo urbano —y su repercusión social— en las leyes anteriores desde 1956, y como, no sin tensiones, se ha concluido con la sustitución de nuestro tradicional urbanismo de Ensanche.

Se hace un examen de las legislaciones autonómicas urbanísticas post Ley de Suelo de 2007, agrupadas en varios bloques atendiendo al modo en el que se ha afrontado el reto de adaptarse al nuevo principio de desarrollo urbano sostenible; del planeamiento general, examinándose hasta 64 planes generales, concluyendo que la pocas ciudades que se han decidido por revisar el planeamiento general, han interiorizado plenamente que el modelo de desarrollo urbano sostenible es el único posible, al menos en sus principios orientadores.

También se hace un amplio examen de cómo la jurisprudencia ha ido asumiendo el modelo de desarrollo urbano sostenible como principio fundamental del derecho urbanístico, en forma de reducción de la discrecionalidad. De este modo, cualquier tentación “desarrollista” toparía en este caso con dicha interpretación judicial.

El libro reflexiona de forma amplia, y dirigida no solo a los profesionales del urbanismo, sobre los nuevos retos para el modelo de desarrollo urbano sostenible. Con un ánimo propositivo se incide en aquellas cuestiones que el autor juzga imprescindibles para consolidar el cambio de paradigma hacia la sostenibilidad. Cabe destacar que se introducen las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 en el discurso, y su efecto en el modelo urbano. Así, se analizan los nuevos modelos urbanos relacionados con la movilidad; el fenómeno de gentrificación o el concepto de turistificación y su influencia en el modelo de ciudad. Las nuevas formas de ejercicio del derecho al acceso a la vivienda —viviendas dotacionales públicas u otras experiencias como el *cohousing*—; o qué debemos entender por ciudad saludable; y la importancia de la movilidad sostenible en el modelo urbano.

Por último, se analiza la efectividad del principio de desarrollo urbano sostenible, para lo que se propone la implantación de un “test de sostenibilidad” que permitiría conocer si realmente un plan responde o no en su contenido a los principios de este nuevo modelo urbano. Así como la necesidad de reformular los planes generales como algo mucho más estratégico, propositivo y mucho menos ordenancista, complejo y rígido que el modelo actual al que se invita a superar en la línea y emprendía por algunas Comunidad Autónomas.

## Índice de contenidos

PRÓLOGO por Fernando López Ramón

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE COMO CONSTRUCCIÓN DEL URBANISMO SUPRANACIONAL EUROPEO

1. Contexto histórico-económico y origen del concepto de desarrollo sostenible
2. La sostenibilidad de los asentamientos urbanos: la construcción del concepto de desarrollo urbano sostenible
3. La ciudad como actor de las políticas frente al cambio climático
4. La construcción desde el derecho débil europeo de un nuevo sistema urbanístico.

CAPÍTULO II.- CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO.

1. Un nuevo paradigma para un nuevo tiempo. Del urbanismo de ensanche al desarrollo urbano sostenible

CAPÍTULO III.- MODELO DE DESARROLLO URBANO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL (1956-1998).

1. Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956.
2. Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.
3. Principios de desarrollo urbano en la Constitución de 1978.
4. Ley de Reforma del Régimen urbanístico de 1990, Texto Refundido de 1992 y Sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo.
5. Real Decreto-Ley 5/1996 y Ley 7/1997, Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, Real Decreto-Ley 4/2000, Ley 10/2003 y Sentencia 164/2001, de 11 de julio. La etapa liberalizadora.

CAPÍTULO IV. LA INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESPAÑOLA DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI

- 1.- La crisis inmobiliaria y sus consecuencias en el modelo urbanístico español
- 2.- Un nuevo marco legislativo para un urbanismo sostenible

CAPÍTULO V. EL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. SU EXPRESIÓN EN EL PLANEAMIENTO GENERAL Y EN LA JURISPRUDENCIA.

1. El modelo de desarrollo urbano sostenible en las legislaciones de las comunidades autónomas tras la Ley de suelo de 2007

## Reseñas y Libros

2. Incorporación al planeamiento urbanístico del modelo de desarrollo urbano sostenible como principio rector del mismo.

3. La asunción por la jurisprudencia del modelo desarrollo urbano sostenible y la ciudad compacta como principios del derecho urbanístico. Reducción de la discrecionalidad.

### CAPITULO VI. NUEVOS RETOS PARA EL MODELO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

1. Una ciudad para un nuevo tiempo. La Agenda Urbana

2. Los habitantes. Gentrificación y Turistificación

3. Nuevas formas de hacer efectivo el derecho a la vivienda

4. Ciudad saludable y movilidad sostenible

5. Participación de la ciudadanía en el modelo urbano. Buen gobierno y derecho a una buena administración del urbanismo. Nueva gobernanza urbanística

6 indicadores de sostenibilidad del planeamiento. El test de sostenibilidad

### CAPITULO VII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

#### BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

**Jesús María RAMÍREZ SÁNCHEZ** es Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y abogado urbanista en ejercicios desde hace más de treinta años.

Ha formado parte de los equipos redactores distintos instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento y gestión urbanística en Navarra, Aragón, La Rioja, País Vasco Extremadura, Castilla-León o Castilla-La Mancha; así como en trabajos de modernización de la administración e España y para el BID en Ecuador.

Es autor de diversos artículos y colaboraciones en revistas especializadas en materia urbanística y ha colaborado en diversos libros científicos sobre urbanismo; y de distintos trabajos para distintas entidades locales, administraciones públicas e instituciones en relación con aspectos novedosos de la ordenación el territorio y el urbanismo. Ha participado en procesos de redacción de normas legales y reglamentarias en materia urbanística en Navarra.

**Jesús María RAMÍREZ SÁNCHEZ**  
Abogado Urbanista



**(de las) Arquitecturas que hacen ciudad: casos.**  
José Mª GARCÍA-PABLOS RIPOLL (ED.). Ediciones Asimétricas; Madrid; 2021; 16x22,5 cm; 150 pp. ISBN: 978-84-17905-93-4

Como bien dice García-Pablos en el prólogo, la ciudad —cada ciudad— debiera tener un proyecto, al menos una idea proyectual de sí misma que permita guiar la construcción de su futuro. Precisamente, el mismo autor ha promovido en los últimos años otras dos publicaciones (Editorial Rueda) dedicadas a las “ciudades con proyecto”. En esta ocasión, el libro se centra en el papel de la arquitectura en el proyecto y la construcción de la ciudad: *“es obvia la interacción de edificación y ciudad, pues ni la (buena) arquitectura termina en sus fachadas ni el urbanismo —a más de girar en torno a lo colectivo— puede desatender las reglas de implantación de lo edificado, incluso puertas adentro”*.

Desplegando una mirada de atención a la diversidad y a la diferencia como atributos de la urbanidad, este libro recoge un amplio y diverso conjunto con más de 60 ejemplos de lugares, proyectos o acciones integradas: arquitecturas, espacios públicos y colectivos, infraestructuras, elementos y espacios urbanos. Todos ellos han sido seleccionados por su capacidad de creación de lugares e identidades, de mejora o reequilibrio del entorno y potenciación de la urbanidad en nodos, ejes o itinerarios, desde

muy distintas miradas, momentos y situaciones: ni la (buena) arquitectura termina en sus fachadas, ni la ciudad es (o debe ser) ajena a lo que ocurre al interior.

Los casos que se presentan son muy variados y abarcan desde la mirada crítica al manifiesto, del relato histórico al proyecto construido, incidiendo siempre en la trascendencia de la cota cero, de la forma de posarse la arquitectura en el espacio-ciudad, fundiéndose, creando o recobrando identidades. En la introducción se transcriben algunas notas aportadas al inicio a los relatores de cara a la elección y desarrollo de los casos, que muestran la intencionalidad de la iniciativa a través del QUÉ, el CUÁNTO, el DÓNDE, el CUÁNDO y finalmente el QUIÉN y el CÓMO.

Los 60 ejemplos recorren proyectos como el Palacio de Congresos de Salamanca, el Peine del Viento de San Sebastián, la Ópera de Oslo, el Economist de Londres, el Carrer del Carme y Ciutat Vella en Barcelona, la Baumhaus de Darmstadt, el proyecto de OMA para el Almere Centrum, las iglesias de San Carlos y San Ivo en Roma, la prolongación de la Castellana en Madrid, la intervención de Pikionis en el entorno de la Acrópolis ateniense, el Skandia Theater de Estocolmo o la revitalización del casco histórico de Burgos.

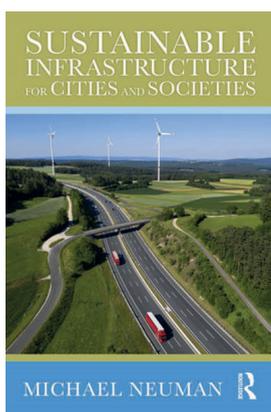
En la ordenación de los ejemplos se ha renunciado a su categorización o clasificación, optándose al fin por un cierto orden alfabético que juega con términos de sus títulos. Tan solo en el mapa collage se apunta a un agrupamiento por afinidades: teoría y manifiesto, relato e historia, paisaje y proyecto, espacio colectivo e infraestructuras de ciudad, proyectos, obras y acciones urbanas.

#### Incluye textos de:

V. ACEBO & A. ALONSO / M. AGUIRRE / P. ALONSO / C. ARROYO / P.P. ARROYO/ F. ASENJO/ J. J. BARBA/ E. BELZUNCE / BASURAMA/ B. BLANCO / S. BLANCO/ J. CARBAYO & G. MÉNDEZ / D. CASINO, B. ANGELINI & R. DELSO / S. CIRUJEDA / P. CURRAS / C. DÍAZ MORENO & E. GARCÍA GRINDA/ F. DOMOUSO / F. ESPUELAS / J.L. ESTEBAN / A. L. FERNÁNDEZ & J. COBARRO/ M. FULLAONDO & M. LOPEZ DIEZ/ J. GAGO / M. GALLEGO/ J.M<sup>a</sup> GARCÍA-PABLOS / D. GAVIRA & C. RUIZ VALDEPEÑAS / K. GONZÁLEZ DE LA TORRE/ F. GONZÁLEZ PIRIS / F. GUTIÉRREZ / S. GUTIÉRREZ / S. HERRERO / E. HURTADO / J. JUNQUERA / M. LASSO / A. LORENZO / C. LLES / J. LLINÁS / E. MANGADA / A. MARTÍNEZ CASTILLO/ I. MARTÍNEZ SANTAMARÍA /B. MATOS / F. MENIS & D. XERACH / J. MERA / S. MORENO / L. MOYA / V. NAVARRO & M. LANGARITA / E. ORTIZ VILLAJOS / P. D. PASTOR /F. PEÑA & A. ÁLVAREZ / A. PEREA / F. POL / F. PORRAS / M.J. RODRÍGUEZ TARDUCHY/ J. ROL & A. VILA / O. RUEDA 6 M<sup>a</sup>J. PIZARRO /C. RUIZ LARREA / C. SAMBRICIO / J. SANJUAN / P. URZAIZ & C. PÉREZ PLA / J. VELLÉS / J. VIDIELLA.

**Eduardo DE SANTIAGO**

Consejero Técnico de la Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



**“Sustainable infrastructure for cities and societies: Infraestructuras sostenibles para las ciudades y sociedades”.** Michael NEUMAN. Editorial Routledge, Londres, 2021. 242 páginas, 13 ilustraciones en B/N. ISBN: 9780367340247.

Las infraestructuras desempeñan un papel esencial en el diseño adecuado y la planificación de las ciudades, y en particular en su sostenibilidad, ya que la mayor parte de los flujos de energía y materiales son consumidos por las infraestructuras o a través de ellas. Además, los distintos tipos de infraestructuras y las formas de acceso a ellas influyen en cuestiones clave como la equidad económica y social. Este libro titulado *“Infraestructuras sostenibles para las ciudades y sociedades”* muestra cómo los principios fundamentales para la planificación, el diseño, la financiación y la gestión de las infraestructuras urbanas se pueden adaptar para proveer soluciones que hagan a las ciudades significativamente más sostenibles.

## Reseñas y Libros

Por medio de repaso general sobre las infraestructuras, las ciudades, la planificación, la economía y la sostenibilidad en el mundo contemporáneo, el libro aborda cómo planificar, diseñar, financiar y gestionar las infraestructuras de manera que se reduzcan los consumos de materiales y energía, así como los impactos medioambientalmente nocivos, mientras se mejora la calidad de vida de los ciudadanos. El enfoque del libro considera las interrelaciones entre los marcos económico, político, social e institucional, proporcionando una perspectiva integradora que incluye también la habitabilidad y la sostenibilidad, los principios teóricos y prácticos, y la planificación y el diseño. Se presentan y analizan también varios casos de estudio como la Presa de las Tres Gargantas, en China, o el Proyecto del túnel del Big Dig, en Boston. Finalmente, se proponen en la obra algunos enfoques prácticos que pueden usar los profesionales, los líderes y los *policy makers*.

En definitiva, estos planteamientos hacen que el libro tenga un gran atractivo para todos aquellos -estudiantes, investigadores y profesionales- que esperan participar en la construcción de un mundo más sostenible.

### Índice de contenidos:

Parte I: Infraestructuras, ciudades y sostenibilidad.

Introducción. 1: Inversiones en infraestructuras, beneficios públicos y privados. 2: Adentrándose en las infraestructuras: definición de infraestructura y su papel en la sociedad. 3: Las infraestructuras sostenibles engendran ciudades sostenibles.

Parte II: Planificación de infraestructuras sostenibles.

4: Planificación urbana e infraestructuras: el *Proyecto Big Dig*. 5: Planificación de las infraestructuras: el *Proyecto de la Presa de las Tres Gargantas*. 6: Gestión de la demanda y la capacidad.

Parte III: Gestión.

7: Instituciones de gobierno. 8: Financiación y Presupuesto. 9: Direcciones de futuro.

**Michael NEUMAN** es profesor de Urbanismo Sostenible en la Universidad de Westminster (Londres) y director de la consultoría privada Michael Neuman. Es autor de numerosos libros, artículos, capítulos, informes y planes, que se han traducido a diez idiomas y premiados en varias ocasiones. Su investigación y práctica profesional abarcan el urbanismo, la planificación, el diseño, la ingeniería, la sostenibilidad, la gobernanza y las infraestructuras urbanas. Ha asesorado a alcaldes de Europa, Estados Unidos y Australia, a la Asociación de Plan Regional de Nueva York, al Plan Metropolitano de Barcelona y a otros gobiernos y clientes privados de todo el mundo.

**Eduardo DE SANTIAGO**

Consejero Técnico de la Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA

# DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 05/2022)

## Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Envíos:** Los trabajos, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Todos los envíos incluirán el texto original completo con las Figuras incorporadas en el mismo, como se indica abajo, y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.

En todo caso, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

El contacto para posibles dudas en el proceso de envío es: [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)

3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.
4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página en letra Arial cuerpo 6. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).
5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.
6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse *en el propio texto* entre comillas letra Arial cuerpo 9, y entre paréntesis, con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985).
7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (<https://www.apastyle.org/manual/>), accesibles en castellano en: <http://normasapa.com/>.

A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

Referencias de citas en libros:

APELLIDOS, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, París, Francia, Éditions de l'Aube.

Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

APELLIDOS, A. A., & APELLIDOS, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. APELLIDOS (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. BLANCO & O. NEL-LO (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

#### Referencias de artículos en revistas:

APELLIDOS, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (Número), pp-pp.

UREÑA, J. M. & PILLET F. & MARMOLEJO C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen XLVI, nº 176: pp: 249-266.

#### Referencias de artículos en revistas electrónicas:

BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

#### Referencias legislación:

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], por ejemplo: BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D.

8. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (FIG. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).
9. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.  
Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.  
Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.  
Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG o TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
10. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)
11. **Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
12. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.
13. **Normas de estilo en relación con el género:** Los trabajos deben tener en cuenta las [Recomendaciones específicas a favor del uso de lenguaje inclusivo en los artículos y trabajos](#) de la revista CyTET y ajustarse al Código de Buenas Prácticas de la revista en materia de género.

Se recomienda la consulta del [Manual de Género en la Investigación \(PDF\)](#).

## Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

**14. Extensión:** La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.

**15. Título del artículo y título abreviado/*English Title and abridged title*:** Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 150 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

Además, los autores deben incluir, a continuación del título principal, un título abreviado en español e inglés con un máximo de 60 caracteres (incluidos espacios), que será el que figure en los encabezados de las páginas pares del artículo y en la portada del número de la revista en el que se publicaría el trabajo. En caso de ser necesario, a continuación (fuera del límite de los 60 caracteres), iría el nombre de la ciudad a que se refiere el artículo y el país. A modo de ejemplo sería:

Título abreviado (máximo 60 caracteres): Nombre de la Ciudad (País).

**16. Autores y autoras:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.

**17. Número de identificación ORCID de los autores y autoras.** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (*Open Researcher and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>

**18. Resumen/*Abstract*:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

**19. Palabras Clave/*Keywords*:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesouro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (*Keywords*).

**20. Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

La **Plantilla tipo obligatoria** que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

[Plantilla tipo para autores.docx](#)

## Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

## Normas específicas para la Sección de Experiencias/ *Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

21. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.
22. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.
23. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en **VERSALITAS** y **negrita**, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
24. **Resumen/Abstract:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.
25. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
  - NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
  - LOCALIZACIÓN:
  - FUNCIÓN:
  - PROMOTOR:
  - AUTOR/ AUTORES:
  - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
  - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
  - COSTE/PRESUPUESTO:
  - CREDITOS DE LAS IMÁGENES:
26. **Extensión y organización del texto:** Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
  - OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
  - CONTEXTO
  - OBJETIVOS
  - ESTRATEGIAS (u otros)
  - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
  - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS
27. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).
28. **Bibliografía y Referencias:** Se incluirá la Bibliografía pertinente, así como las referencias oportunas a enlaces de páginas web, siguiendo las Normas APA. Por ejemplo:

APELLIDO, A. A. (Fecha): *Título de la página*. Lugar de publicación: Nombre de la página web. Dirección de donde se extrajo el documento (URL).

ARGOSY MEDICAL ANIMATION. (2007-2009): *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EU.: Argosy Publishing. <http://www.visiblebody.com>

## Normas específicas para la Sección de Reseñas y Libros/ *Reviews and Books:*

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

**29. Encabezado de la reseña:** Tendrá la siguiente estructura:

**TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]:** Nombre AUTOR & AUTOR(ES) [en VERSALITAS] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils....), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS]; año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o \$ (si se sabe); y siempre al final: ISBN: ....

**30. Cuerpo de la reseña:** Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. Entre 300 y 600 palabras. Incluyendo en el texto los siguientes contenidos orientativos:

- **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre...
- **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
- **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
- **Forma técnica/metodología** para abordarlo.

**31. Materiales Complementarios:** CD, planos separados...

**32. Índices:** Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.

**33. Semblanza del Autor(es):** Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición... Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en VERSALITAS.

## Dirección de correspondencia:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

**CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
Despacho C-636/647  
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7482/7446  
**Correo electrónico:** [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)

## Summary of Author's Guidelines in English:

**a. Languages accepted for submission.** In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can exceptionally accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages-. Exceptionally, and only if they have an outstanding quality, the Editorial Board can also accept articles in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors, and finally published in Spanish.

**b. Originality.** The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from PHD-Thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

**c. Instructions for submission.** Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Articles will always be sent through the Online Submissions procedure on the journal's website:

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

The mandatory submission form that the authors must follow for the presentation of the original papers, can be found at the following address:

[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla\\_CyTET\\_para\\_autores.docx](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx)

Contact in case of doubts in the submission process is [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)

#### **d. References.**

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote. Footnotes must be in arial font and fontsize 6.

References in the text should be made in the following ways:

As Scott (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (Scott, 1996).

(Jones, 1995, 17 & Smith, 1998)

(Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession. The authors must appear in small caps.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: <https://www.apastyle.org/manual/>

**e. Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' (including tables and graphs) and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office, and there would be a maximum of 10.

**f. Author's identification.** Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: <https://orcid.org/register>

**g. Extension.** Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 150 characters.

Authors must also include an abbreviated/short title with a maximum of 60 characters, which will appear in the headings of the even pages of the article and in the journal's first page. Example: Short Title (max 60 charact.): City name (Country).

**h. Abstract and Keywords.** Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

**i. Other journal sections.** For instruction in English for contributions to the *Experiencias/Urban Practices* or *Reseñas y libros/Reviews* and books please contact [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)

## Boletín de Suscripción

### SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)

Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

### NÚMERO SENCILLO

España: 9 € (IVA incluido)

Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: [CYTET@mitma.es](mailto:CYTET@mitma.es)

### Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

[cpublic@mitma.es](mailto:cpublic@mitma.es)

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 597 7261

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Centro de Publicaciones

Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección [cpublic@mitma.es](mailto:cpublic@mitma.es)



## Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICES CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	

## Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

### Métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

### Políticas Open Access:

Dulcinea	 <b>DULCINEA</b> Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas
----------	--

### Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).



**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES** se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría de Estado de Transportes,  
Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda  
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfono: 91 597 74 46 - Fax: 91 597 50 61  
correo electrónico: CYTET@mitma.es

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
© Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

**Diseño original**

Nic & Will, S. L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

Advantía Comunicación Gráfica, S. A.

**Imprime:**

Masquelibros, S.L.

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**Depósito Legal:** M-10.422-1970

**ISSN:** 1133-4762

**ISSN (E):** 2659-3254

**NIPO:** 796-20-003-5

**NIPO (E):** 796-20-004-0

**DOI:** 10.37230/CYTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



**From reconstruction to Integrated Sustainable Urban Development**

**Return to the countryside: nature as a solution for contemporary living**

**The selection of industrial poles in the development plan of 1964: Valladolid and Burgos**

**Murcia and its Urban Masterplan of 2001**

**Public space in the city: methodological essay in Valladolid**

**The boulevards of the Ibiza neighborhood in Madrid**

**'Profit-driven spaces' and city-making process. Glòries Tower in Barcelona.**

**Sustainable mobility in cities of the XXI century: Bogotá (Colombia) and Guadalajara (México)**

**Urban vitality and neighborhood sociability: Santiago Chile**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD  
Y AGENDA URBANA

SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA

CENTRO  
DE PUBLICACIONES



9 789771 133476

00212