

DEPARTAMENT DE GEOGRAFIA  
FACULTAT DE GEOGRAFIA I HISTÒRIA

CUADERNOS DE  
GEOGRAFÍA  
110

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA  
2023

# CUADERNOS DE GEOGRAFÍA DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

La revista *Cuadernos de Geografía*, editada por la Universitat de València desde 1964, es una de las revistas decanas de la disciplina geográfica en España. Sus páginas han atestiguado las transformaciones del territorio y sus paisajes, así como de las sociedades que los habitan y de las actividades que éstas desempeñan. El abanico de temáticas que trata es amplio, siempre afines a las diferentes ramas de la Geografía, alentando una perspectiva inter y transdisciplinar. Acorde con este enfoque, la revista publica con periodicidad semestral artículos de investigación originales y reseñas en catalán, castellano, inglés y francés.

En su etapa actual, *Cuadernos de Geografía* se adapta a los nuevos retos de la Geografía y su comunicación en un mundo más globalizado y digital. La evaluación de los trabajos se rige por un sistema de arbitraje externo por pares de tipo doble ciego. Los trabajos aceptados son publicados digitalmente y sin coste para sus autores/as en formato electrónico de acceso libre y gratuito.

## DECLARACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS Y COMPROMISO ÉTICO

*Cuadernos de Geografía* se compromete a garantizar la ética y la calidad de los artículos publicados teniendo como referencia el Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). En cumplimiento de estas buenas prácticas, se publican el sistema de arbitraje utilizado para la selección de los artículos y los criterios de evaluación que las personas evaluadoras externas (anónimas y por pares) deben aplicar. Ellas garantizan, en todo momento, la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los/las evaluadores/as y de los/las autores/as, el contenido evaluado, el informe razonado emitido por las personas evaluadoras y cualquier otra comunicación que realicen los consejos de Dirección, Redacción y Asesor.

El Consejo de Dirección de *Cuadernos de Geografía* se compromete a publicar correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea necesario. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, las personas autoras deben garantizar que su trabajo y los materiales asociados a él son originales y no infringen los derechos de autor de terceras personas. Las opiniones expresadas en artículos y reseñas son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as.

Normativa de publicación: <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/about/submissions#authorGuidelines>  
Proceso de evaluación por pares: <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/about/editorialPolicies#peerReviewProcess>

Aquesta pàgina, en català: <https://ojs.uv.es/public/journals/85/public/P2cat.pdf>

This page, in English: <https://ojs.uv.es/public/journals/85/public/P2eng.pdf>

Cette page, en français: <https://ojs.uv.es/public/journals/85/public/P2fr.pdf>

## CONSEJO DE DIRECCIÓN

Directora: María Dolores Pitarch, Universitat de València (maria.pitarch@uv.es)

Editor: Félix Fajardo Magraner, Universitat de València (felix.fajardo@uv.es)

Secretaria: Susana Tomás, Universitat de València (susana.tomas@uv.es)

## CONSEJO DE REDACCIÓN

Juan Miguel Albertos (Universitat de València), Adolfo Calvo (Universitat de València), Javier Esparcia (Universitat de València), Albert Llausàs (Universitat de Girona), Alfredo Ollero (Universidad de Zaragoza), Montserrat Pallarès (Universitat Autònoma de Barcelona), María Dolores Pitarch (Universitat de València), Julia Salom (Universitat de València), Simón Sánchez del Moral (Universidad Complutense de Madrid), Francesca Segura (Universitat de València).

## CONSEJO ASESOR

Roy W. Alexander (University of Chester), Nacima Barón (Université Paris Est), Josep Vicent Boira (Universitat de València), Carolina Boix (CSIC), Eugenio Burriel (Universitat de València), Francisco Calvo García-Tornel (Universidad de Murcia), Marianne Cohen (Sorbonne Université), Manuel Costa (Universitat de València), Roland Courtot (Aix-Marseille Université), Joan Estrany (Universitat de les Illes Balears), Cayetano Espejo Marín (Universidad de Murcia), M<sup>a</sup> Dolors Garcia Ramon (Universitat Autònoma de Barcelona), Angela Hof (Salzburg Universität), Askoa Ibisate González de Matauco (Universidad del País Vasco), Edilia Jaque (Universidad de Concepción), Robert Kent (California State University), Ricardo Méndez (Universidad Complutense de Madrid), Frank Moulart (KU Leuven) Emma Pérez-Chacón Espino (Universidad de La Laguna), Michaël Pouzenc (Maison de la Recherche. Toulouse), Joan Romero (Universitat de València), Celine Rozenblat (Université de Lausanne), Vicenç M<sup>a</sup> Rosselló (Universitat de València), Elias Symeonakis (Manchester Metropolitan University), Fernando Vera Rebollo (Universidad de Alicante), Francesco Visentin (Università Ca' Foscari).

## REDACCIÓN Y EDICIÓN

Departament de Geografia, Facultat de Geografia i Història.

Avda. Blasco Ibáñez, 28, 46010 València. Tel.: (34) 96 3864237

## SITIO WEB Y ENVÍO DE ORIGINALES

<https://ojs.uv.es/index.php/CGUV>

ISSN: 0210-086X

Depósito Legal: V-2.147 – 1960



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

---

Maquetación: Letras y Píxeles

Impresión: 315 Gramos Laboratorio Gráfico



## ÍNDICE

José Vicente Sánchez Cabrera y Luis del Romero Renau <i>Prefacio</i> .....	7
Juan Ignacio Plaza Gutiérrez y Rubén Camilo Lois González <i>La “textura federal” en la obra de Juan Romero: breve análisis y crónica de una tendencia</i> .....	13
Moisés Simancas Cruz <i>Política, políticos y decisiones públicas: crónica del inicio del proceso de delimitación del crecimiento turístico de Canarias</i> .....	27
Carmen Zornoza-Gallego, Ana Camarasa Belmonte, María Dolores Pitarch Garrido y Javier Serrano Lara <i>Vulnerabilidad del suelo residencial en la costa de la Comunidad Valenciana frente al cambio climático: exposición a las inundaciones marinas</i> .....	49
Félix Fajardo Magraner <i>Assignació de places escolars i accessibilitat per als vianants. Situació actual i propostes de millora a la ciutat de València</i> .....	75
Sacramento Pinazo-Hernandis <i>Envejecer en casa sí, pero con los recursos adecuados y en el territorio. Estudio de caso de La Vall dels Alcalans (Ribera Alta, Valencia)</i> .....	101
Jorge Olcina Cantos y J. Fernando Vera Rebollo <i>Políticas públicas de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Luces y sombras</i> .....	129
Onofre Rullan <i>Formentera, insularitat hivernal i sobresaturació estival</i> .....	159
Alejandro López-González y Paz Benito del Pozo <i>Desigualdad y demografía en áreas metropolitanas de España</i> .....	187
Vicenç M. Rosselló i Verger <i>Vicenç Mut, Cartògraf Modern</i> .....	209
José Romero-Padilla y Yolanda Romero-Padilla <i>El papel de los planes territoriales en el enfrentamiento de dos modelos territoriales yuxtapuestos: el conflicto jurídico de Maro (Nerja, Málaga)</i> .....	221

Josep Vicent Boira Maiques y Matteo Berzi <i>La europeización de las grandes infraestructuras nacionales: hacia una soberanía compartida (2011-2021)</i> .....	243
Jorge Hermosilla Pla, Ghaleb Fansa, Sandra Mayordomo Maya, José Vicente Aparicio Vayà y Mónica Fernández Villarejo <i>Gobernanza territorial y planificación estratégica participada en el mercado laboral: el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano</i> .....	263
Oriol Nel·lo y Carles Donat <i>Segregación residencial y recursos locales en el área urbana de Valencia: la necesidad de gobernanza metropolitana</i> .....	289
Enric Mendizàbal <i>“Federalismo hispano e ibérico”: un texto poco conocido de Gonzalo de Reparaz Ruiz..</i>	313
Antoni F. Tulla y Ana Vera <i>La inserció social i l’empoderament a través de l’agricultura social. El cas de Catalunya ..</i>	333
Francesc Torres Faus <i>La divisió provincial del Regne de València de 1833: antecedents, criteris i modificacions posteriors</i> .....	357
RESEÑAS	
Carmen Delgado Viñas <i>Biografía geográfica de una ciudad española, Valencia</i> .....	383
David Moreno Núñez <i>El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19</i> .....	391

JOSÉ VICENTE SÁNCHEZ CABRERA  
LUIS DEL ROMERO RENAU

## PREFACIO

Esta obra es el resultado de la voluntad de un grupo de discípulos, colegas y amigos del profesor Joan Romero. Sabíamos que era todo un reto elaborar una semblanza humana y académica de este profesor de la Universitat de València, pero esperamos haberlo conseguido. Las páginas que conforman este volumen son las aportaciones de distintos colegas, compañeras y compañeros, unidos por el interés de reflexionar sobre los distintos planos, teóricos y prácticos, que componen el mosaico vital de este gran maestro de la geografía.

La parte más personal que nos acerca a la figura de Joan creemos que lo explica todo, o casi todo. Tuvo una primera etapa académica que los estudiantes más jóvenes debieran conocer, y es nuestra voluntad explicársela.

En sus inicios, allá por los años setenta, la compaginó con una experiencia política única y apasionante. Recién llegado al “cap i casal” desde un pequeño pueblo de Albacete, diversos profesores universitarios lo sedujeron y convencieron para llevarlo por el camino del compromiso y la militancia política. Joan Romero compaginó su desempeño académico con una destacada participación en el espacio político y partidario de la naciente democracia, siendo un puntal del afianzamiento de ésta en el territorio valenciano. Dijo en su día Andrés Pedreño, quien fuera rector de la Universidad de Alicante, y coincidimos plenamente con él, que Joan Romero había sido el mejor *conseller* de Educación que nunca habíamos tenido los valencianos desde la llegada de la democracia. Motivos no le faltaban al ilustre economista, ya que Romero se convirtió en el principal defensor del llamado “principio de la autonomía universitaria” a mediados de los años noventa, cuando no eran pocas las tribunas desde las que se la atacaba sin cuartel.

Pero nuestro amigo Romero nunca entendió la política como una profesión, y jamás tuvo una visión “proteica” de ella (como a él le gusta decir). Por eso, llegó un momento en el que optó claramente por dedicarse a tiempo completo a la docencia y la investigación, sin que eso haya mermado un ápice su compromiso con la política en su expresión más noble, la que se ocupa de afrontar los problemas de nuestra sociedad. De hecho, el personaje nos recuerda a aquellos hombres imprescindibles de los que hablaba Bertolt Brecht, aquellos que luchan toda la vida por una sociedad mejor y más justa.



Los profesores de la Universitat de València tuvieron una gran proyección política en los tiempos de la transición: en la foto Ernest Lluç, Vicent Llombart, Alfons Cucó, Josep Pons, Joan Olmos, Joan Romero y Vicent Garcés. Desde joven, Joan estuvo trabajando por las libertades con históricos del valencianismo político como Rafael Juan, Manuel Agramunt, Vicent Soler, Josep Sanchis, Segundo Bru, Rafael Menezzo, Vicent Madramany, Alfred Dasi, Josep Palomero, Julio Domingo y Rafael López, entre otros.

En un plano más íntimo, nuestro amigo nos conmueve cuando habla de su infancia y de su familia. En especial recuerda a su abnegada madre, como hizo en un reciente y emotivo pódcast producido por la Cadena SER. A su madre dice que le debe “todo”, ya que su papel fue clave para animarlo y que el joven se desplazara e iniciara sus estudios en la ciudad de Valencia. En esa entrevista de la Cadena SER, el protagonista nos cuenta que, de no haber estudiado, seguramente se hubiera dedicado a trabajar el campo con el tractor de su padre. Pero nuestro amigo tenía un talento especial para los estudios, y así se lo hizo ver su maestro de escuela en el pueblo. Pronto se encargaría de devolver el gesto a su familia con creces, consiguiendo el premio extraordinario de licenciatura primero y después, el de doctorado. Desde entonces, su vida transcurre entre el terruño de su Albacete natal y las ciudades de Valencia y Dénia. En la capital de la Marina Alta, el profesor recarga fuerzas todos los veranos, se toma su tiempo para pensar y prepara sus mejores ensayos.

Uno se da cuenta de que no termina de conocer al hombre hasta que no tiene las suficientes horas de vuelo con él. De hecho, todavía a los que estamos aquí, a su alrededor, nos sigue pareciendo todo un misterio en algunas facetas de su vida. En cualquier caso, Joan-Juan nos ha permitido intuir la importancia que han tenido su mujer, Lola, y lógicamente su hija. Ellas son su mayor apoyo vital. Una vida repleta de agendas colapsadas, charlas, conferencias y todo tipo de compromisos alineados al más alto



pensamiento. Tras una intensa vida dedicada a la política, Joan retoma su profesión enseñando geografía, pero también aprovecha esta posición para inculcar valores y principios de vida.

Con la entrada del nuevo siglo, su cátedra recobra el lustre y sus mensajes trascienden en la sociedad valenciana actual. Es capaz de abrir infinitos temas, siempre defendidos desde la máxima solvencia, en la que aborda los desafíos políticos y sociales más candentes en cada momento. Se autodefine como un “crítico-optimista” al servicio del bien común, cuida el mensaje y lo verbaliza con una voz suave capaz de crear en la sala una atmósfera especial. Sin lugar a duda, Romero es una persona que nos representa en tiempos en los que la sociedad anda falta de referentes intelectuales.

Su segunda etapa académica ha sido realmente intensa y satisfactoria. Retoma sus clases impartiendo docencia en las titulaciones de Geografía, Historia, Periodismo y Ciencias Políticas en la Universitat de València. Se convierte en una pieza fundamental en el nuevo enfoque y proyección dentro del plan de estudios que imparte el Departamento de Geografía. Los escritos, libros y artículos científicos que comienzan a ver la luz ponen de manifiesto un enorme trabajo de fondo. En este sentido, las temáticas que preocupan al profesor Romero como catedrático de Geografía Humana son realmente variadas: el Estado y los conflictos geopolíticos, el papel de la sociedad civil, las cuestiones demográficas, la educación y la cultura, la dualidad entre el medio rural y los espacios urbanos, la evolución de los sectores productivos, los procesos de gobernanza en el marco general del desarrollo local y regional, los procesos de sostenibilidad medioambiental y, en especial, los relacionados con el cambio climático...

Fruto de este trabajo intenso, Romero empezó a ser convocado en calidad de especialista en materia territorial. Se encarga de arbitrar en multitud de debates y diálogos entre personajes políticos de distinto signo, y se le considera la persona ideal para sentar las bases y marcar los principios de una sociedad más justa, sostenible y democrática. A este ilustre personaje igual se le pide una comparecencia en las Cortes Generales, que se le invita de forma asidua para dar su opinión en algunos programas de radio de cobertura nacional. En cualquier caso, sospechamos que las cámaras y los focos no le gustan demasiado, pero no podemos negar que estos formatos tampoco se le resisten. Es más, muchos amigos pensamos que este es uno de los ecosistemas en los que Romero mejor se mueve. Cuando termina su trabajo, Joan siempre sonrío, y se nota que disfruta con lo que él considera que es su obligación: contribuir y transferir el pensamiento académico a la sociedad actual, y, de paso, representar a la noble institución del “Estudi General de la Universitat de València”.

El currículum académico de Joan Romero es abrumador; con innumerables méritos en forma de investigaciones y publicaciones de gran impacto y prestigio, atesora más de treinta libros publicados como autor/editor, además de haber dirigido doce tesis doctorales y una larga serie de trabajos de investigación. En la actualidad, forma parte del consejo asesor de la prestigiosa editorial Tirant-Humanidades, y es responsable de la colección Desarrollo Territorial de la Universitat de Valencia (PUV). Su forzada jubilación en tiempos del COVID ha encontrado una feliz solución. Su reciente nombramiento como profesor emérito le permitirá regresar a las aulas a partir del curso 2023-2024.



Joan Romero en la celebración del XV aniversario del Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local, que él mismo se encargó de fundar con otros profesores como Ana María Fuertes. Al pie con algunos de sus amigos y compañeros de la Facultad de Geografía e Historia: Adrián Ferrandis, José Vte. Sánchez y Joan del Alcázar.

Es también de justicia reconocerle la “paternidad” de su querido Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local de la Universitat de València (IIDL), que ha permitido abrir y proyectar el papel de los geógrafos y geógrafas como profesionales de alto valor, dignificando su papel al mismo nivel que otras disciplinas. Este compromiso siempre estuvo presente en su misión: Joan desempeñó un papel fundamental en la aprobación de la Ley de creación del Colegio Profesional de Geógrafos de España en el año 1999. Desde entonces, el colectivo cuenta con un órgano de representación profesionalizado que reconoce y defiende la labor de la geografía en la sociedad actual. Asimismo, fue uno de los artífices de la renovación y actualización de la disciplina geográfica, una vez aprobado el espacio europeo de educación superior (conocido como Plan Bolonia). En este contexto, nace el nuevo grado de Geografía y Medio Ambiente, en el que Joan Romero deja su sello a modo de propuestas en beneficio de un

innovador plan de estudios. Así mismo, ha sido el responsable de exportar distintas asignaturas propiamente geográficas a diversos grados y posgrados que hoy se imparten en facultades como la de Ciencias Biológicas, Derecho y Economía.

Hoy en día, el grado de Geografía y Medio Ambiente de la UV es uno de los grados de geografía más demandados de todo el país. La defensa que hizo Romero en su día, en la que trata de relacionar la geografía con las cuestiones más medioambientales, gana cada vez más peso en las preocupaciones de la ciudadanía (temas tan candentes como el cambio climático, las extinciones masivas, los problemas de contaminación atmosférica o la degradación de ecosistemas). En este sentido, el tiempo le ha dado, una vez más, la razón.

La variedad de contribuciones que contiene este número monográfico de la revista *Cuadernos de Geografía* da cuenta de la amplia temática que el profesor Romero ha ido trabajando durante toda su carrera, siempre desde una mirada multidisciplinar. A esto cabe añadir y destacar la cantidad de personas que han querido participar en este más que merecido homenaje a la figura de un geógrafo a medio camino entre la política y la academia, que ha dejado una profunda impronta en muchas generaciones de geógrafos y geógrafas, entre los que se encuentran quienes suscriben estas líneas.

Cómo citar este artículo:

Sánchez Cabrera, J. V. & Romero Renau, L. del (2023). Prefacio. *Cuadernos de Geografía*, 110, 7-11.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



JUAN IGNACIO PLAZA GUTIÉRREZ<sup>a</sup>  
RUBÉN CAMILO LOIS GONZÁLEZ<sup>b</sup>

## LA “TEXTURA FEDERAL” EN LA OBRA DE JUAN ROMERO: BREVE ANÁLISIS Y CRÓNICA DE UNA TENDENCIA

### RESUMEN

Dentro de la amplia trayectoria investigadora del profesor Juan Romero y de su abundante producción científica, la geografía política, el gobierno del territorio y el marco en que ambos ejes se articulan –especialmente para el caso de España, pero también el de Europa– han constituido una de sus líneas más relevantes. Con esta ha logrado, además, una proyección más allá del ámbito estrictamente académico y ha subrayado su condición de geógrafo, pero también la de “hombre político” en el más noble de sus sentidos.

Por eso tiene lugar la presente contribución hecha desde la amistad personal, pero también desde la perspectiva de discentes de un maestro de geógrafos con quien el diálogo fluido y los ratos de buena conversación han facilitado muchos análisis. De hecho, este artículo quiere subrayar lo que puede llamarse orientación, dimensión o, usando la expresión de Luis Moreno en 1997, “textura federal” como una constante en su obra, muy directamente implicada en el estudio del modelo de organización o articulación política del territorio a través de sus distintas formas, sistemas y elementos. Una tendencia sobresaliente dentro de su currículo analítico e investigador, ejercido tanto dentro de la “academia” como a través de los medios de comunicación.

---

a Departamento de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Salamanca. C/ Cervantes, s/n, 37002 Salamanca. jip@usal.es, <https://orcid.org/0000-0003-1942-2847>

b Departamento de Xeografía, Facultade de Xeografía e Historia, Universidade de Santiago de Compostela. Praza da Universidade, 1, 15703 Santiago de Compostela (A Coruña). rubencamilo.lois@usc.es, <https://orcid.org/0000-0003-4717-1061>

Fecha de recepción: 07-10-2022. Fecha de aceptación: 28-04-2023.

Para realizar esta aportación, se ha partido de una selección de las contribuciones más representativas de esta orientación investigadora del profesor Romero y, a partir de estas, se han sintetizado los rasgos más característicos de esta preocupación del autor efectuando, al mismo tiempo, una valoración.

PALABRAS CLAVE: federalismo; Estado compuesto; descentralización; gobernanza.

## THE “FEDERAL TEXTURE” IN THE WORK OF JUAN ROMERO: A BRIEF ANALYSIS AND CHRONICLE OF A TREND

### ABSTRACT

Within the extensive research career of Professor Juan Romero and his abundant scientific production, political geography, territorial government and the framework in which both axes are articulated, especially in the case of Spain, but also in Europe, have constituted one of his most relevant lines of research. With it, he has also achieved a projection beyond the strictly academic sphere and has underlined his condition as a geographer, but also as a “political man” in the noblest of senses.

For this reason, this contribution, made from personal friendship, but also from the perspective of the students of a master geographer with whom fluid dialogue and good conversation have facilitated many analyses, wishes to underline what can be called orientation, dimension or, to use Luis Moreno's expression in 1997, “federal texture” as a constant in his work, very directly involved in the study of the model of organisation or political articulation of the territory through its different forms, systems and elements. An outstanding tendency within his analytical and research curriculum, exercised both within the “academy” and through the media.

In order to proceed with the drafting of this contribution, the starting point will be a selection of the most representative contributions of this research orientation of Professor Romero and, on the basis of these, we will proceed to synthesise the most characteristic features of this concern, making, at the same time, a specific and critical assessment.

KEYWORDS: federalism; autonomy; composed state; decentralisation; governance.

### INTRODUCCIÓN: EL PERFIL DE JUAN ROMERO Y SUS TRABAJOS COMO CONTEXTO DE NECESARIA REFERENCIA PARA EXPLICAR EL OBJETIVO DE ESTA CONTRIBUCIÓN

La trayectoria académico-científica y política del profesor Juan Romero han estado cada vez más estrechamente interrelacionadas, y es ya en la década de los años ochenta cuando tal andadura empezó a ser evidente. Su participación activa en distintos niveles de representación política desde esas fechas y hasta el inicio del siglo XXI, tanto a nivel autonómico como nacional, a buen seguro que le proporcionaron un contexto y un bagaje fundamentales para poder abordar, en estas dos últimas décadas, el análisis y el tratamiento de gran parte de sus investigaciones y publicaciones realizadas. Su experiencia, en este sentido, ha constituido un activo muy destacado. Su perfil puede definirse como el de una persona de la academia con un claro compromiso social y político, donde el territorio ha ocupado un lugar central

de sus quehaceres. Ha sabido combinar muy acertadamente los razonamientos, los conceptos y las argumentaciones de la geografía con la práctica de esta y su aplicación en el ámbito público, sabiendo interpretar correctamente y orientar con sentido desde procesos electorales a ciertas políticas públicas u otros problemas sociales y territoriales. Esa experiencia acumulada, ejercitada a través de cargos y representaciones muy distintos, aunque también mediante su implicación en la docencia en otras titulaciones afines a la geografía, se enriqueció con el contacto con personas y profesionales procedentes de muy distintos ámbitos científicos (economía, ciencias ambientales, sociología, ciencia política, derecho, etc.), a través de los que se reforzó su conocimiento en torno a diferentes temas. Y ello se demuestra claramente al leer sus textos (artículos, libros, entrevistas, informes, etc.), en los que el uso y la llamada a las contribuciones de todos ellos es amplísimo y muy variado. El dominio del profesor Juan Romero de cuanto se ha ido diciendo y publicando desde esas otras áreas es sólido, y ha ido fundamentando sus investigaciones, sabiendo encajarlas e integrarlas en la propia perspectiva geográfica.

Es en todo este contexto en el que, tras una orientación que le llevó a centrarse durante un tiempo en los estudios acerca de la sociedad rural, la propiedad y la actividad agrarias (hasta mediados o finales de los años noventa), su obra a partir de la década del 2000 empezó a estar ocupada por el propio concepto del territorio en distintas dimensiones y variantes (ordenación, organización y gestión), incidiendo especialmente en la llamada “cultura del territorio” y en todo el amplio cortejo de conceptos, procesos y prácticas que acompañan esta. La gobernanza territorial, las buenas y malas prácticas en la gestión del territorio y, sobre todo, la geopolítica y gobierno de este se convirtieron desde entonces en ejes directrices de su andadura profesional.

Precisamente por ello, por este marco de referencia muy brevemente dibujado en líneas anteriores, esta contribución que ahora se presenta incide, en su título, en la expresión “crónica de una tendencia”. Con ella queremos referirnos a esta evolución del profesor Juan Romero hacia los temas que tienen que ver con la llamada “textura federal”<sup>1</sup> en la articulación del territorio en España, línea de análisis que se inserta, igualmente, en esa “cultura del territorio” antes referida como una dimensión específica y extraordinariamente importante. Crónica de una tendencia que quiere sintetizar la progresiva orientación y decantación de sus preocupaciones hacia todo lo relacionado con el modelo de organización del territorio (el autonómico), así como con su “gobierno” o gestión, sus problemas, sus posibilidades y sus limitaciones. Un ámbito de estudio –muy poco cultivado por la geografía española y con escasa tradición<sup>2</sup>– donde lo que pretende es profundizar y reflexionar sobre el recorrido del Estado autonómico,

---

1 Esta expresión o concepto, difundida por Moreno (1997) –y a la que el propio Juan Romero se refiere en algunos de sus textos–, es explicada de la siguiente manera: “España es un país con textura federal. Su historia y composición social hacen del caso español un *tipo ideal* para un ordenamiento político que auspicie la federalización del Estado de las Autonomías” (Moreno, [1997] 2008: contraportada; se han respetado las cursivas utilizadas por el autor).

2 Puede destacarse, si acaso, el conjunto de textos y aportaciones que se encuentran en la web de la AGE en su sección de “Debates actualidad” dentro del apartado específico de “Modelo territorial” (<https://www.age-geografia.es/site/modelo-territorial/>), en el que se da cabida a los encuentros del denominado “Grupo de Toledo” (que inició estas reuniones en esa ciudad en el año 2013 y que tuvieron continuidad luego en Barcelona en 2018). También el Grupo de Historia del Pensamiento Geográfico en su reunión de Cocentaina (Alicante) en el año 2018 debatió al

su evolución, interpretación y perspectivas de futuro. En esa línea, el autor analizado aporta un análisis riguroso y establece propuestas concretas de reforma y reorientación. Sin duda, ha demostrado un marcado empeño en esta trayectoria de los dos últimos decenios.

De la lectura de sus trabajos se deduce, claramente, que para tal proceder se apoya en otros autores –referentes intelectuales en ese mismo campo–, con quienes comparte argumentos y opiniones y de los que se sirve en sus argumentaciones: Eliseo Aja, Miquel Caminal, Alain Gagnon, Will Kymlicka, Juan José Linz, Ramón Máiz, Luis Moreno, Ferrán Requejo, Juan José Solozábal, Joan Subirats y Gumersindo Trujillo. También de compañeros de tareas políticas, pero con conocimiento y experiencia en estos temas, como Alfons Cucó, Gregorio Peces-Barba, Ernest Lluch o Jordi Solé Tura, lamentablemente ya desaparecidos. Además, no desdeña tampoco la contextualización histórica en el tratamiento del tema, y de ahí las referencias a la época de la Segunda República y, muy particularmente, a Manuel Azaña y a otros intelectuales como Ortega y Gasset. Es cierto que podrían estar también otras referencias que, aun presentes, no son tan citadas en los trabajos del profesor Romero (lo están, pero... bastante menos). Por ejemplo, Roberto Blanco Valdés, autor de publicaciones importantes en esa línea y que han conseguido una difusión amplia<sup>3</sup> o la publicación colectiva de Camps Cervera, Botella Corral y Trillas Jané del año 2016. También referentes como Francesc de Carreras; o una aportación próxima en el tiempo (2013) presentada por Álvaro Rodríguez Bereijo en torno a la articulación territorial del Estado español. Pero con esto sucede como con muchos otros autores, trabajos y temáticas, donde la selección y apoyatura bibliográfica nunca es completa y sigue el orden de las preferencias personales. La selección es, precisamente, eso, una selección y, sin menoscabar la importancia y consideración de unos frente a otros, es también algo particular.

Sin ningún género de duda, puede afirmarse que la apuesta de Juan Romero es claramente federalista. Cree en ella, está convencido de su validez como vía hacia la que ir redirigiendo el perfeccionamiento del modelo de organización del territorio en España. Sus convicciones a este respecto son muy sólidas, están bien ancladas y claramente se inscriben, desde una perspectiva teórica y conceptual, en el ámbito de lo geopolítico (no en vano, una de las obras seleccionadas para esta contribución que ahora se presenta –Romero, 2009– lleva el expresivo título de *Geopolítica y gobierno del territorio en España*). Su criterio, su valía y su talla personal y profesional han constituido desde hace tiempo una referencia obligada para cuantos trabajan en estas líneas de estudio apuntadas. Considerar la opinión y los planteamientos del profesor Romero se ha convertido, en cierto modo, en un paso imprescindible para académicos, pero también para gestores y políticos al tratar del territorio. Su proyección social y profesional, en virtud

---

respecto. Con anterioridad, en algunos coloquios de la propia AGE ya se fueron introduciendo ponencias en las que de una forma u otra estos temas se abordaron: Sevilla 1993 (divisiones territoriales, comarcalizaciones); Barcelona 2003 (nuevos contextos geopolíticos e institucionales); o Madrid 2017 (gobierno del territorio y organización territorial del Estado).

3 Piénsese, tan solo, en dos tan destacadas como son *Los rostros del federalismo* (2012), mencionada únicamente como una posible lectura a ser consultada en una de las publicaciones del profesor Romero que tomamos como referencia en este texto, o *El laberinto territorial español* (2014), de extraordinaria importancia en estas cuestiones. Ambas han sido publicadas en Alianza Editorial.



de tales condiciones, ha adquirido especial relevancia, sobre todo en la Comunidad Valenciana. Bien puede decirse, sin temor a equivocarnos, que algunos procesos, conflictos y problemas podrían haberse encauzado más eficaz y correctamente si se hubieran seguido los razonamientos y las propuestas que él ha venido difundiendo.

Así pues, para proceder a presentar este objetivo, hemos seleccionado diversas aportaciones que tienen ese denominador común: el modelo de articulación u organización política y territorial del Estado en España y las circunstancias que van unidas a la gestión y gobierno propiamente territoriales. Todas ellas han sido escritas –por él como único autor o en colaboración– a partir del año 2000 y hasta hoy; son, pues, obras plenamente del siglo XXI. Más concretamente, la selección incluye tres artículos de opinión publicados en la prensa, cuatro artículos de revistas, tres libros y tres capítulos de libro (uno de estos se corresponde con la ponencia expuesta en el XXV Congreso de la Asociación Española de Geografía, AGE, celebrado en Madrid en el año 2017). La relación de todas ellas está referenciada en la bibliografía final que acompaña a este texto. Consideramos que constituyen una representativa muestra de cuanto ha ido publicando Juan Romero en estos años que lleva recorrido el siglo XXI en torno a esta orientación tan específica de su estudio e investigación. Por medio de la lectura de estas publicaciones, se va trazando con claridad la trayectoria federal que defiende y se van desgarrando las principales ideas-fuerza y conceptos fundamentales que constituyen la trabazón argumental en torno a la que gira su propuesta. Determinados términos y conceptos se revelan como básicos, decisivos; sobre estos hace girar su exposición y se van a repetir en varios de sus trabajos; son sus puntales de apoyo: descentralización política, autonomía, federalismo, Estado compuesto, naciones, Estado plurinacional, Estado federal, federalismo plurinacional, geopolítica, gobierno del territorio, gobernanza, cooperación, coordinación. Vamos a subrayar algunos por la trascendencia que tienen, ya que el objetivo de este texto que presentamos consiste en resaltar los ejes fundamentales que sirven de sustento a su “discurso o razonamiento propiamente federalista”.

#### LA TESIS FEDERALISTA DE JUAN ROMERO RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. PRINCIPALES RASGOS, IDEAS O CONCEPTOS MÁS IMPORTANTES Y SU VALORACIÓN

##### *De inicio, el cambio de modelo de Estado*

En el centro de todo, y como punto de partida, se encuentra una premisa que, si bien no es innovadora ni exclusiva, la formuló de manera explícita en 2000 y 2002, y ha continuado haciéndolo en posteriores trabajos e intervenciones. En esta, el proceso de descentralización política que conoció España a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 –y que el propio Juan Romero (2012a), en uno de sus textos que nos sirven de referencia ahora, definía utilizando la expresión de Gagnon (2010, p. 79) según la cual España pasaba de ser una forma de “Estado impuesto” a otra forma de “Estado negociado”– se materializó en un modelo de organización territorial, el del Estado autonómico, con diferentes realizaciones, resultados y avances a lo largo de todos estos años, sí, pero que desde hace tiempo viene dando muestras de agotamiento y haciendo evidentes distintas insuficiencias y límites. Por ello, la

España resultante de esa evolución es una “España inacabada” (Romero, 2006 y 2012b), que no ha culminado su proceso iniciado con el nuevo modelo de organización territorial del Estado recogido en el título VIII de la Constitución de 1978. Es quizás esta expresión –“inacabada”– la que más fortuna ha logrado en la identificación de la producción escrita de Juan Romero en torno a esta temática, pues refleja como ninguna otra esa continua trayectoria política en la organización territorial iniciada hace ya cerca de medio siglo, pero que ha alcanzado un determinado punto a partir del cual todavía está por seguir evolucionando, transformándose y redefiniéndose, sometida a debate.

### *Luego vino la evolución posterior y surgieron las limitaciones*

A partir de este planteamiento, se desgana todo un conjunto de razonamientos derivados que contribuyen, por una parte, a desarrollarlo de una manera más explicativa y, por otra, a ir más allá de lo que eso supone –proporcionar una explicación o interpretación de a partir de qué y cómo se ha cubierto todo este proceso–, proponiendo, para ello, un posible camino a seguir, un determinado rumbo, una cierta hoja de ruta, en esa evolución hacia un modelo más perfilado de articulación política de España.

Así, por una parte, se subraya una de las ideas más destacadas en las que el profesor Romero sustenta su análisis sobre el surgimiento del Estado autonómico y su evolución: el papel de las reivindicaciones históricas de los nacionalismos (el catalán y el vasco más particularmente, aunque también el gallego); su “acomodación”, como él lo llama, o encaje en la diversidad de España (él mismo –Romero, 2002, p. 33– ya se apoya en lo que Kymlicka afirmaba en 1999 como “acomodo de culturas nacionales en el contexto de una cultura social mayoritaria”, idéntica idea ya expresada por Requejo, 1999, p. 330, cuando hablaba de “acomodació plena i estable de les identitats nacionals minoritàries de l’estat”). A su entender, este es “uno de los pilares sobre los que se construyó el consenso constitucional” (Romero, 2008a, p. 13). Se recoge aquí una singular expresión acuñada por Joan Subirats –las denominadas por este como “naciones internas”–; para Romero se trataba de encontrar una solución aceptable para las históricas reivindicaciones de estas (si bien ya en la transición era esta una idea muy compartida por varias formaciones políticas –con distintas variantes y alcances–, a excepción de la entonces Alianza Popular), lo que no deja de ser objeto de debate por las repercusiones que todo ello pueda generar en el surgimiento de asimetrías difíciles de entender para muchos. Y eso que, como recuerda Blanco (2014, p. 171), el concepto de nacionalidades del artículo 2 de la Constitución de 1978 fue considerado entonces innegociable por los nacionalistas. Este mismo autor, en lo referente a la identificación del consenso de los constituyentes relativo a la estructura del Estado español, destaca que

El núcleo de tal consenso consistió en dar forma jurídica al componente esencial del gran pacto político que habría de servir de motor a la redacción del título VIII de nuestra ley fundamental: el rechazo al centralismo (Blanco, 2014, p. 173).

Ahora bien, más allá de entrar en un debate acerca de lo que se entiende por nación, nacionalidades e identidades –que no es el objetivo de esta contribución y sobre lo que ni siquiera, muy probablemente, hubiera consenso entre los autores del presente texto–, así como de que el modelo de Estado y el marco constitucional básico en el que se integre deba de girar en torno a tales individualidades o a la

“reconstrucción de identidades” (Romero, 2008a, p. 14), campo amplio de debate y sobre lo que, desde luego, es difícil encontrar acuerdo, lo que sí interesa resaltar para continuar con la explicación y argumentación que conducen a Juan Romero a defender esa apuesta federal es el punto al que, según él, ha ido llegando la evolución de ese Estado autonómico configurado a partir de 1978. Y también interesa resaltar determinadas consideraciones fundamentales que, a su juicio, garanticen y hagan realmente viable el funcionamiento de la propuesta que él defiende, la de un claro federalismo, lo que él mismo denominaba como “muchas cuestiones relacionadas con el funcionamiento eficaz del Estado autonómico” (Romero, 2002, p. 17).

Es desde la constatación de una serie de lo que él concibe como ciertas carencias, insuficiencias y limitaciones (cuestión, como todo, discutible para muchos otros y que él mismo cifra en el reconocimiento de determinadas identidades y la plurinacionalidad, de cuestiones de financiación, de autonomía política o autogobierno) como llega a decir que hablamos de “un Estado unitario ya inexistente” (Romero, 2008a, p. 17), que “el modelo de Estado autonómico está agotado, el pacto constitucional del 78 también y no hay consensos básicos acerca del camino a seguir” (Romero, 2012a), afirmación esta segunda quizás excesivamente categórica, pese a reconocer lo que de avance ha representado<sup>4</sup>. Algo sobre lo que ya en su momento formuló un interrogante de interés al plantear

Si nos encontramos ante un Estado consolidado cuyo modelo habría que “estabilizar”, “cerrar”, “completar” o “culminar”, introduciendo algunas modificaciones o innovaciones que sentaran las bases de una mejor articulación del Estado autonómico, o si, por el contrario, nos encontramos en el final de una primera y positiva gran etapa de descentralización política que, una vez consolidada, permitiría abordar el desafío constitucional, o mejor el reto histórico, de encontrar acomodo a las diferentes naciones que integran el Estado español (Romero, 2002, p. 15).

*Y se quiere ir hacia un Estado federal, pero... ¿por qué no se llega a él?*

A partir de todo esto, Romero propone “el desarrollo pleno de un Estado autonómico de inspiración federal” (Romero, 2000, p. 116), algo que años después seguirá reafirmando: “es necesario perfeccionar el Estado autonómico en clave federal” (Romero, 2008c), se muestra “a favor de una organización territorial más federal” (Romero, 2012b, p. 22), participando así de la idea que ya en su momento Solé Tura (1985), casi estrenado ese nuevo modelo, defendiera cuando decía que había que “defender el Estado de las autonomías en un sentido federal y cooperativo, una regionalización del Estado en sentido federal”<sup>5</sup>. Esta es la misma tesis de Moreno ([1997] 2008) cuando hablaba hace tiempo de “la federalización de España”. Es decir, toda la constatación de hechos a la que se ha hecho antes referencia le lleva a Romero a afirmar que “un Estado compuesto, como el español, es funcionalmente federal” (Romero, 2008a, p.

4 Decía Juan Romero hace ya veinte años que “casi nadie discute la importancia de los avances realizados desde la aprobación de la Constitución de 1978 y de su desarrollo posterior. Sin sacralizar su contenido ni negar la posibilidad de su relectura o, en su caso, modificación consensuada, es necesario valorar positivamente la trascendencia de lo logrado durante los últimos dos decenios” (Romero, 2002, p. 13).

5 El entrecomillado está tomado de la página 27 del prefacio redactado por Marc Carrillo en la edición que en el año 2019 hizo El Viejo Topo de la obra original de Jordi Solé Tura publicada en 1985 en Alianza Editorial.

20), aunque muchos otros lo ven como sencillamente muy descentralizado (Romero, 2008b), producto de la profunda modificación de la geografía del poder político ocasionada a partir del proceso de descentralización iniciado a principios de la década de los años ochenta (Romero, 2012b, p. 26). Los distintos estatutos de autonomía comenzaron a ser modificados desde muy tempranamente, aunque fue sobre todo en la primera década de este siglo XXI cuando se sucedieron un conjunto importante de reformas en muchos de ellos. Para Juan Romero, la demanda de más autonomía política de los nacionalismos catalán, vasco y gallego, así como los que él considera “niveles de insatisfacción” ligados a esto (Romero, 2008a, pp. 14-15), son dos de los factores que están en la base de tales propuestas de reforma y que hicieron necesario acometer esa nueva etapa. Precisamente, a partir de esos momentos, llegaba a afirmar que

Si el modelo de Estado que la Constitución de 1978 prefiguraba era “federalizable”, en palabras del profesor García de Enterría, una vez culminado el proceso de aprobación y desarrollo de los Estatutos y tras la revisión del modelo de financiación, podrá decirse que el Estado autonómico será mucho más federal que antes de las reformas (Romero, 2008a, p. 17).

Sin embargo, Romero aprecia que a pesar de todas esas condiciones España está “aún lejos de ser un Estado federal” (Romero, 2008b; 2009, pp. 79-101), que “sigue faltando mucho para un funcionamiento realmente más federal entre las partes que son Estado” (Romero, 2008b; 2012b, p. 23) y que “no existe cultura federal” (Romero, 2012a); subraya, incluso, que se mantiene “la sensación, en definitiva, de que no hay un modelo claro de organización territorial del Estado” (Romero, 2021b, p. 23). Y no es, precisamente, que España no haya adquirido rasgos muy propios de los Estados federales, con niveles de descentralización y transferencia de competencias superiores, incluso, al decir de Blanco (2014), a los de muchos otros Estados que se han definido de modo institucional como propiamente federales, “España es una federación en todo menos en el nombre” (Blanco, 2014, p. 205). Romero habla de indefinición para referirse al paisaje geopolítico surgido tras ese intenso periodo de reformas antes mencionado, pues constata que “tampoco responde a un modelo de administración y gestión propia de un Estado compuesto” (Romero, 2012b, p. 32). Lo explica de una manera muy expresiva:

La gran paradoja del caso español estriba en el hecho de que un Estado compuesto carece de los espacios adecuados de decisión política propios de cualquier Estado federal, compuesto, o con gran nivel de reparto de poder político entre administraciones. Carece también de la cultura federal imprescindible para la elaboración participada y consensuada de políticas públicas (Romero, 2012b, p. 26).

¿Por qué, pues, Juan Romero afirma que aun con todo España está lejos de ser un Estado federal? Obviamente, porque desde el punto de vista de su estructura política España no se define como tal, pese a que funcionalmente tenga todos los resortes y las herramientas que lo pueden calificar así. Pero no es tanto –o solo– esa razón la que el profesor Romero argumenta. Él, sobre todo, afirma que esa textura federal no se consigue por otros motivos. La falta de la implantación y desarrollo de una gobernanza territorial adecuada donde los distintos niveles, con sus diferentes grados de autonomía, se desenvuelvan en ese contexto es un lastre muy importante, a su juicio, para conseguir ese más correcto y avanzado funcionamiento propio de un Estado federal. No hay correspondencia, para él, entre descentralización política y cultura federal; esa descentralización no ha traído consigo una mejora de los niveles de gober-

nanza territorial (Romero, 2012b, p. 26) y defiende que “el federalismo solo llegará cuando se asuma la primacía de la cooperación multilateral en beneficio de todos” (Romero, 2008b). En los textos de Juan Romero que sirven de base a esta contribución, una idea obsesiva y recurrente es esa: la de la ausencia de unos mecanismos y estructuras de cooperación y coordinación –y una verdadera cultura ejercitada en estos campos– multinivel en la gobernanza territorial, en el denominado “gobierno del territorio”. Cooperación y coordinación –para él, “principios esenciales en un Estado compuesto” (Romero, 2012b, p. 25)– que respeten la autonomía de cada escala o nivel de los que son también “Estado” (nacional, autonómico, local) e instancias formales de codecisión. Mecanismos de coordinación que sean realmente efectivos, producto de una cultura política cooperativa. Hace una denuncia constante de esta carencia, limitante para avanzar en la federalización por la que él apuesta de modo decidido. Lo manifiesta de manera muy clara cuando afirma

Los mecanismos de coordinación y cooperación multilaterales, salvo excepciones, se ignoran, se eluden o se mantienen bajo mínimos [...] Se necesitan más gestos federales y más cultura federal, entendida esta como sinónimo de cultura política del pacto (*foedus*), de lealtad constitucional e institucional, de coordinación y cooperación entre esferas y niveles de gobierno [...] Distintas esferas de gobierno comparten competencias sobre el mismo territorio, pero no siempre existe coordinación entre ellas [...] Que haya pleno desarrollo de las competencias atribuidas en cada caso a los diferentes niveles del Estado y el establecimiento de espacios de cooperación (Romero, 2012b, pp. 23-31).

J. Romero aboga abiertamente por mejorar esos mecanismos antes señalados; por ser imaginativos para que las diferentes esferas de gobierno encuentren espacios para la cooperación y de codecisión; por aumentar e incentivar una interdependencia cada vez mayor entre esos distintos niveles de gobierno porque el modelo de Estado configurado obliga a ello; y también por reforzar la cooperación interregional –“sigue siendo uno de nuestros retos geopolíticos más importantes para el futuro inmediato” (Romero, 2012b, p. 27). Para alcanzar todo esto se requiere asimismo “lealtad institucional”, que ha de ser respetada por todas las partes en juego como base fundamental de la estabilidad política y pilar fundamental de todo Estado de corte federal. Hace algo más de veinte años el autor ya esbozó un esquema de insuficiencias que limitaban el avance federalizador del modelo de Estado español (Romero, 2000, pp. 116-121; Romero, 2002, pp. 13-39). De hecho, establecía un conjunto de líneas de orientación para lograr ese desarrollo pleno de un Estado autonómico de inspiración federal que abarcan desde las instituciones estatales hasta la representatividad de los Gobiernos y administraciones locales, pasando por el sistema de financiación y la representación de los diferentes niveles ante la Unión Europea. Propuestas, en definitiva, de reformas que igualmente ha continuado defendiendo (Romero, 2012b, pp. 33-37; Martín et al., 2013, pp. 71-96) y que incluyen desde la constantemente reclamada reforma de instituciones clave en este terreno, como el Senado, hasta las conferencias de presidentes y las intersectoriales o la promoción de contrapartidas –en aras del proceso de descentralización– en favor de los Gobiernos locales.

Curiosamente, en algunos casos y explicaciones de las aportadas por Romero en estos textos que nos sirven ahora de apoyo, parece incurrirse (formalmente tan solo) en aparente contradicción. Así, por ejemplo, defiende un modelo federal y la descentralización como marco más adecuado para la ordenación y gestión del territorio, pero reconoce que esa falta de cultura federal en España lastra todo, mientras que en países vecinos, como Francia, el Estado unitario centralizado lo ha hecho mejor en ese campo,

el de la ordenación en ciertos ámbitos (zonas costeras, recursos hídricos, etc.). Es aquí, precisamente, en ejemplos concretos como los que él explica (gestión integrada de zonas litorales, gestión de recursos hídricos y cuencas hidrográficas, otros planes territoriales y actuaciones en distintos medios como el urbano, etc.) donde también cobra importancia decisiva el gobierno territorial multinivel, un campo de prácticas de enorme valor para la geografía. Y ahí es donde Romero constata el fracaso de esa gobernanza multiescalar (Romero, 2012b, p. 27; Romero, 2017).

Ahora bien, junto a todo lo que se ha argumentado hasta ahora en páginas anteriores, en la obra de Juan Romero impregnada por esa búsqueda y defensa de una clara “textura federal” existe también un obstáculo importante, según su opinión: la ausencia de una referencia explícita a la “plurinacionalidad”. Desde un primer momento, la idea del reconocimiento de las distintas “naciones internas” (como las llama él usando la expresión de Subirats), de la reconstrucción de identidades (Romero, 2008a, p. 14), incluso de lo que él califica como “déficit de reconocimiento de la singularidad de Cataluña dentro del Estado” (Romero, 2008a, p. 15), se convierte en uno de los ejes más importantes en los que sustentar el federalismo hacia el que debería tender España. Habla de “ampliar la posibilidad de mejorar el reconocimiento de la plurinacionalidad en clave federal” (Romero, 2012b, p. 18). Varias de sus contribuciones (Romero, 2000; 2008a y c; 2012a y b; 2015) se detienen y profundizan en ello. El denominador común en todas estas es el de defender el llamado “federalismo plurinacional” como modelo hacia el que, a su juicio, debería tenderse. Y lo hace desde una postura ideológica decidida y con total transparencia, sin llamarse a engaño. Lo manifiesta con claridad cuando defiende que

El federalismo plurinacional, que se asienta en concepciones no nacionalistas, puede ser una opción posible [...] se representa como un juego de coordinación de varios actores en el acuerdo de organizar la convivencia de un Estado complejo (Máiz, 2008: 259-285). Esta variante del federalismo se defiende aquí como la mejor forma para organizar la distribución territorial del poder en un Estado compuesto [...] Tal vez sea el que mejor se ajuste a la realidad geopolítica del estado autonómico (Romero, 2012b, p. 41).

#### VALORACIONES Y ALGUNAS DUDAS COMO CONCLUSIONES

Ante muchas de las cuestiones que se han ido desgranando a lo largo de esas páginas sobre lo que representa la “textura federal” en parte de la obra y proyección científica y social de Juan Romero, surgen distintas valoraciones y se plantean interrogantes. Es verdad que existen carencias que limitan seriamente un correcto funcionamiento de todos los engranajes de lo que debiera ser un Estado federal, que sin ser tal caracteriza al modelo de organización política de España como Estado. Pero no es menos cierto que el avance en un constante proceso de transferencia de competencias que ha ido progresivamente vaciando de estas al Estado ha ido convirtiéndolo en uno de los mayores ejemplos de descentralización política que pueda encontrarse.

El funcionamiento, en la práctica, del modelo de Estado descentralizado que ha resultado ser el Estado autonómico en España no ha estado exento de distorsiones que demuestran, en realidad, que ha faltado sentido de cooperación y cultura política. Lejos de existir una tendencia hacia un funcionamiento progresivamente más coordinado entre los distintos niveles que constituyen la geografía política

de España, las más de las veces ha existido mimetismo, por un lado, y competencia, por otro. Uno de los ejemplos más evidentes, que demostró al mismo tiempo la verdadera falta de sentido común en el gobierno del territorio a escala autonómica, lo dieron los distintos procesos plasmados en la reforma de algunos estatutos de autonomía (de lo cual algunas de las contribuciones de Juan Romero dan cuenta también): el blindaje de los ríos fue su caso más llamativo. Pero sin ir más lejos, también el sistema de financiación introduce elementos disfuncionales y de debate que, apoyándose en determinados casos en situaciones específicas ligadas a derechos históricos, no dejan de resultar muy chocantes y se alejan de una concepción de igualdad, por mucho que estén constitucionalmente reconocidos dentro de este Estado autonómico que es España.

Es cierto que se parte de un notable déficit de cultura del pacto y cooperativa, como se ha ocupado varias veces en resaltar el profesor Romero. Falta una cultura territorial “acordada” que facilite abordar de manera conjunta el tratamiento de los problemas territoriales, como también la realidad se ha empeñado en demostrárnoslo de un modo tozudo con las formas de gestión de algunos espacios naturales; con la ausencia de planteamientos de políticas y actuaciones comunes aplicables a espacios compartidos a uno y otro lado de unos límites político-administrativos; o incluso con la falta de decisión para entender que la malla político-administrativa que delimita algunas unidades territoriales puede sobrepasar los propios límites de una provincia o de una comunidad autónoma, pues algunas de ellas guardan una coherencia evidente que no entiende de frontera alguna.

Las más recientes aportaciones de Juan Romero en todo este ámbito al que se han dedicado estas páginas precedentes y que ahora concluimos son las que hizo en mayo de 2022 en el marco del seminario “España polifónica y desconcentrada: un país en forma de malla”, organizado por la Cátedra Prospect Comunitat Valenciana 2030. En un paso más allá a partir de todo cuanto él ha ido escribiendo y promoviendo sobre la textura y cultura federal, esta contribución representa un refuerzo de sus planteamientos y un avance, pues la acuñación de los conceptos “España polifónica” y “España desconcentrada”, así como la argumentación de la necesidad de concebir un modelo para España “en forma de malla”, basado en la multilateralidad, son las principales innovaciones. En palabras de la intervención del propio profesor Romero en esta reunión, síntesis de su pensamiento respecto a todo lo que se ha venido analizando hasta el momento en esta temática, “España debería saber, querer y poder ser federal”.

Hablar de una “España polifónica” simboliza un nuevo momento y es el ejemplo de una visión multipolar de la España actual, muy distinto a la España del 78 en que se configuró el Estado autonómico. Las propuestas que a este respecto se hacen invitan, según el propio Juan Romero afirma, a “revisitar” el artículo 2 de la Constitución española y a explorar vías normalizadoras en este tiempo. Y mueven, igualmente, a impulsar una reformulación de la organización territorial del Estado menos vertical, más horizontal; menos radial, más en red. En síntesis, y tal y como se proclamó desde la convocatoria de este foro de debate impulsado por la Generalitat Valenciana y la Universitat de València,

La España polifónica es un nuevo paradigma sobre cómo concebir la organización territorial de la comunidad política española, que permita evolucionar el Estado autonómico en consonancia con los nuevos retos y exigencias que expone nuestra sociedad y el contexto histórico en el que ésta se encuentra [...] Todo ello significa hoy concebir la mejora de la organización territorial como un punto de equilibrio más armónico entre los centros de la gobernación y las periferias que la sostienen.

Y para ello, la España polifónica consiste en una apuesta política definida por la evolución de un modelo multinivel de Estado desde dos planos principales: el orgánico y el dinámico.

Ambos planos, según el informe final elaborado en septiembre de 2022, meses después del seminario de debate, proponen realidades descentralizadoras muy concretas: organizar el entramado institucional de una manera que se posibilite la presencia de las instituciones estatales en las diferentes comunidades autónomas: desconcentrar y relocalizar las instituciones (plano orgánico; se proponen hasta once deslocalizaciones), y desarrollar una cultura política multinivel, donde los diferentes actores políticos y administrativos tengan en cuenta a sus homólogos en diferentes niveles organizativos a la hora de concebir la actividad pública y la acción política (plano dinámico).

Ante todo este panorama y pese a todos estos planteamientos... ¿estamos realmente preparados en España para asumir, mejorar y consolidar una cultura federal? Utilizando una expresión ampliamente difundida, “la música suena bien”, pero la letra y los arreglos no terminan de garantizar que sea posible en un plazo de tiempo razonable dar realidad a todo esto. La progresiva descentralización que ha ido definiendo el dinamismo y funcionamiento político del Estado autonómico en España ha demostrado también, en bastantes ocasiones, que no se han sabido gestionar correctamente muchos recursos y competencias, que en virtud de ese mimetismo entre unas comunidades autónomas y otras se ha asistido, más bien, a la proliferación de modelos de una misma realidad. Si nos apoyamos en algunos de los planteamientos que formula Juan Romero, podríamos también preguntarnos: ¿realmente solucionaría ese sistema, ese modelo más federal, la permanente reivindicación e insatisfacción de algunos territorios? ¿Son, de verdad, necesarias más reivindicaciones en favor de un reconocimiento más explícito del hecho plurinacional? Como en todo debate académico, la respuesta queda abierta y sujeta a diversas opiniones.

#### REFERENCIAS

- Blanco, R. (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco, R. (2014). *El laberinto territorial español*. Madrid: Alianza Editorial.
- Camps, V., Botella, J., & Trillas, F. (2016). *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Delofour, C. (2007). *España, las Autonomías y Europa. Ensayo sobre la inversión de nuevos modos de organización territorial y de gobernanza*. Gijón: Editorial TREA.
- España polifónica: por un país en forma de malla*. <https://argos.gva.es/documents/354883759/358606916/Informe+Espan%CC%83a+Polifo%CC%81nica.pdf/76b40911-6652-8da5-8885-ba92e-23079c1?t=1653898847468>
- Farinós i Dasí, J. & Moneyba González, M. (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En Romero Tarín, A. & Antonio Alejo J. (coords.). *Panorama de la gobernanza: perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica* (pp. 147-167). Alicante: Universidad de Alicante / Tirant lo Blanch.
- Farinós Dasí, J. & Montiel Márquez, A. (2021). Gobernanza y organización del estado en clave territorial y desde los territorios. En Farinós Dasí, J. & Montiel Márquez, A. (eds.). *X Congreso Internacional de*



- Ordenación del Territorio: recuperación, transformación y resiliencia. El papel del territorio* (pp. 547-560). Valencia: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT.
- Farinós Dasí, J. & Montiel Márquez, A. (2022). Ordenación del territorio y políticas públicas: concurrencias, condicionantes y limitaciones operativas. Opciones para una gobernanza efectiva. En Farinós Dasí, J. & Serrano Rodríguez, A. (coords.); Farinós Dasí, J., Latasa Zaballos, I., Prada Llorente, E., & Rando Burgos, E. (eds.). *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia* (pp. 391-409). Valencia: Universitat de València.
- Gagnon, A.-C. (2010). La recerca d'un ideal d'autonomia: de la contenció a la habilitació. En Requejo, F. & Gagnon, A.-C. (eds.). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur* (pp. 77-99). Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- Kymlicka, W. (1999). Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales. En García, S. & Lukes, S. (comps.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- Martín Cubas, J. (2021). Administración pública y gobernanza local. En Hermosilla Pla (dir.). *Procesos territoriales valencianos* (pp. 333-349). Valencia: Universitat de València.
- Martín Cubas, J. (2022). Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación. En Moreno González, G. (dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 59-77). Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Martín, J., Pérez, J. A., Romero, J., Soler, M., & Vidal, J. M. (2013). *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?* Madrid: Díaz & Pons.
- Mira-Perceval, A., Pérez, J. A., & Romero, J. (2013). Deslegitimación política y descrédito fiscal de las Comunidades Autónomas. *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 41, 96-113.
- Moreno, L. ([1997] 2008). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- Requejo, F. (1999). La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España. En Fossas, E. & Requejo, F. (eds.). *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 303-344). Madrid: Trotta.
- Rodríguez, A. (2013). Las reformas necesarias para España. La Constitución y la articulación territorial del Estado español. *Cuadernos FAES*, 40, 23-36.
- Romero, J. (2000). De l'Estat unitari a l'Estat autonòmic. Realitzacions, insuficiències i límits del procés de descentralització política a Espanya. *L'Espill*, 5, 114-121.
- Romero, J. (2002). Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España. En Cucó, A., Romero, J., & Farinós, J. (eds.). *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado* (pp. 13-39). Valencia: Universitat de València / PUV.
- Romero, J. (2006). *España inacabada*. Valencia: Universitat de València / PUV.
- Romero, J. (2008a). Autonomía política y nacionalismos. Sobre la acomodación de la diversidad en España. *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 26, 13-24. <http://hdl.handle.net/10550/46234>
- Romero, J. (2008b). Aún lejos de un verdadero Estado federal. *El País*. [https://elpais.com/diario/2008/11/25/opinion/1227567611\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/11/25/opinion/1227567611_850215.html)
- Romero, J. (2008c). La tensión entre nacionalismos en España. *El País*. [https://elpais.com/diario/2008/01/16/opinion/1200438004\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/01/16/opinion/1200438004_850215.html)

- Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2012a). La (im)posible vía del federalismo plurinacional. *El País*. [https://elpais.com/ccaa/2012/10/09/valencia/1349772950\\_482440.html](https://elpais.com/ccaa/2012/10/09/valencia/1349772950_482440.html)
- Romero, J. (2012b). España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(1), 13-49.
- Romero, J. (2017). El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. En *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un Mundo Global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 2378-2393). Madrid: AGE (Asociación de Geógrafos Españoles) / UAM (Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Geografía) / UAM Ediciones.
- Romero, J. & Alcaraz, M. (2015). Estado, naciones y regiones en la España democrática. En Romero, J. & Furió, A. (eds.). *Historia de las Españas: una aproximación crítica* (pp. 371-430). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero González, J. & Farinós Dasí, J. (2004). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos culturales y nuevas visiones*. Gijón: Editorial TREA.
- Solé, J. (2019). *Nacionalidades y nacionalismos. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Vilassar de Dalt (Barcelona): El Viejo Topo.

Cómo citar este artículo:

Plaza Gutiérrez, J. I. & Lois González, R. C. (2023). La “textura federal” en la obra de Juan Romero: breve análisis y crónica de una tendencia. *Cuadernos de Geografía*, 110, 13-26.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25372>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

MOISÉS SIMANCAS CRUZ<sup>a</sup>

## POLÍTICA, POLÍTICOS Y DECISIONES PÚBLICAS: CRÓNICA DEL INICIO DEL PROCESO DE DELIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO TURÍSTICO DE CANARIAS

### RESUMEN

Las extraordinarias expectativas de construcción de oferta de alojamiento turístico existentes a finales de la década de los noventa en el destino de las Islas Canarias (España) determinaron la conveniencia de intervenir desde lo público, con el fin de limitar su crecimiento insostenible. El problema derivó en la decisión acerca de la forma de abordarla, al haber distintas alternativas por parte de dos grupos de políticos y técnicos. El objetivo principal de este trabajo es describir el proceso de toma de decisión. Para ello, se ha optado por el enfoque de análisis de contenido o de correlato del momento, consultando las normas, los actos jurídicos y la “literatura gris”, así como entrevistando a algunos de los actores claves. Ello nos ha permitido identificar a los actores públicos que se involucraron y lo lideraron. También ha posibilitado descubrir sus patrones de comportamiento y capacidad de liderazgo, así como comprender las reacciones de unos actores ante determinadas propuestas y acciones de los otros, sobre todo, cuando se dieron conflictos y divergencias al converger múltiples intereses y enfoques.

**PALABRAS CLAVE:** actores públicos; crecimiento turístico; moratoria turística; política pública.

---

<sup>a</sup> Departamento de Geografía e Historia, Universidad de La Laguna. Campus de Guajara, apartado 456, 38200 La Laguna. msimancas@ull.es, <https://orcid.org/0000-0002-0337-0424>

Fecha de recepción: 09-10-2022. Fecha de aceptación: 28-04-2023.

POLITIC, POLITICIANS AND PUBLIC DECISIONS: CHRONICLE  
OF THE BEGINNING OF THE PROCESS OF DELIMITATION  
OF TOURISM GROWTH IN THE CANARY ISLANDS

ABSTRACT

The extraordinary expectations of construction of tourist accommodation at the end of the nineties in the destination of the Canary Islands (Spain) determined the convenience of intervening from the state. The purpose was to limit its unsustainable growth. The problem resulted in the way to address it, when different alternatives emerged from two groups of politicians and technicians. The main objective of this paper is to describe their behavior. This has allowed us to identify the public actors who were involved and led this pre-operational process, to discover their behavior patterns and leadership capacity, as well as the reactions of some to certain proposals and actions of others, especially when there were conflicts and divergences when multiple interests and technical and political points of view converged. For this, the content analysis approach or correlate of the moment has been chosen.

KEYWORDS: public actors; tourism growth; limitation; public policy.

INTRODUCCIÓN

Aunque la actividad turística se sustenta fundamentalmente en el sector privado, constituye uno de los campos de negocio en el que el empresariado no solo es partidario del intervencionismo público, sino que, incluso, lo exige en momentos puntuales y contracíclicos (Francisco, 2003). Así, no existe alternativa; el debate radica en definir los límites e intensidades de esa intervención (Merinero y Pulido, 2009). Por ello, el sector público desempeña un papel relevante, en la medida en que, en su correspondiente ámbito competencial, constituye el protagonista determinante, aunque no exclusivo y, en la mayoría de las ocasiones, en colaboración con los actores privados, en la formulación, aprobación y, sobre todo, implementación de las políticas turísticas. Estas comprenden el conjunto de actividades, decisiones y procesos que, posicionadas en la parte superior de la cadena de toma de decisiones (Velasco, 2011; Fayos, 2004; Hall, 2004; Dente y Subirats, 2014), pueden intervenir expresamente en la actividad turística, con la consiguiente modificación de su dinámica.

Se trata de un proceso de apropiación de la gestión del turismo desde lo público. Esto provoca que la política pública turística sea susceptible de considerarse un espacio de liderazgo político, en la medida en que su formulación, aprobación e implementación se enmarca en un proyecto o entorno político, resultando de un proceso político, que refleja la decisión, ideología y voluntad política del correspondiente Gobierno. Ello las convierte en un fenómeno político (Velasco, 2016) y dota de autoridad, capacidad e influencia a los actores públicos presentes en los diferentes niveles de gobierno y con competencia en materia turística. En estos casos, los actores decisorios (legislativos y/o ejecutivos) hacen uso de sus roles legítimos y democráticos de poder y de su ámbito competencial de influencia, y llegan, incluso, a

imponer sus principios, valores, intereses y puntos de vista. Por ello, su análisis es relevante para explicar cómo la política pública se ha formulado y funcionado.

En este contexto, la identificación de los actores políticos permite analizar sus estrategias y entender sus comportamientos en términos de influencia y autoridad. Si bien el liderazgo político es uno de los fenómenos más estudiados y menos comprendidos por parte de las ciencias sociales, no sucede respecto a las políticas turísticas. Ello da cuenta de la conveniencia de identificar y valorar el papel, el comportamiento y las tramas desarrolladas por los actores políticos que intervienen en su definición, estructuración e implementación.

La denominada “moratoria turística” implementada en las Islas Canarias (España) en el año 2001 constituyó una política sustantiva turística, que marcó el devenir del debate político y económico de la V Legislatura (1999-2003), hasta llegar a convertirse en su “proyecto estrella”. Para ello, una serie de políticos y técnicos, con sus intereses, objetivos y relaciones, adquirieron un protagonismo esencial desde la idea inicial de la conveniencia de intervenir sobre el crecimiento insostenible de la oferta de alojamiento turístico. Su diseño, formulación u aprobación fue un ejemplo de decisión, liderazgo e interés político y técnico de sacarla adelante.

El principal objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de los actores públicos que participaron en la toma de decisiones en el escenario preoperacional de la moratoria turística de Canarias (España). Así, se ahonda en el concepto de “análisis de esas partes interesadas” (*stakeholder analysis*), con el fin de identificar a los actores públicos, así como para descubrir sus patrones de comportamiento e interacción en el marco del concepto de “gestión de las partes interesadas” (*stakeholder management*) (Freeman, 1984). Para ello, se ha optado por el enfoque de análisis de contenido o de relato del proceso de toma de decisiones. La información jurídica legislativa ha resultado imprescindible, debido a su capacidad para establecer pautas de comportamiento vinculantes y de obligado cumplimiento para los agentes, públicos y privados, en forma de derechos y obligaciones, así como para seguir el debate político desarrollado durante el proceso de su aprobación. Del mismo modo, la consulta de “literatura gris” (estudios, informes, proyectos y documentos de trabajos inéditos de carácter técnico o de discusión) y la entrevista a los actores clave han resultado de igual importancia, al aportarnos la base estratégica para la emisión de determinados juicios de referencia en el proceso de toma de decisiones relacionados con la moratoria turística.

#### EL ESCENARIO PREVIO A LA TOMA DE LA DECISIÓN PÚBLICA DE INTERVENIR SOBRE EL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO DE CANARIAS

El modelo turístico de Canarias –y, por ende, su desarrollo territorial– se ha caracterizado –y caracteriza– por dos rasgos fundamentales. El primero es su fundamento en unas amplias escalas de producción y volumen, unos costes elevados, unos márgenes comerciales relativamente estrechos –dada la posición subordinada del archipiélago en la cadena de valor turístico global– y unas deficiencias estructurales (Hernández, 2016). De hecho, el mero descenso en las cifras de llegadas de turistas ha generado situaciones de crisis turística y económica dada la importancia del turismo en el producto interior bruto del

archipiélago. Ello ha dado lugar a periodos de desaceleraciones, crecimiento lento, estancamiento e, incluso, recesión (inferior a la tendencia), que se alteran con otros de aceleraciones o de crecimiento rápido. Estos momentos de expansión (auges), en horizontes temporales de mediano plazo, se han calificado como *booms turísticos*.

El segundo rasgo es que presenta una cadena de valor turística excesivamente sesgada hacia la actividad alojativa –en detrimento de un desarrollo relativo de otros destinos servicios y productos del destino–. Así, siguiendo un modelo clásico de ciclo de vida de los destinos turísticos, su reposicionamiento competitivo se plantea con la incorporación de nuevos activos inmobiliarios turísticos a la oferta alojativa, más acordes a las preferencias del momento de la demanda y con mejores condiciones de explotación. De este modo, el rejuvenecimiento del destino se produce a través del crecimiento y el consumo de suelo en lugares alejados a los núcleos turísticos preexistentes, en las áreas periféricas donde hasta ese momento no se había producido un desarrollo turístico o donde era incipiente. Este proceso conlleva una constante necesidad de expansión de los suelos urbanos y urbanizables con destino turístico, sobre todo, en los periodos de *boom* turístico. De esta manera, concebidos como máquinas de crecimiento urbanístico-turístico (Navarro et al., 2019), los espacios litorales se han desarrollado según una dependencia estrecha de esa creación de nuevas áreas turísticas, siguiendo la dualidad del planteamiento básico del discurso tradicional: mientras se ponderan los efectos positivos, como la creación de empleo, la llegada de inversión extranjera, el aumento de las infraestructuras y equipamientos recreativos o la necesidad de incorporar productos innovadores de alto valor añadido, se omiten los impactos negativos en todas sus dimensiones (económica, social y ambiental) y, por tanto, la función fundamental del turismo, esto es, contribuir a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la sociedad local del destino.

Ambas cualidades se acentuaron en el segundo quinquenio de la década de los noventa. Tras una fase recesiva entre 1993 y 1995, en la que disminuyó el número de turistas, entre otras razones, por la crisis internacional, entre 1996 y 2001 se produjo una etapa de expansión que hemos denominado como “tercer *boom* turístico canario” (García, 2014; Simancas, 2015 y 2019b). Supuso un momento de “desarrollo fácil del turismo” (Hernández, 2010), derivado de un importante dinamismo del binomio “turismo-construcción”, como consecuencia de unas extraordinarias expectativas, en un contexto de “desempresarialización” de la actividad turística, en cuanto que el promotor de la construcción de un alojamiento turístico no tenía, en la mayoría de los casos, la intención de asumir su explotación, sino que la relegaba a las grandes cadenas hoteleras o *holdings*. Lo particular de la situación es que estas no respondieron a razones objetivas y a una demanda real, sino a procesos de especulación urbanística generados por unas magníficas condiciones fiscales y económicas en forma de incentivos públicos, estatales y autonómicos a la inversión, así como al predominio de los principios de desregulación y liberalización del urbanismo, desarrollado fundamentalmente a escala municipal (Simancas, 2019a).

Durante este tercer *boom* turístico se incorporaron 99.595 plazas; según datos del Instituto Estadístico de Canarias, lo que supuso el 28,1 % de la oferta total del Archipiélago (354.435 plazas regladas hoteleras y extrahoteleras registradas a 31 de diciembre de 2000). Sin embargo, este incremento real de la capacidad de alojamiento turístico no fue el verdadero problema de esta coyuntura turística favorable, sobre todo, si consideramos que el producido entre 1995 y 2000 fue muy inferior (9,3 %) al sucedido entre 1987 y

1993 (34,6 %). Por el contrario, se relacionó con las autorizaciones turísticas previas contempladas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, modificada por la Ley 7/1997, de 4 de julio, actualmente derogada por la Ley 5/1999, de 15 de marzo. Estas constituyen uno de los deberes fundamentales que se imponen a los empresarios turísticos para el ejercicio de sus actividades, en la medida en que verifica y determina la compatibilidad del proyecto de construcción de un inmueble de alojamiento turístico con la ordenación territorial turística y la normativa sectorial aplicable. De esta manera, su obtención opera como un auténtico requisito de validez –y no solo de eficacia– de cualquier tipo de licencias a concederse en suelo calificado como turístico, y se sancionan con la nulidad de pleno derecho todas las que fueren concedidas sin esta. El problema se relacionó con dos cuestiones.

La primera es el riesgo de materialización efectiva en un plazo corto (cuando las plazas en trámite de apertura se incorporasen al mercado), medio (las plazas con autorización previa en trámite) y largo (las plazas sin ejecutar por hallarse en suelo sin desarrollar, aunque previstas en el planeamiento como apto para su desarrollo turístico) del importante volumen de autorizaciones previas otorgadas por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias y por los Cabildos Insulares, que, por tanto, eran susceptibles de incorporarse a la oferta de alojamiento turístico existente en el año 2000. Un informe interno de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias (2000), denominado “La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado”, planteó que dicha oferta de alojamientos turísticos podía ascender a 450.892, al considerar las plazas que contaban con autorización de apertura en trámite y previa en trámite (con autorización del proyecto de construcción). Otro informe de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias (2001) situó ese techo en 596.368 plazas para los siguientes tres años y en un alarmante 1.109.720 al agregar las consideradas en el suelo calificado como turístico en los planes urbanísticos, generales y parciales, presentados ante las Administraciones Públicas competentes. Con posterioridad, la estimación del potencial turístico contenida en el documento de Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo (2001) lo elevó a 1.332.878 plazas, al añadir las plazas que estaban en funcionamiento o saldrían al mercado en un plazo no superior a tres años (596.368) al total de plazas expectantes (736.510) (Baute y de Souza, 2001).

No obstante, consideramos que esos supuestos exploratorios de incremento estuvieron sobrevalorados, al fundamentarse en suposiciones excesivamente extremas y “catastrofistas”. Además, un determinado porcentaje no obtuvo la preceptiva licencia municipal de obras al resultar normativamente imposible, y finalizó el expediente en este punto. A su vez, se correspondieron a expedientes cuyo promotor presentó la solicitud con el único objetivo de tener sus expedientes en regla, aunque no tuviera intención de materializarla a corto plazo. Asimismo, una cierta cantidad de autorizaciones previas no se iban a materializar por la propia dinámica del sector turístico o por corresponderse a las denominadas “licencias urbanísticas en cartera” y, por tanto, a maniobras “meramente especulativas”, sin que, en algunos casos, respondieran a proyectos reales de inversión turística.

La segunda cuestión se relaciona con el hecho de que dicha materialización de las autorizaciones requería un considerable incremento de la demanda. Así, las dos previsiones contenidas en el Informe interno de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias (2001) re-

querían de una afluencia anual para favorecer una ocupación y una rentabilidad mínima de 17.652.492 turistas (extranjeros y nacionales) para el techo de alojamiento turístico susceptible de concretarse en los siguientes tres años, y de 32.847.712 para el contemplado en las previsiones del planeamiento urbanístico; ello hubiera superado la afluencia del año 2000 en un 46,6 y 172,7 %, respectivamente. El problema se agravó si consideramos que estábamos en un momento de final de ciclo expansivo, pues la demanda comenzó a descender a partir de 1999, de modo que las cifras de afluencia de 2004 se asemejaron a las de 1998. Esto supuso la posibilidad de desfase entre la oferta de alojamiento y la demanda, con las consiguientes repercusiones sobre los principales indicadores del negocio turístico y de la rentabilidad empresarial (número de pernотaciones, estancia media, índices de ocupación, ingreso medio diario por habitación disponible, etc.) y calidad –y, por ende, de la del destino–. Ello se agravó, si cabe aún más, por la superación –real o perceptual– de la capacidad de carga turística de cada espacio insular, lo que generó desajustes en algunas o en todas (ambiental, social, económica e institucional) las dimensiones de la sostenibilidad territorial.

Ambas cuestiones se pusieron de manifiesto en la sesión del Pleno del Parlamento de Canarias, celebrada los días 14, 15 y 16 abril de 1999 y en la que se debatió el Plan Director de Infraestructuras de Canarias, adoptado por la Resolución PPG-10 de la Cámara y aprobada por unanimidad. No solo se puso de manifiesto cierta inquietud por el desbordamiento de las infraestructuras y los servicios derivado de dicha sobreoferta de alojamiento turístico, sino que también se planteó que algunas islas habían superado el umbral de “los daños irreversibles a los recursos”.

#### LAS ALTERNATIVAS A LA LIMITACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO DE CANARIAS

Tanto el escenario descrito como la consideración de que el mercado no iba a corregir los fallos determinaron la conveniencia de que el Gobierno de Canarias acometiera decididamente una estrategia de intervención contracíclica, propia de cualquier política keynesiana, de control y tutela del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Se trataba de paralizar, o al menos modular, el peor escenario de crecimiento indefinido y cuantitativo de la oferta alojativa turística desde la consideración del principio de precaución. Su justificación y fin último quedaron bien claros desde un inicio: se trató de introducir racionalidad en el sistema, a través de restricciones cuantitativas del alojamiento turístico.

El Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 22 y 23 de marzo de 2000, debatió la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista Canario sobre estudios de capacidad de carga turística por isla. Sin duda, se trató de una postura novedosa, en tanto que constituyó un cambio radical en los objetivos tradicionales del modelo turístico canario, al incidir en las bases de su éxito, articuladas en torno a la cantidad de flujos turísticos y la mera rentabilidad económica y, por tanto, al término de crecimiento y no de desarrollo. Ello posibilitó la integración en el modelo turístico canario de tendencias y conceptos que, en aquel momento, comenzaban a plantearse como elementos de gestión de los destinos turísticos. Por un lado, los planteamientos sobre sostenibilidad en turismo, incorporando cuestiones como la dimensión territorial del turismo, las externalidades negativas, los procesos de reestructuración de las



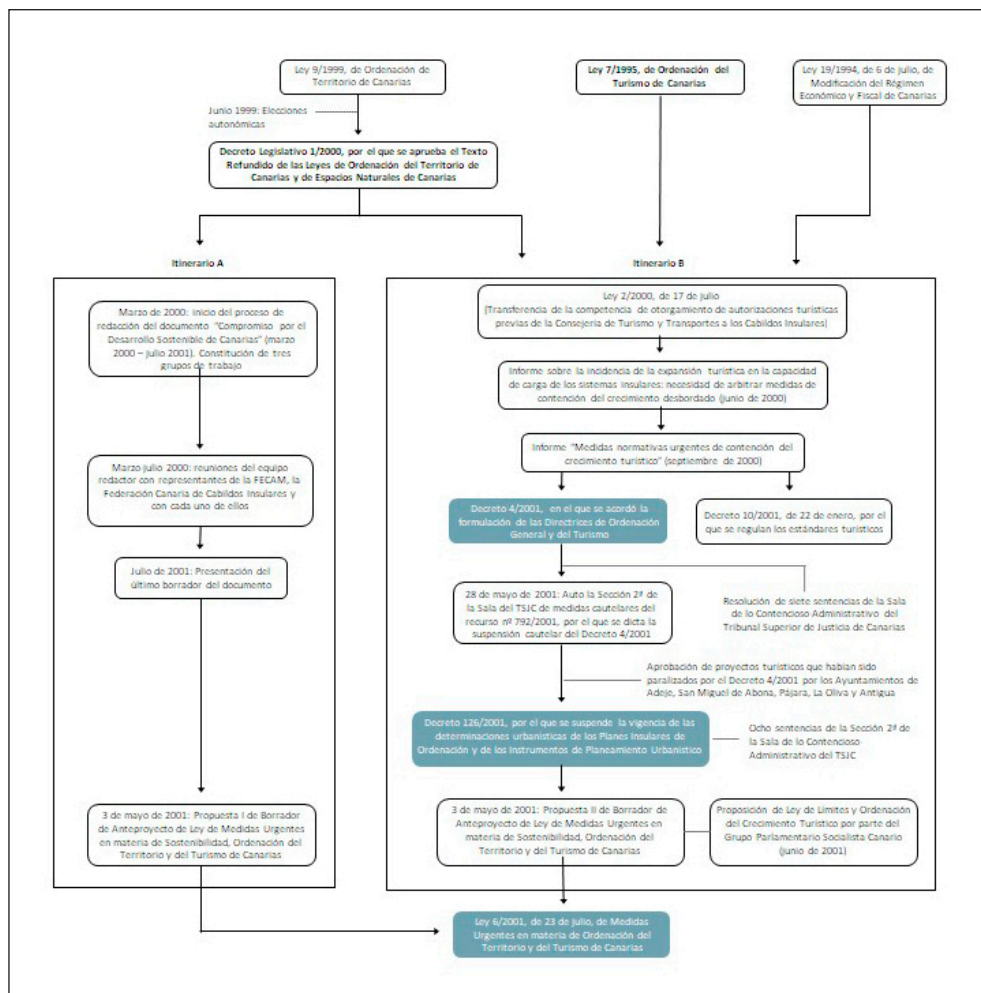
áreas turísticas, etc. Por otro lado, el mantenimiento y, sobre todo, el incremento de la competitividad turística, vía cualificación, diversificación y diferenciación de la oferta, cuestiones que, en aquel momento, comenzaban a introducirse en los discursos políticos y debates mediáticos. Esto aproximó al destino a las nuevas trayectorias a las que Sanz y Antón (2014) se refieren en relación con la evolución de los destinos, y, en concreto, a la idea de Ritchie y Crouch (2003) de que la competitividad es ilusoria sin sostenibilidad, en cuanto que la primera se debe lograr sin poner en peligro la segunda.

El resultado fue la resolución, aprobada el 6 de abril de 2000, que encareció al Gobierno de Canarias a encomendar tales estudios en cada isla y en diferentes zonas. Estos debían determinar el nivel máximo asimilable de las actividades de desarrollo con mayor impacto territorial y, en particular, del turismo y de las infraestructuras de comunicaciones, “garantizando la sostenibilidad y compatibilidad entre desarrollo y conservación”. Asimismo, se indicó expresamente que “estos estudios deberán reflejarse, luego, a través de la elaboración de varias directrices de ordenación que de conformidad con las previsiones de la Ley del Territorio de Canarias sirvan de base a los Planes Insulares de Ordenación del Territorio” (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, número 48, de 13 de abril de 2000).

Ambas iniciativas parlamentarias pueden considerarse como auténticos “avisos a navegantes” acerca de la intención del Gobierno regional de restringir, controlar y atemperar, vía paralización o limitación, el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Asimismo, supuso que el Gobierno de Canarias pasara de tener una actitud pasiva (permisiva) a otra reactiva, al plantearse un conjunto de actuaciones que debían incidir de manera directa en el modelo de desarrollo turístico. Así se cumplió con una de las condiciones básicas que permiten la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial: contar con la voluntad y el liderazgo político.

Como es habitual en el ciclo político, una vez que este tema se incorporó en el discurso y en la agenda de los responsables políticos, se pusieron en marcha una serie de mecanismos de actuación en esta dirección. El problema fue la falta de consenso en el modo de abordar la estrategia de contención del crecimiento de la oferta turística de alojamiento. Ello fue consecuencia, en gran medida, de las discrepancias, disensos y rivalidades políticas existentes entre dos grupos: por un lado, los titulares de Presidencia y de la Consejería de Turismo y Transportes; y por otro, los de la Vicepresidencia y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio. Aunque ambos eran del mismo partido nacionalista (Coalición Canaria), procedían de distintas formaciones políticas y oscilaban de ideologías de izquierda (el primero) a la centroderecha (el segundo). Estas discrepancias no eran solo ideológicas, sino también políticas y personales, derivadas, en gran medida, del incumplimiento del acuerdo existente en Canarias de alternancia del candidato a presidente de Canarias entre una y otra capital de provincia cada cuatro años, de modo que repitió el de Las Palmas tras las elecciones autonómicas de junio de 1999, y quedó como vicepresidente el de Santa Cruz de Tenerife. Esta situación dio lugar a dos grupos que generaron sendas iniciativas (itinerarios) (figura 1). Ambas se desarrollaron de manera paralela, sin posibilidad de coordinación.

Figura 1. Itinerarios de alternativas de planteamiento de la estrategia de limitación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de Canarias



### *Itinerario A. La vía del consenso: la elaboración del Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias*

El primer grupo (itinerario A de la figura 1) comprendió las iniciativas emprendidas desde la Vicepresidencia y la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, que fueron coordinadas por el entonces Jefe de Servicio de Ordenación Territorial. Su objetivo fundamental fue fijar las bases de la reorientación de los modelos de desarrollo hacia formas más sostenibles. Para ello, la puesta en marcha de un proceso social de transformación de las pautas económicas y sociales se planteó

como una medida absolutamente necesaria. El desencadenante –o la excusa– de esta línea de trabajo fue la alarma del propio vicepresidente ante el impacto del crecimiento demográfico indiscriminado, sobre todo, de Lanzarote y Fuerteventura.

Este grupo consideró que la estrategia más adecuada era fijar las bases de la reorientación sostenible de los modelos de desarrollo territoriales a través de un proceso de consulta, debate, negociación, consenso y concertación con el mayor número de actores institucionales, económicos y sociales, siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad. Esta forma de proceder se aproximó a la práctica que comenzaba a ser habitual en aquel momento de que la opinión/consenso de los “grupos de interés” o “actores estratégicos” debía incorporarse a los procesos de toma de decisiones públicas. La idea fue que, aunque este estaba liderado por la Administración pública, debía ser asumido activamente por los actores implicados, en la medida en que estos se concibieron, en último término, como los responsables de su planificación y gestión en el correspondiente ámbito competencial.

Lo anterior explica que la secuencia metodológica planteada inicialmente para acometer este proceso fuera la siguiente: lograr el denominado compromiso “Hacia un futuro sostenible para Canarias” por parte de las Administraciones públicas competentes (compromiso institucional), desarrollar una campaña de adhesiones de la sociedad civil (general u organizada), de difusión pública (ciudadana) con el lema de “Canarias Sostenible”, promulgar una ley de medidas urgentes (moratoria temporal y cautelar), elaborar y aprobar las Directrices de Ordenación del Territorio (General) y del Turismo. Así, desde el planteamiento de que cualquier plan constituye una especie de “pacto”, se recurrió a que su diseño se realizase por medio de una metodología de consulta, debate, negociación, consenso, acuerdo y pacto.

Este proceso se inició con una reunión de políticos y personal técnico en marzo de 2000. El resultado fue la creación de tres grupos de trabajo configurados por los tres niveles de la Administración pública del Archipiélago, esto es, el propio Gobierno de Canarias, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos representados por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), compuestos por técnicos y responsables políticos (viceconsejeros y directores generales). Estos grupos se plantearon como redes interdependientes que debían funcionar como un verdadero sistema multinivel y de gestión relacional. Entre marzo y julio, se mantuvieron reuniones con la FECAM, la Federación Canaria de Cabildos Insulares (FECAI), y con cada una de estos. Las aportaciones de estos grupos institucionales se completaron con las procedentes de un conjunto de asesores externos –expertos de ambas universidades, profesionales y políticos– y de las organizaciones sociales y empresariales.

Para lograr lo anterior, los primeros borradores, denominados “Hacia un futuro sostenible para Canarias”, se concibieron como documentos abiertos bajo el enunciado de “Borrador sujeto a modificaciones”, donde recopilar las opiniones y sugerencias de los principales agentes sociales y económicos; se llegaron a elaborar hasta once versiones sucesivas del documento. Esta forma de publicación de los borradores supuso también un intento de hacer transparente el proceso, poniendo de manifiesto el interés de sus promotores de que cada documento no se limitase a una mera declaración de intenciones, sino que, por el contrario, a modo de “auténtico revulsivo en la vida social, económica e institucional de Canarias”, abriera un debate acerca la “insostenibilidad” territorial del modelo de desarrollo y que se extendiera al conjunto de la sociedad, sacándolo de sectores minoritarios (universitarios, colegios profesionales, grupos

ecologistas, etc.). También se planteó como un ejercicio de explicación pedagógica y de comunicación, lo que explica su estructura esquemática y lenguaje asequible. Cada versión del documento contuvo un anexo con un borrador de un compromiso político por parte de cada administración, un conjunto de medidas ejemplares, criterios de actuación e instrumentos que debían acometerse en los diferentes sectores, así como un anteproyecto de ley de medidas cautelares y urgentes.

El resultado fue un diagnóstico sectorial (sociedad, economía, infraestructuras, recursos y territorio) a escala regional e insular. Este se materializó en el documento denominado “Compromiso por el Desarrollo Sostenible de Canarias”, conocido coloquialmente como “El documento verde”, por haberse encuadernado desde sus primeros borradores con tapas de ese color. Desde el punto de vista de la estrategia de contención del crecimiento de la capacidad alojativa turística, se plantearon dos alternativas. La primera fue el crecimiento cero de la oferta de alojamiento turístico de Fuerteventura y Lanzarote, en la medida en que el número de plazas de la primera superaba la mitad de sus habitantes y el de la segunda estaba a punto de hacerlo; en ambas islas se planteó que solo se podían aprobar proyectos destinados a equipamientos turísticos. La segunda consistió en el crecimiento anual de la oferta de alojamiento turístico existente en un 1 % en ambas islas por la razón enunciada, de un 3,3 % en Tenerife y Gran Canaria –esta cifra suponía el valor agregado bruto de Gran Bretaña, Alemania y España (los principales países emisores de turistas a esas islas)–, así como de hasta un 20 % en El Hierro, La Palma y La Gomera, pudiendo llegar a ser excepcionalmente de un 30 %.

El planteamiento contemplado en el documento verde fue respaldado por el Parlamento de Canarias. En su sesión plenaria de los días 18 y 19 de octubre de 2000 se emitió la Resolución n.º 16, en la que se instaba al Gobierno de Canarias a la adopción de medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible, así como acometer el proceso de implantación de un modelo de desarrollo turístico en el marco de una perspectiva general de la diversificación de la actividad económica y, sobre todo, de la sostenibilidad territorial.

#### *Itinerario B. La vía normativa: la imposición de medidas jurídicas urgentes de contención del crecimiento turístico*

El segundo itinerario de acción fue el seguido por el grupo auspiciado desde Presidencia y la Consejería de Turismo y Transportes (itinerario B de la figura 1). El elemento desencadenante de esta iniciativa fue la transferencia de la competencia de otorgamiento de autorizaciones previas –a los Cabildos Insulares en virtud de la Ley 2/2000–, con lo que dejaba, por tanto, de ser propia y exclusiva del Servicio de Infraestructura Turística de la Dirección General de Ordenación e Infraestructura Turística –y, por ende, de la Administración autonómica–. Ello dotó a los Cabildos de la potestad para definir los umbrales máximos de la capacidad alojativa de su correspondiente ámbito territorial insular.

Este proceso de *insularización* de las decisiones resultó coherente con el importante volumen de potestades y facultades de intervención que los Cabildos habían ido adquiriendo progresivamente en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico. También con el planteamiento de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, relativo a la necesidad

de adaptarse al denominado hecho geográfico de la insularidad e integrarlo en la ordenación territorial del turismo. Esta idea fue recogida en el propio documento verde: “dentro del proceso de avance hacia un desarrollo sostenible, cada isla debía tener un trato diferenciado, en función de su estructura social y económica y de sus características específicas. Las políticas autonómicas tienen que ser desarrolladas a nivel insular mediante los instrumentos de ordenación correspondientes”. Asimismo, se alineó con el ideario *insularista* inherente al partido político del vicepresidente del Gobierno.

Por tanto, este grupo surgió a modo de reacción frente a esta descentralización administrativa que se concibió como una renuncia por parte del Gobierno de Canarias a una visión de conjunto de la planificación del crecimiento turístico para el Archipiélago, optando por el más puro *insularismo*. Sus promotores (políticos y técnicos) estaban convencidos de que la política turística debía proyectarse desde la Consejería competente del Gobierno de Canarias y, por ende, a escala regional. Con ello, esta propuesta pretendió evitar algunos de sus principales efectos.

El primero se relacionó con la dispersión y complejidad de la estructura administrativa diversa y descentralizada que se generó. Además, hacía posible que se crearan siete regímenes diferentes –uno por cada isla–, fomentando sendos modelos turísticos, sin una visión territorial regional y sin tener en cuenta las limitaciones del mercado turístico (número de turistas), lo que podía incrementar la competencia interinsular. Prueba de ello fue el desigual comportamiento de los Cabildos para otorgar las autorizaciones turísticas previas, siendo los de Fuerteventura y Tenerife los más permisivos (tabla 2), al multiplicar el número de las otorgadas por 2,6 y 1,8, respectivamente.

El segundo efecto se vincula con la situación, cuando menos paradójica, de que, si bien los Cabildos adquirieron la capacidad de conceder tales autorizaciones, seguían careciendo de atribuciones específicas en materia de disciplina turística para incidir sobre las actividades que operaban sin esta (clandestinamente) o las que lo hacían vulnerando sus términos, al quedar las potestades de inspección y de sanción (disciplina turística) reservadas a la administración autonómica. Ello suponía una desconexión entre la titularidad de la competencia sustantiva en esta materia, que asumieron los Cabildos, y la competencia adjetiva (disciplina urbanística), que mantuvo la comunidad autónoma. Los promotores del itinerario B plantearon que esta separación podía restar efectividad, o mejor dicho, plenitud, a su capacidad de intervención “ejecutiva” en el control de la actividad alojativa turística. A su vez, podía redundar en una merma de la eficacia administrativa, al provocar notables disfunciones.

El tercer efecto se refiere a evitar el “acercamiento” del empresariado a los responsables políticos, y, por tanto, a quienes tomaban las decisiones, considerando necesario “limitar el número de los que podían llegar a quien decide” (Villar, 2009).

El cuarto efecto que se quería evitar, o al menos, mitigar, fue indudablemente el más importante; nos referimos a la “avalancha” de solicitudes de autorizaciones turísticas previas que se produjo tras la promulgación de la Ley 2/2000. Así, solo en cinco meses se autorizaron proyectos que comprendían 52.201 plazas turísticas. Ello suponía el 65,5 % de las presentadas en dos años y medio cuando la competencia correspondía aún a la Consejería de Turismo y Transporte del Gobierno de Canarias y el 39,6 % del total de plazas turísticas autorizadas entre enero de 1998 y enero de 2001 (tabla 1). A esta cantidad debemos añadir las 31.004 plazas turísticas con autorización previa en trámite, al tratarse de

proyectos de construcción con autorización y que se habían presentado a los Cabildos Insulares para su aprobación (tabla 1). Se trató de una solicitud “masiva” de autorizaciones turísticas previas que, quizás, en otras circunstancias, se hubieran solicitado progresivamente, en otro momento o, simplemente, no se hubieran hecho. Esa avalancha derivó del recelo de determinados promotores a que sus expectativas inmobiliarias se vieran frenadas si el Gobierno de Canarias hacía efectiva su anunciada intención de incidir sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico. Esta sospecha se vio favorecida por cierto alarmismo desde los propios Ayuntamientos, así como la posibilidad de caducidad de sus licencias urbanísticas. De esta manera, se dio una situación dual: mientras que los proyectos turísticos autorizados por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias con anterioridad a la Ley 2/2000 respondieron, en su mayoría, a expectativas reales de inversión en un momento en el que se dieron las condiciones fiscales y económicas de la primera etapa del tercer *boom* turístico y, por tanto, se solicitaron y ejecutaron como consecuencia de la propia dinámica del negocio inmobiliario que antecede y se vincula al turismo, materializándose gran parte de estas (tabla 1), no sucedió lo mismo con una buena parte de las autorizadas por los Cabildos tras la promulgación de la norma. Estas se solicitaron a modo de “estrategia preventiva”, como se puede comprobar por el número de proyectos turísticos que no pasaron de esa fase administrativa (tabla 2).

La solución técnica-operativa a este grupo se aportó en un informe interno del Servicio de Infraestructura Turística de la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias. Con la elocuente y “jeremiada” denominación *La incidencia de la expansión turística en la capacidad de carga de los sistemas insulares: necesidad de arbitrar medidas de contención del crecimiento desbordado*, se trató de un escueto documento de once páginas, que se presentó el 12 de junio de 2000 al consejero de Turismo y Transporte, quien, a su vez, lo elevó el 1 de julio al Consejo de Gobierno, que se dio por enterado entre los acuerdos tomados en sesión de 10 de julio. Fundamentándose en la Ley 7/1995, entendida una “ley medida”, de contenido discreto y sencillo, pero específico, bien preciso y de ejecutividad directa, se plantearon dos tipos de medidas: por un lado, el establecimiento de estándares turísticos; y por otro, la suspensión de las licencias urbanísticas dirigidas a incrementar dicha oferta, que quedaba condicionada bien a la elaboración de las Directrices de Ordenación del Turismo, bien a la aprobación de los Planes Insulares de Ordenación. Esto contrastó con el planteamiento del itinerario A: mientras que este articuló la acción de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico desde la perspectiva más integral de la Ordenación del Territorio, el itinerario B plantea que la ordenación del turismo debía realizarse desde una postura más sectorial o, al menos, más vinculada con la planificación o programación económica.

Tabla 1. Expedientes iniciados con autorizaciones previas concedidas entre el 1 de enero de 1998 y el 15 de enero de 2001

	Autorizaciones previas concedidas por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias						Autorizaciones previas concedidas por los Cabildos Insulares				Total 1998-2001	
	1998		1999		Antes del 17 de agosto de 2000		Total		18 de agosto de 2000 - 15 de enero de 2001		A	B
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Tenerife	19	6.557	19	8.524	8	1.667	46	16.748	60	14.753	106	31.501
Gran Canaria	14	2.280	39	11.072	28	8.904	81	22.256	18	6.527	99	28.783
Fuerteventura	5	2.199	16	6.971	20	9.393	41	18.563	Sin dato	30.109	41*	48.672
Lanzarote	31	12.288	27	7.391	2	816	60	20.495	0	0	60	20.495
La Palma	1	417	4	786	0	0	5	1.203	Sin dato	759	5*	1.962
La Gomera	0	0	3	403	0	0	3	403	0	0	3	403
Total	70	23.741	108	35.147	58	20.780	236	79.668	78	52.201	314	131.869

\* Dato referido únicamente a las autorizaciones previas otorgadas por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias.

A = Número de proyectos turísticos B = Número de plazas alojativas turísticas.

Fuente: Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

Tabla 2. Distribución insular de las plazas alojativas turísticas ejecutadas y potenciales a 1 de febrero de 2001

Plazas en funcionamiento y con autorización de apertura [1]	Plazas ejecutadas (en funcionamiento)			Plazas sin ejecutar (potenciales)						Total [A + B + C]
	Plazas en trámite de apertura o en funcionamiento sin esta [2]	Total [1 + 2] [A]	Plazas con autorizaciones previas		Plazas pendientes de autorizaciones previas de los respectivos Cabildos Insulares [5]	Total [3 + 4 + 5] [B]	Plazas expectantes según planeamiento urbanístico [C]			
			De la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias* [3]	De los respectivos Cabildos Insulares** [4]						
Gran Canaria	141.789	12.541	154.330	15.491	6.527	5.387	27.405	181.735	115.265	297.000
Tenerife	117.489	46595	164.084	10.359	14.753	15.270	40.382	204.466	321.952	526.418
Lanzarote	46.895	11.230	58.125	17.246	-	544	17.790	75.915	19.522	95.437
Fuerteventura	33.605	27.766	61.371	14.819	30.109	9.261	54.189	115.560	224.017	339.577
La Palma	7.737	759	8.496	1.056	759	222	2.037	10.533	30.395	40.928
La Gomera	5.654	508	6.162	394	-	203	597	6.759	11.395	18.154
El Hierro	962	196	1.158	72	53	117	242	1.400	13.964	15.364
Total	354.131	99.595	453.726	59.437	52.201	31.004	142.642	596.368	736.510	1.332.878

\* Plazas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2000 (agosto de 2000).

\*\* Plazas otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2000.

Fuente: Informe interno de la Viceconsejería de Turismo. Consejería de Turismo y Transportes. Gobierno de Canarias. Elaboración propia.



Estas determinaciones se concretaron en el informe denominado “Medidas normativas urgentes de contención del crecimiento turístico”, elevado el 25 de septiembre de 2000 por el consejero de Turismo y Transporte al presidente del Gobierno de Canarias. Contuvo dos opciones de actuación. La primera opción consistió en un proyecto de decreto que iniciara el procedimiento de formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo reguladas en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, con la participación de todas las Administraciones públicas canarias y los sectores implicados; quedaba suspendido el otorgamiento de licencias urbanísticas de nueva oferta turística alojativa durante su elaboración. La segunda opción fue un proyecto de decreto de suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en virtud del artículo 60 de la Ley 7/1995, que quedaba condicionado a la aprobación de los Planes Insulares de Ordenación que necesariamente debían contener las previsiones de crecimiento turístico, así como excluida la construcción de los alojamientos de turismo rural, los hoteles de ciudad y la oferta de alojamiento turístico vinculada a actividades complementarias de ocio. Como se puede apreciar, cualquiera de ambas opciones suponía recurrir al habitual modelo burocrático y de control jerárquico de la vía legislativa, caracterizado por imposiciones enmarcadas en paradigmas estáticos, sin retroalimentación (positiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto y decisiones descendentes (*top down*).

Sobre la base de este último informe, el Pleno del Parlamento, en sesión de 18 y 19 de octubre de 2000, en el que se celebró el debate general sobre el Estado de la Nacionalidad Canaria, planteó la necesidad de adoptar medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas.

#### LA DECISIÓN FINAL. LA CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO VÍA “DECRETAZO”: EL INICIO DE LA MORATORIA TURÍSTICA DE CANARIAS

Como se ha comprobado, la cuestión esencial que se debía resolver en relación con el crecimiento, real y potencial, de la oferta de alojamiento turístico no fue tanto paralizar nuevas clasificaciones urbanísticas de suelo turístico; para ello hubiera bastado con aplicar, entre otros mecanismos, la disposición transitoria sexta del Decreto Legislativo 1/2000 y, por tanto, el régimen “especial” que resulta para los “municipios que no contasen con planeamiento general de ordenación”. Por el contrario, fue abordar tres cuestiones básicas: a) evitar la consolidación del suelo clasificado como urbanizable no sectorizado (control de los desarrollos en suelos turísticos); b) dar salida al elevado número de autorizaciones previas otorgadas, sobre todo, por los Cabildos; y c) frenar el otorgamiento desmesurado de autorizaciones previas desde la competencia insular.

La primera de estas necesidades tuvo su razón de ser en el hecho de que, con el informe preceptivo y vinculante, los Cabildos tenían la capacidad de decidir los suelos que podían desarrollarse en su correspondiente espacio insular. La intervención pública en esta dirección quedó justificada por el hecho de que el mercado no era capaz de lograr por sí mismo una asignación óptima, y también por los recurrentes fallos de mercado, derivados de la existencia de externalidades, de bienes públicos, de problemas de información imperfecta y de su poder originado por determinadas características del bien suelo. De esta

manera, la necesidad de intervenir sobre esta competencia de los Cabildos, estableciendo restricciones cuantitativas a través de la limitación del número de autorizaciones previas para nuevos alojamientos turísticos, se sustentó en la consideración del suelo como un recurso escaso y no renovable. Como se puede apreciar, en lugar de justificarse en función del interés general y relacionado con la necesidad de “aliviar” la saturación del mercado por la supuesta sobreoferta de alojamiento turístico, la posible intervención pública sobre el crecimiento de la capacidad alojativa a través de la suspensión temporal del *ius aedificandi* con destino alojativo turístico se argumentó sobre la base de los principios del paradigma de la sostenibilidad insular, iniciándose la “inflación retórica” sobre este que caracterizó al proceso de moratoria turística (Simancas, 2015). Sin embargo, este argumento fue una cuestión básicamente semántica, pues la verdadera intención del Gobierno de Canarias fue incidir sobre la unicidad del suelo turístico como bien económico y sus importantes implicaciones en el funcionamiento del mercado y el desarrollo del espacio turístico. Ello resultó una decisión lógica, pues argumentar dicha restricción en la cuestión especulativa hubiera supuesto su consideración como una medida de política económica, difícilmente defendible jurídicamente al fundamentarse en previsiones tendenciales y de posibles efectos negativos derivados de las mencionadas burbujas inmobiliarias vinculadas al desarrollo del turismo.

La necesidad de afrontar esta última cuestión precipitó la decisión final acerca del modo de intervenir sobre el crecimiento turístico. Aunque el planteamiento del segundo grupo (itinerario B de la figura 4) implicaba la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo previstas en el Texto Refundido, la tercera necesidad aludida, la de frenar el otorgamiento desmesurado de autorizaciones previas desde la competencia insular, precipitó el verdadero inicio del proceso de moratoria turística, y se promulgó el Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y las del Turismo, que se complementó con el 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos. Ello puso en marcha, prácticamente a la vez, dos técnicas con las que la potestad normativa de la Administración en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico quedó limitada legalmente: por un lado, la promulgación de una norma legal de aplicación directa con determinaciones sobre la utilización del suelo o la construcción del alojamiento turístico, con o sin planeamiento; y por otro, la definición de estándares urbanísticos mínimos.

El Decreto 4/2001 inició la primera etapa del proceso de moratoria turística (2001-2003) (Simancas, 2015). Proporcionó la cobertura legal necesaria para las autorizaciones turísticas previas y para prohibir la concesión de nuevas durante un año, prorrogable a otro, para las islas consolidadas turísticamente (Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote) y de seis meses, prolongable hasta un máximo de un año, para las denominadas “islas verdes” (La Palma, La Gomera y El Hierro). La razón de esta prohibición fue evitar que el estado de tramitación del planeamiento urbanístico y, sobre todo, las licencias concedidas por parte de los Ayuntamientos turísticos distorsionasen sustancialmente la situación preoperacional a la aprobación de ambas directrices, y se consolidara un escenario incompatible con el modelo pretendido de ordenación turística y territorial. No obstante, la construcción de hoteles con categoría mínima de cuatro estrellas que contasen con un tipo de la oferta complementaria de ocio (campo de golf, puerto deportivo o complejo temático o de salud) quedaron exceptuados, con el fin no

solo de habilitar una alternativa a las expectativas empresariales, sino también de cualificar el modelo de alojamiento turístico, a modo de intento de captación de nichos de mercado de mayor valor añadido.

Aunque se planteó como cobertura legal para la aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo, el *leitmotiv* de la promulgación del Decreto 4/2001 fue la intención por parte de los promotores del itinerario B de volver a tener el control de la técnica de autorización administrativa de las autorizaciones turísticas previas. Para ello, se produjo el abandono el 22 de enero de 2001 por parte del Partido Popular del pacto de gobierno con Coalición Canaria surgido de las elecciones autonómicas de junio de 1999, con lo que se dio un gobierno en minoría parlamentaria con apoyo exterior; en este sentido, esto coincidió en el tiempo (30 de enero de 2001) con la publicación en el Boletín Oficial de Canarias del Decreto de cese del consejero de la entonces Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, que inicialmente fue asignada al Partido Popular, pero que pasó ahora a Coalición Canaria, con el consiguiente cambio en su dirección política.

Por tanto, el Decreto 4/2001 supuso optar por la alternativa 1 del informe *Medidas normativas urgentes de contención del crecimiento turístico*, y, por ende, la línea de trabajo defendida por el grupo afín a este último, es decir, el itinerario B de la figura 4. Ello alteró la secuencia prevista desde la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias (itinerario A de la figura 1), y precipitó la parte normativa de la estrategia de contención cuantitativa del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico vía ley de medidas cautelares urgentes, que, como ya se apuntó, se pretendía aprobar en paralelo al Compromiso por la Sostenibilidad canaria. Se podría decir que, en un contexto de urgencia, el Decreto 4/2001 puso en marcha una nueva estrategia de aproximación a los mismos objetivos, aunque de una manera más rápida y sin consenso. Ello se debió a que se optó por el camino impositivo de la norma y, por tanto, por el intervencionismo reglamentista. Con ello se omitió cualquier proceso de negociación, consenso y concertación con el mayor número de agentes institucionales, económicos y sociales, siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad pretendido con el itinerario A. Por el contrario, la decisión fue responsabilidad exclusiva y unilateral de los responsables políticos que auspiciaban el citado grupo, valiéndose de su posición de autoridad política. Ello explica que, aunque el tercer –y último– borrador del documento verde, difundido en julio de 2001 y remitido a la totalidad de las Administraciones públicas canarias y a las organizaciones sociales, no contuvo cambios sustanciales respecto a los anteriores, incluyó alguna reflexión acerca de la polémica surgida con las medidas cautelares contenidas en el Decreto 4/2001.

La promulgación, quizás, apresurada, del Decreto 4/2001 cogió por “sorpresa” a gran parte de los agentes públicos afectados; a este respecto, resulta de gran interés la manifestación a la prensa local del presidente de la FECAM: “[...] el Ejecutivo Autónomo aprobó dicho Decreto dos días después de reunirse con la misma [...] sin esperar a las aportaciones de los ayuntamientos” (*El Día*, 17 de enero de 2001). Esta presteza se justificó oficialmente por la filtración de la FECAM a la prensa del esquema de medidas normativas planteadas en un anexo del borrador del documento verde (el anteproyecto de ley de medidas urgentes) a finales de diciembre de 2000. Ello obligó a tomar tal decisión de promulgar el decreto para evitar la intensificación de solicitudes y concesiones de autorizaciones previas turísticas, así como la citada avalancha de peticiones de licencias municipales de las ya otorgadas. Sin embargo, consideramos que esa precipitada promulgación derivó fundamentalmente de las comentadas discrepan-

cias, disensos y rivalidades políticas existentes entre los titulares de Presidencia y de la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias –y, por ende, la predisposición negativa con respecto al otro grupo–, la actitud dubitativa de esta última, que hacía que se retrasara la materialización de las ideas derivadas del proceso de elaboración del documento verde, así como la falta de un “acuerdo general” y un consenso básico sobre la manera adecuada de proceder, con el consiguiente riesgo de “atasco” en debates infinitos. En este sentido, la promulgación del Decreto 4/2001 se justificó por el hecho de que iba a proporcionar la capacidad vinculante a las propuestas, cumpliendo, por tanto, con otra de las condiciones básicas que permiten la efectividad de cualquier proceso de ordenación territorial.

Esta imposición jurídica de la limitación del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico generó dos tipos de actores privados: los “perjudicados” y los “ganadores”. Los primeros fueron aquellos que no pudieron intervenir en el proceso de toma de decisiones para “hacer valer” sus intereses, al carecer del poder necesario. Los segundos fueron un grupo de empresarios que influyeron decisivamente sobre la promulgación del Decreto 4/2001, con lo que se daba, por tanto, un proceso de “captura del regulador” y una redefinición interesada del modelo alojativo. Se trataron de promotores urbanísticos que, en su mayoría, se encontraban posicionados en el mercado turístico –con la consiguiente información asimétrica– y que aún no habían materializado las autorizaciones previas turísticas obtenidas y disponían de suelo urbano; a este respecto, la fijación de unos estándares urbanísticos altos en virtud del Decreto 10/2001 supuso, en la práctica, un encarecimiento del suelo turístico, por la escasez de parcelas que los posibilitasen, así como la limitación de los promotores que podían acceder al mercado (Simancas et al., 2018). Con ello, el Decreto 4/2001 favoreció la defensa exclusiva de unos intereses concretos y particulares del sector turístico, en concreto, la de los agentes afectados a los que se hizo una consulta restringida. Estos se convirtieron en un “grupo de privilegiados”, que se comportaron como *definitive stakeholders* (Mitchell et al., 1997), al influir decisivamente con sus intereses y parcelas de poder sobre las decisiones técnicas y políticas, y resultaron los “ganadores” de la decisión. De esta manera, el proceso técnico de búsqueda de decisiones óptimas al crecimiento incontrolado de la oferta de alojamiento turístico se vio matizado por la negociación y el acuerdo entre los actores públicos y privados que intervinieron en ese momento de toma de decisiones previo a la aplicación de la moratoria turística.

El Decreto 4/2001 generó confusión e, incluso, incertidumbre a los actores que se sintieran perjudicados o excluidos. Así, su rechazo a las determinaciones de la norma no derivó tanto de la diferencia de entender o comprender el problema generado por el tercer *boom* turístico o los objetivos de esta norma, sino de las discrepancias para fijar quiénes iban a ser los beneficiarios de sus determinaciones. A ello se añade el hecho de que el Gobierno de Canarias consideró que la medida de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento turístico no generaba indemnizaciones por la merma de derechos o expectativas; así, se intentó cambiar el modelo turístico y extinguir derechos adquiridos –y, por tanto, consolidados– de particulares, en concreto, los relativos a los suelos turísticos que no fueron desclasificados, incumpliendo la premisa jurídica básica de que cualquier restricción del ejercicio de derechos consolidados conlleva la formulación de alternativas que la minimizasen o compensen. Ambas cuestiones hicieron que el Decreto 4/2001 acumulara 31 recursos contencioso-administrativos en

el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con lo que se inició un proceso de judicialización de la moratoria turística (Simancas, 2019b).

## CONCLUSIONES

En este trabajo se ha descrito el comportamiento de los líderes políticos y técnicos durante el proceso preoperacional de toma de la decisión de limitar el crecimiento turístico de Canarias a finales de la década de los años noventa y, por tanto, de la moratoria turística canaria. La decisión fue un ejemplo de voluntad política y capacidad institucional en la formulación, aprobación e implementación de políticas públicas turísticas.

La identificación cualitativa de las posiciones básicas de las dos alternativas relativas a la manera de abordar la decisión de intervenir en el crecimiento alojativo turístico y la comparación del modo en el que los actores articularon discursivamente sus concepciones nos ha permitido entender la forma que adquirió desde una doble perspectiva: por un lado, la de las opiniones técnicas en coherencia con las competencias propias del gobierno regional; y por otro, las formas en las que los políticos ejercieron la responsabilidad y su poder político. Ello no solo nos ha permitido identificar a los actores públicos que se involucraron y lo lideraron, sino también ha posibilitado descubrir sus patrones de comportamiento y capacidad de liderazgo, así como comprender las reacciones de unos actores ante determinadas propuestas y acciones de los otros, sobre todo, cuando se dieron conflictos y divergencias al converger múltiples intereses y enfoques. Ello demuestra que, para interpretar una política turística y explicar el papel de los actores públicos en sus avances y retrocesos, no basta con la mera relación multicausal entre los factores estructurales (análisis longitudinal) y el sujeto (análisis transversal), sino que resulta necesaria la combinación de ambos abordajes, en la medida en que su formulación es un juego dinámico entre actores.

Por otra parte, se ha podido observar que unas partes interesadas o alianzas de grupos de interés aprovecharon su capacidad (poder) para influir de manera sustancial en los resultados. De este modo, en lugar de la deseada colaboración, negociación, consenso y compromiso entre los actores públicos –políticos y técnicos– en forma de gobernanza, se produjo un ejercicio de gobernabilidad. Así, constituyó un ejemplo de liderazgo y autoridad política, entendido como la acción ejercida en torno a una serie de retos estratégicos recurrentes en relación con la ordenación del turismo, concentrándose el trabajo del líder político (el presidente del Gobierno de Canarias) en dos tareas principales: por un lado, la construcción de identidades políticas con objeto de movilizar a ciertos grupos; y, por otro, la promoción y selección de dicha política turística. Ello da cuenta de la importancia del liderazgo, autoridad y voluntad que los representantes políticos y los técnicos tuvieron en el inicio del ciclo de la moratoria turística de Canarias.

Por último, el proceso descrito se enmarcó en un proyecto o entorno político. Cada uno de los dos grupos hicieron uso de sus roles legítimos de poder en su ámbito competencial de influencia, y llegaron, incluso, a imponer sus principios, valores e ideología, entendida como una interpretación de la realidad, lógica en apariencia, que le sirvieron a sus intereses mediante el planteamiento y la justificación de determinadas acciones. A este respecto, los criterios ideológicos, “caprichos” personales y gremiales, así como egos técnicos y políticos pudieron incidir sobremanera en las decisiones. Como se ha podido

comprobar, su actitud y protagonismo fueron especialmente activos, lo que dio cuenta de que tenían el poder suficiente para influir deliberada y decisivamente sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico y, por ende, sobre los actores privados.

En definitiva, el planteamiento y la decisión inicial de intervenir sobre el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico de Canarias constituyeron un ejercicio de definición de las condiciones sistémicas e institucionales bajo las cuales el sector público ejerció su legítima capacidad en el diseño de políticas públicas turísticas.

#### AGRADECIMIENTOS

El autor agradece al profesor Joan Romero la oportunidad de codirigir la tesis doctoral de la profesora María Pilar Peñarrubia, que supuso un verdadero proceso de aprendizaje.

#### FUENTES DE FINANCIACIÓN

Este trabajo es un resultado del proyecto “Overtourism in Spanish Coastal Destinations. Tourism Degrowth Strategies” [RTI2018-094844-B-C31], financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España.

#### REFERENCIAS

- Baute, L. & de Souza, A. (2001). *Avance de las Directrices de Ordenación del Turismo*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias.
- Dente, B. & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Dredge, D. & Jenkins, J. (2007). *Tourism planning and policy*. Milton: John Wiley & Sons.
- Fayos, E. & Álvarez, M. (2014). Tourism Policy and Governance for Development. En Fayos, E., Álvarez, M., & Cooper, C. (eds.). *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study* (pp. 101-124). Bingley: Emerald Group Publishing.
- Francisco, J. C. (2003). *Canarias, Moratoria y REF*. Santa Cruz de Tenerife: Ecopress Comunicaciones, Colección Canarias.
- Freeman, E. (1984). *Strategic Management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- García, F. (2010). La Ordenación del Territorio como práctica pública de articulación de modelos de desarrollo. En Simancas, M. (coord.). *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Volumen II* (pp. 801-842). San Cristóbal de La Laguna: Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife.
- García, J. (2014). *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias* [tesis doctoral]. Universidad de La Laguna.

- Hall, C. (2004). The role of government in the management of tourism: the public sector and tourism policies. En Pender, L. & Sharpley, R. *The Management of Tourism* (pp. 217-230). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hernández, R. (2010). Turismo y desarrollo en Canarias. Las bases para un nuevo modelo. En Hernández, R. & Santana, A. (coord.). *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*. San Cristóbal de La Laguna: Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de La Laguna.
- Hernández, R. (2016). Impactos económicos del turismo. En Simancas, M. & Parra, E. (coords.). ¿Existe un modelo turístico canario? (pp. 8-31). Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Vicerrectorado de Relaciones con la Sociedad de la Universidad de La Laguna.
- Merinero, R. & Pulido, J. I. (2009). Desarrollo turístico y dinámica relacional. Metodología de análisis para la gestión activa de destinos turísticos. *Cuadernos de Turismo*, 23, 173-193.
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Navarro, E., Romero, Y., Romero, J., Serrano, E., Habegger, S., & Mora, R. (2019). Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1786-1803. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1677676>
- Ritchie, J. & Crouch, G. (2003). *The Competitive Destination. A Sustainable perspective*. CABI Publishing.
- Sanz, C. & Anton, S. (2014). The evolution of destinations: towards an evolutionary and relational economic geography approach. *Tourism Geographies*, 16(4), 563-579. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925965>
- Simancas, M. (2015). *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*. San Cristóbal de La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Simancas, M. (2019a). Especulación urbanística y burbuja inmobiliaria en el espacio litoral: factores explicativos del tercer boom turístico de Canarias. *Cuaderno de Turismo*, 43, 469-495. <http://dx.doi.org/10.6018/Turismo.00.00>
- Simancas, M. (2019b). La judicialización de las decisiones públicas: el caso de la política de moratoria turística de Canarias. *Investigaciones Turísticas*, 17, 17-41. <http://dx.doi.org/10.14198/INTURI2019.17.02>
- Simancas, M., García, J., Greifemberg, C., & Peñarrubia, M. P. (2018). Strategies to improve the quality and competitiveness of coastal tourism areas: applying tourism standards. *Journal of Tourism Analysis - Revista de Análisis Turístico*, 25(1), 68-90. <https://doi.org/10.1108/JTA-02-2018-0007>
- Velasco, M. (2011). La política turística: una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.
- Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594.

Villar, F. (2009). La política turística de Canarias. En Simancas, M. (coord.). *El impacto de la crisis en la economía canaria* (vol. I, pp. 469-492). San Cristóbal de La Laguna: Real Sociedad Económica de Amigos del País / Cabildo de Tenerife.

Cómo citar este artículo:

Simancas Cruz, M. (2023). Política, políticos y decisiones públicas: crónica del inicio del proceso de delimitación del crecimiento turístico de Canarias. *Cuadernos de Geografía*, 110, 27-48.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25385>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



CARMEN ZORNOZA-GALLEGÓ<sup>a</sup>  
ANA CAMARASA BELMONTE<sup>b</sup>  
MARIA DOLORES PITARCH GARRIDO<sup>c</sup>  
JAVIER SERRANO LARA<sup>d</sup>

## VULNERABILIDAD DEL SUELO RESIDENCIAL EN LA COSTA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: EXPOSICIÓN A LAS INUNDACIONES MARINAS

### RESUMEN

El trabajo realizado tiene como objetivo analizar la vulnerabilidad de las zonas residenciales localizadas en el litoral valenciano ante un escenario de cambio climático, específicamente, teniendo en cuenta las inundaciones marinas. La metodología compara las zonas residenciales que se inundan por

---

a Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. C/ Serpis, 29, 46022 València. Departamento de Geografía, Universidad de Valencia. Av. Blasco Ibáñez, 28, 46010 València. carmen.zornoza@uv.es, <https://orcid.org/0000-0001-9680-4983>

b Departamento de Geografía, Universidad de Valencia. Av. Blasco Ibáñez, 28, 46010 València. ana.camarasa@uv.es, <https://orcid.org/0000-0001-7173-5344>

c Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. C/ Serpis, 29, 46022 València. Departamento de Geografía, Universidad de Valencia. Av. Blasco Ibáñez, 28, 46010 València. maria.pitarch@uv.es, <https://orcid.org/0000-0001-9109-4687>

d Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. C/ Serpis, 29, 46022 València. Departamento de Geografía, Universidad de Valencia. Av. Blasco Ibáñez, 28, 46010 València. J.Javier.Serrano@uv.es, <https://orcid.org/0000-0003-0349-4176>

Contribución de las personas autoras: CZG ha realizado el análisis SIG. CZG y ACB han creado la metodología. ACB ha interpretado los resultados desde su perspectiva física. MDP ha interpretado los resultados sobre la base de los procesos territoriales ocurridos. JSL ha interpretado los resultados en función de su perspectiva social. Todos han colaborado en la elaboración del texto y en la introducción de las modificaciones de los revisores.

Fecha de recepción: 27-11-2022. Fecha de aceptación: 28-04-2023.

efecto de temporales marinos en la situación actual y con un escenario de cambio climático RCP 4,5. Una vez evaluados los resultados a escala municipal, se muestra la afección territorial de parte de los municipios costeros de: Peñíscola, Benicarló, Oropesa, Cullera, Gandia, Oliva, Xàbia, Dénia y Santa Pola. Los resultados muestran que, en el escenario de cambio climático analizado, la vulnerabilidad de las zonas residenciales por episodios de inundación marina aumentará, aunque de forma diferente en función de la tipología de las costas. Este análisis destaca la importancia de profundizar en los efectos territoriales del cambio climático, así como de incluir este riesgo en los futuros procesos de ordenación territorial con el fin de minimizarlo.

**PALABRAS CLAVE:** cambio climático; Comunidad Valenciana; vulnerabilidad residencial; inundaciones marinas.

## VULNERABILITY OF RESIDENTIAL LAND ON THE COAST OF THE VALENCIAN COMMUNITY TO CLIMATE CHANGE: EXPOSURE TO MARINE FLOODING

### ABSTRACT

The aim of the research is to analyze the vulnerability of coastal residential areas in the Valencian Community regarding a climate change scenario. Specifically, marine floods are the main variable analyzed. The methodology compares the residential areas that are flooded by the effect of marine storms in the current situation and with an RCP 4.5 climate change scenario. Once the results have been evaluated at the municipal level, the territorial condition of the coastal municipalities of: Peñíscola, Benicarló, Oropesa, Cullera, Gandia, Oliva, Xàbia, Dénia and Santa Pola is shown. The results confirm that, in the climate change scenario analyzed, the vulnerability of residential areas to episodes of marine flooding will increase, although in a different way depending on the type of coast. This analysis highlights the importance of delving into the territorial effects of climate change, as well as including this risk in future territorial planning processes in order to minimize it.

**KEYWORDS:** climate change; Valencian Community; residential vulnerability; marine floods.

### INTRODUCCIÓN

La gestión de los riesgos naturales es una de las principales funciones de la ordenación territorial. Son múltiples las normativas a escala europea, estatal y autonómica que se dedican a sentar las bases para que los riesgos existentes produzcan el menor impacto posible en la sociedad. La implantación de estos instrumentos de planificación se hace aún más necesaria y, a su vez, compleja ante la incertidumbre derivada de la modificación en los sistemas naturales que suponen los distintos escenarios de cambio climático (Olcina y Farinós, 2022).

Una de las cuestiones principales para enfrentar el reto que suponen los potenciales impactos del cambio climático es conocerlos, cuantificarlos y localizarlos para introducir las estrategias de adaptación necesarias y reducir sus riesgos. El análisis de riesgos requiere de un proceso de integración de factores

climáticos, medioambientales y humanos, que será fundamental para minimizar los impactos (Turner et al., 2003; Birkmann, 2006).

El cambio climático es uno de los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad y así ha sido reconocido desde hace años por Naciones Unidas, la Unión Europea y otros organismos internacionales, además de la mayoría de los Gobiernos nacionales. Según el informe de la European Environmental Agency (EEA, 2017), la modificación de las condiciones climáticas no producirá los mismos impactos en todas las regiones del planeta, sino que estarán condicionados por la escala regional, ya que dependen de la interacción entre la circulación atmosférica y oceánica y las características físicas del entorno (orografía, albedo, rugosidad...). En este mismo estudio, y también en Romero y Olcina (2021), se señala que la zona mediterránea será una de las que más cantidad de impactos acumulará ante un escenario de cambio climático.

Los principales impactos apuntan a un descenso en las precipitaciones y un aumento en las temperaturas, lo que conllevaría un descenso en la cantidad de agua disponible, con todas las implicaciones para los sistemas ambientales y la sociedad asociadas. A su vez, se espera también el aumento de eventos meteorológicos extremos. Si bien los cambios relacionados con un aumento de la temperatura no ofrecen dudas, los modelos de predicción pluviométrica futura presentan gran variabilidad, lo cual obstaculiza la interpretación de las tendencias generales (Lionello, 2012). Sin embargo, pese a esta elevada incertidumbre, la comunidad científica está de acuerdo en que en la zona mediterránea los episodios de lluvia extrema están aumentando en número e intensidad (Xoplaki et al., 2012; Barrera-Escoda et al., 2014; Romera et al., 2017).

Ejemplo de ello lo constituye el litoral de la Comunidad Valenciana. En este sentido, en un estudio llevado a cabo en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, Camarasa et al. (2020) analizan la evolución de 698 episodios, entre 1989 y 2016, a partir de los datos del SAIH (Sistema Automático de Información Hidrológica) y constatan cómo están disminuyendo los indicadores de recurso (relacionados con la precipitación acumulada por episodio) mientras se incrementan los de riesgo (referidos a las intensidades máximas). Además, en este trabajo se constata el aumento de intensidad de los episodios que entrañan mayor riesgo en el ámbito litoral, lo cual implica un incremento importante del riesgo por *lluvia in situ*, en un territorio ampliamente urbanizado. Otra tendencia preocupante que se apunta es el desplazamiento temporal de los tipos de episodios a lo largo del año, que puede dar lugar a sinergias negativas porque coinciden en el otoño los sucesos muy productivos, propios de esta estación, con los muy intensos que antes se producían en verano. Este hecho incrementaría considerablemente el riesgo (Camarasa et al., 2020b).

Uno de los principales impactos de esta evolución pluviométrica es el incremento de las inundaciones, que ya de por sí constituyen el riesgo natural que más pérdidas económicas y humanas ocasiona en España (Oliva et al., 2021). El motivo principal por el que produce gran cantidad de daños es que este riesgo no ha sido siempre limitante para la ocupación del territorio

De hecho, hasta 2003 no se aprueba la primera versión del PATRICOVA (Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana), revisado en 2015, que establece limitaciones de uso del suelo en función de la peligrosidad establecida.

En este sentido, cabe destacar que el territorio de la Comunidad Valenciana presenta un alto grado de artificialización, especialmente sobre las principales áreas urbanas y litorales. En Zornoza-Gallego (2013) se cuantificaba la proporción de suelo artificializado para distintas franjas territoriales, tomando como referencia la línea de costa. A partir de datos del SIOSE (2009), se observó que la urbanización ocupaba el 51,3 % de la primera franja litoral, establecida en los primeros 500 m desde la línea de costa. En la siguiente franja, hasta el primer kilómetro, la proporción disminuía hasta el 35,3 %. De manera consecutiva, en la siguiente zona, que comprendía el resto de los municipios litorales, se ocupaba el 15,1 %, y, por último, en los municipios no litorales la proporción de suelo artificial era de 4,8 %. Estos datos son clave para comprender la importancia de la franja costera ante los principales procesos de ocupación territorial en la Comunidad Valenciana, teniendo también en cuenta que las tres capitales de provincia son municipios litorales.

En este contexto territorial cobra especial relevancia el fenómeno que Olcina (2009) denominaba "litoralización del riesgo". Este fenómeno se describe como el desplazamiento, desde mediados del siglo pasado, hacia las áreas litorales de las zonas de más riesgo, debido al aumento de la importancia socioeconómica de los espacios urbanos y de las áreas litorales.

La Comunidad Valenciana constituye, por tanto, un territorio especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático, habida cuenta de que un incremento de los episodios de lluvia extrema sobre un modelo de desarrollo urbano intenso e indiscriminado puede aumentar considerablemente el riesgo de inundación. La ordenación territorial que aporta el PATRICOVA, a partir del análisis y de la zonificación de las zonas inundables, constituye una importante aproximación a la gestión del riesgo. Sin embargo, no deja de ser una solución insuficiente, ya que únicamente tiene en cuenta las inundaciones de tipo fluvial y no contempla las de origen marino. Teniendo en cuenta la gran extensión superficial que la franja costera ocupa en la Comunidad Valenciana, así como su intensa ocupación residencial y su importancia económica, resulta fundamental estudiar los impactos que el cambio climático puede ocasionar en este ámbito, por medio del incremento de las inundaciones de origen marino.

El presente trabajo constituye una primera aproximación al análisis de la vulnerabilidad del suelo residencial frente a las inundaciones marinas producidas por el cambio climático, en la franja costera de la Comunidad Valenciana. Para ello, compara la exposición del territorio residencial según su tipología en las condiciones climáticas actuales, con la que presentaría en un escenario de cambio climático RCP 4,5. Los escenarios de emisión se definen por las trayectorias de concentración representativas (RCP), que se calculan en función de las estimaciones de emisión de gases de efecto invernadero. El RCP 4,5 es un escenario considerado de estabilización, donde se contemplan los efectos de las políticas frente al cambio climático.

La necesidad de desarrollar un estudio como el que se presenta se fundamenta en dos cuestiones. En primer lugar, los riesgos ante un escenario de cambio son dinámicos, por lo que es necesario comenzar a trabajar con una capacidad más flexible que tenga la perspectiva de anticiparse al cambio. Esto resulta especialmente significativo para la ordenación territorial, ya que la implantación de usos urbanos tiene un enorme peso económico y social, por lo que su desarrollo debería incluir los riesgos previsibles. Esto supondría anticiparnos a las situaciones de riesgo estableciendo las estrategias de adaptación más ade-

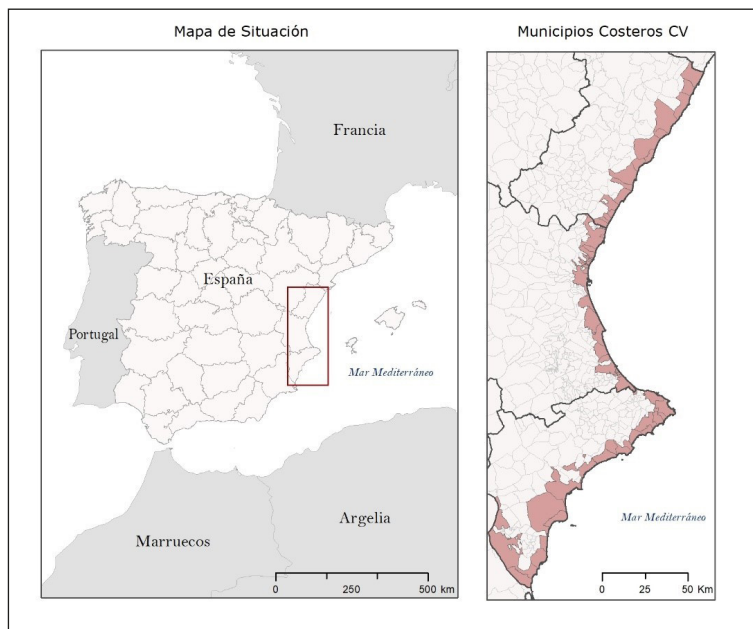
cuadas para cada territorio. En segundo lugar, es de gran interés hacer un cambio de escala, de la regional a la local, para comenzar a comprender el alcance específico de los impactos del cambio climático. Este conocimiento refuerza la implicación de las administraciones y de la ciudadanía para desarrollar tanto las estrategias de adaptación como las de mitigación.

El análisis de los múltiples efectos asociados al cambio climático es muy amplio; en este trabajo, el objetivo es centrarse en episodios de inundación marina causados por temporales. Para ello, en primer lugar, cuantificaremos los espacios urbanos afectados por las inundaciones en el escenario climático actual para compararlos con el escenario climático RCP 4,5. En segundo lugar, realizaremos un análisis específico de casos de estudio, centrado en franjas litorales edificadas que tienen especial vulnerabilidad. El objetivo de esta segunda fase es ofrecer información territorial que permita concretar la afección sobre algunas zonas, aumentando así la concienciación y la urgencia de realizar las acciones de adaptación y mitigación necesarias.

### ÁREA DE ESTUDIO

El territorio objeto de estudio comprende todos los municipios costeros de la Comunidad Valenciana, considerando costero aquel municipio que en algún punto linda con el mar Mediterráneo. En total, se trabaja con 59 municipios (figura 1).

Figura 1. Mapa de situación de la zona de estudio



Fuente: elaboración propia.

## METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS

Este trabajo constituye una primera aproximación para detectar qué zonas de la Comunidad Valenciana podrían verse afectadas por inundaciones marinas, en el supuesto de que se alcanzaran las condiciones de cambio climático del escenario RCP 4,5. Como al fin y al cabo se trata de un riesgo de inundación, la metodología para calcular la peligrosidad se ha inspirado en los indicadores clásicos de los modelos fluviales, transpuestos al área litoral: superficie afectada, profundidad del calado y volumen de calado. La exposición residencial se ha estimado a partir del análisis del tipo de tejido urbano afectado. La comparación entre el grado de afección actual y el que se alcanzaría con el escenario de cambio climático nos permite realizar una primera diagnosis de la vulnerabilidad del litoral.

Respecto a las fuentes de datos, cabe destacar que este trabajo ha sido posible gracias al esfuerzo que muchos organismos públicos y privados están realizando para generar información territorial disponible para evaluar los riesgos naturales asociados al cambio climático. En el caso que nos ocupa, mención especial merece el Instituto Cartográfico Valenciano (ICV), que ha puesto a disposición pública múltiples capas de variables ambientales, diferenciando entre distintos escenarios de cambio (situación actual, RCP 4,5 y RCP 8,5). Por otro lado, también incorpora el periodo de retorno a  $T = 100$  años y  $T = 500$  años.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) establece diversos escenarios (RCP) en función de cómo evolucionen las emisiones de gases de efecto invernadero en el futuro próximo. En el caso que nos ocupa, se ha optado por analizar el escenario RCP 4,5, en el que las emisiones en 2100 se estabilizan. Este escenario corresponde a un forzamiento radiativo de  $4,5 \text{ W/m}^2$  y a un contenido en  $\text{CO}_2$  de 538 ppm, y es probable que el incremento de temperatura no exceda de  $2 \text{ }^\circ\text{C}$ . Se considera un escenario intermedio, es decir, no es excesivamente esperanzador, como lo sería el que se asocia a que las emisiones de gases de efecto invernadero de origen antropogénico disminuyan o cesen, ni excesivamente pesimista, en el que las emisiones siguen aumentando al ritmo actual. Por tanto, se ha considerado que podría ser el más cercano a la realidad futura. El periodo de retorno seleccionado es  $T = 100$  años.

La otra fuente de información que se ha utilizado en este trabajo para estimar la exposición de los usos residenciales es el mapa de usos del suelo del CORINE Land Cover (CLC) 2018, base de datos a nivel europeo, responsabilidad de la Agencia Europea del Medio Ambiente, que contiene los usos del suelo de los países involucrados desde 1990. Se toman los datos de tejido residencial de 2018, que son los más actuales, para realizar un análisis de su afectación en el futuro. En el caso de seguir urbanizando la zona litoral, los resultados deberían ser actualizados.

Las zonas urbanas en el CLC se diferencian en las clases de tejido urbano continuo (111) y tejido urbano discontinuo (112). Las definiciones de estas nos ayudan a entender su composición y su distinto tratamiento ante un mismo nivel de peligrosidad. Según se define en el proyecto CLC: “la clase de tejido urbano continuo se asigna cuando las estructuras urbanas y las redes de transporte dominan la superficie. Más del 80 % de la superficie está cubierta por elementos impermeables, como edificios, carreteras y áreas con superficie artificial”.

Por su parte, “la clase de tejido urbano discontinuo se asigna cuando las estructuras urbanas y las redes de transporte asociadas con áreas con vegetación y superficies desnudas están presentes y ocupan superficies significativas en un patrón espacial discontinuo. Las características impermeables, como edificios, carreteras y áreas con superficie artificial oscilan entre el 30 % y el 80 % de la cobertura del suelo”.

Según estas definiciones, el tejido urbano continuo se asocia a un patrón de mayor compacidad y cantidad de zonas impermeabilizadas, mientras que el discontinuo se identifica con áreas de mayor dispersión y con mayor cantidad de zonas permeables. Esta característica es importante a la hora de realizar un estudio de vulnerabilidad, ya que un área permeable urbana (zonas verdes, solares, zonas deportivas no asfaltadas...) puede ser más resiliente a los efectos de la inundación, y, en consecuencia, menos vulnerable, que una zona donde el sellado del suelo sea mayor. Además, los tejidos discontinuos se asocian a la baja densidad, por lo que albergan una menor cantidad de personas por unidad de superficie que los continuos. Estas características provocan que la vulnerabilidad del tejido continuo sea mayor que en el caso del discontinuo.

Finalmente, en el análisis de casos se emplea también información sobre la evaluación de pérdidas económicas causadas por las inundaciones. Para ello, se cuenta con datos a escala municipal del Consorcio de Compensación de Seguros entre los años 1997 y 2020.

La metodología desarrollada para evaluar la vulnerabilidad de las zonas residenciales por las inundaciones marinas parte del análisis de la peligrosidad a partir del calado alcanzado por las aguas y del análisis de la exposición residencial a partir de las tipologías de tejido urbano afectado.

En función de las características planteadas hasta el momento, se esquematiza la metodología de la siguiente manera:

- i. Cálculo de la superficie afectada para cada una de las tipologías urbanas del CORINE, urbano continuo (111) y urbano discontinuo (112) por municipio. Este cálculo se realizará para el escenario actual y para el escenario RCP 4,5, con una  $T = 100$  años.
- ii. Cálculo de la profundidad del calado, para cada una de las tipologías urbanas y escenario anteriores por municipio.
- iii. Cálculo del volumen de calado, para cada una de las tipologías urbanas y escenario anteriores por municipio.

Para obtener un dato único de vulnerabilidad a escala municipal, combinaremos las tipologías de tejidos urbanos a partir de una tabla cruzada que considere que el tejido urbano discontinuo tiene menor afección que el continuo. La propuesta se detalla en la tabla 1.

Tabla 1. Obtención de la vulnerabilidad urbana

		Tejido urbano continuo (111)				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	No afectado
Tejido urbano discontinuo (112)	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Alto	Medio	Medio
	Alto	Muy alto	Alto	Alto	Medio	Bajo
	Medio	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	No afectado
	Bajo	Alto	Alto	Medio	Bajo	No afectado
	No afectado	Alto	Medio	Bajo	Bajo	No afectado

Fuente: elaboración propia.

## RESULTADOS

### *Afectación en superficie en zonas urbanas*

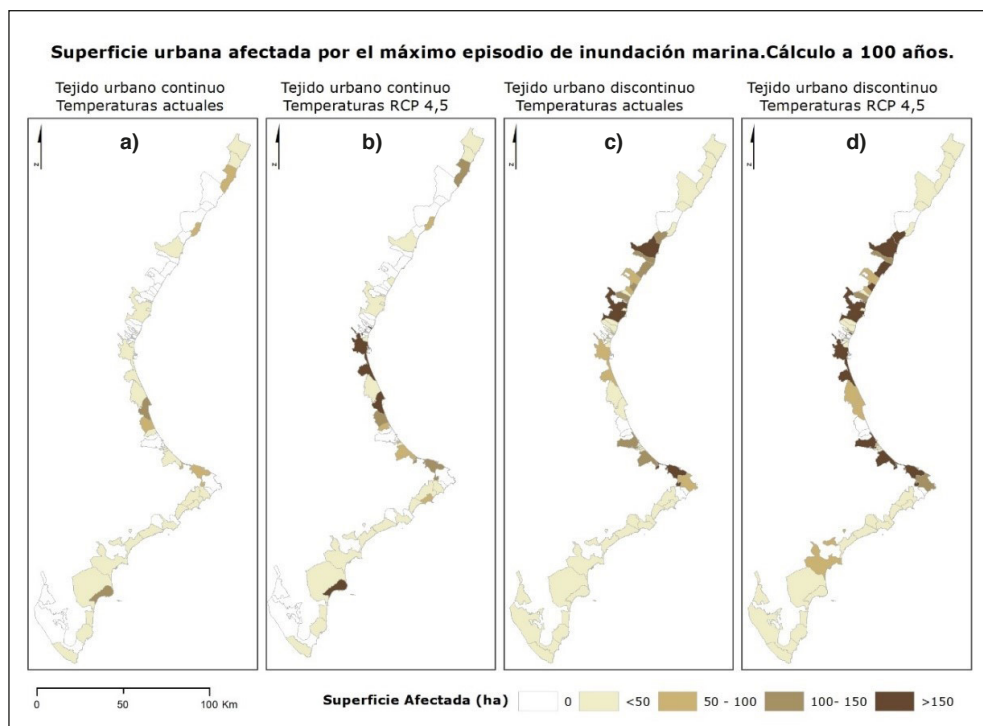
Los primeros resultados se centran en evaluar la cantidad de zonas urbanas afectadas por los máximos episodios de inundaciones marinas para un periodo de retorno de 100 años. La figura 2 muestra el escenario actual y el escenario RCP 4,5, diferenciando entre el tejido urbano continuo y discontinuo.

Se observa cómo el tejido urbano continuo actualmente no tiene una afección alta, en la imagen a) de la figura, ya que no existen municipios con el valor más alto. En la imagen b), que muestra su variación para el RCP 4,5, se observa un aumento en la superficie afectada en múltiples municipios. Tres de ellos –Valencia, Cullera y Santa Pola– se clasifican con el valor más alto. En general, es la provincia de Valencia la que más aumenta su afección.

Empleando la misma clasificación para el tejido discontinuo, vemos que la afección general es superior, ya que responde a la tendencia general en el área, en la que el tejido urbano discontinuo (imágenes c y d) ocupa mayor cantidad de suelo que el tejido urbano continuo (imágenes a y b). En el escenario actual, las zonas con mayor afección del tejido urbano discontinuo son el sur de la provincia de Castellón y la provincia de Valencia. Hay tres municipios con el valor máximo, Castellón, Dénia y Sagunto. La comparación ante la subida de temperaturas para este tipo de tejido urbano muestra que las zonas que más aumentan su afección coinciden con aquellas en las que la afección actual es alta, el sur de Castellón y Valencia. Es decir, tanto en el escenario actual como en el afectado por el RCP 4,5, la provincia de Alicante tiene baja afección. La explicación de esta tendencia se encuentra principalmente en el tipo de costas, no en la cantidad de superficie edificada en el área costera. Las costas de Valencia y Castellón son más bajas, históricamente ocupadas por zonas de albuferas y marjales. La costa de Alicante es, en su parte norte, más montañosa, y en ella podemos encontrar grandes zonas litorales de acantilados. Al sur de la provincia de Alicante se encuentra la Vega Baja del Segura, donde la costa vuelve a ser baja, coincidiendo con los municipios de Santa Pola, Elx y Guardamar del Segura.



Figura 2. Superficie afectada por el máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV.

Los datos de afección superficial de toda la costa (municipios) de la Comunidad Valenciana se encuentran en la tabla 2. Como se observaba en la figura 2, la cantidad de tejido urbano discontinuo es mayor que la del continuo. Ahora bien, en caso de que se cumpliera el escenario RCP 4,5, la afección de superficies continuas aumentaría un 62,4 %, mientras que para el tejido discontinuo el aumento porcentual sería menor, del 40,5 %.

Tabla 2. Superficie afectada por el máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años

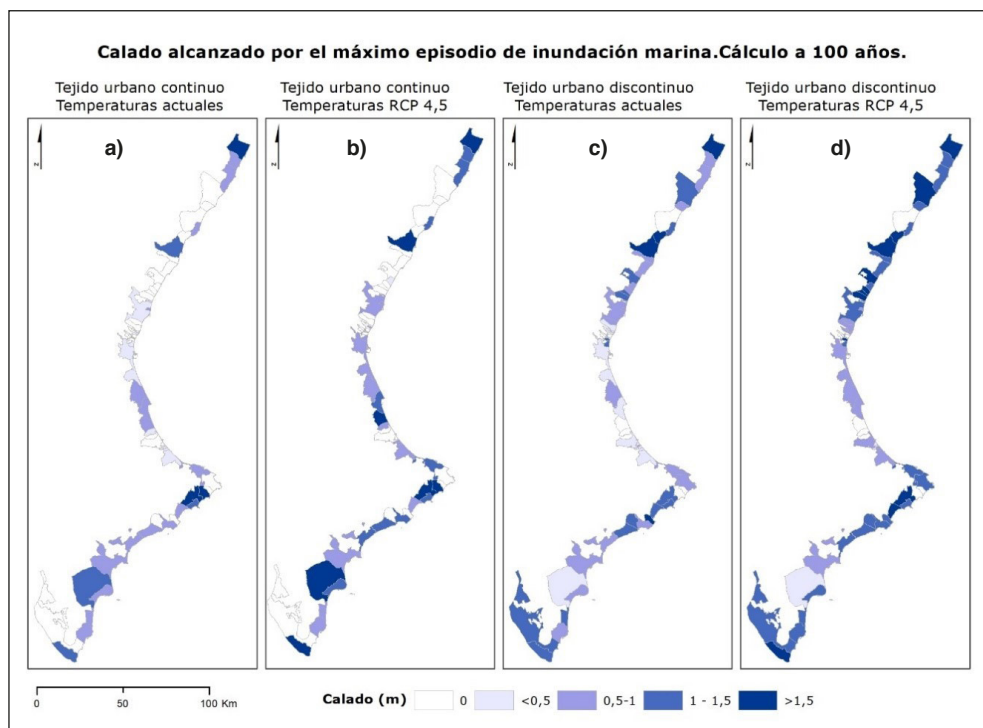
	Situación actual (ha)	Escenario 4,5 (ha)	Aumento %
Tejido urbano continuo (111)	919,8	1.493,6	62,4
Tejido urbano discontinuo (112)	2.904,0	4.078,7	40,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y CLC.

### *Afectación en calado en zonas urbanas*

El siguiente punto se centra en la variable del calado de las inundaciones, que complementa la información superficial analizada en el punto anterior. En la figura 3 se observan los dos escenarios analizados para el tipo de tejidos urbanos diferenciados. Para el tejido urbano continuo (imagen a), los calados más altos se encuentran en la provincia de Alicante, coincidiendo con una costa de altitudes más irregular. Es decir, según el análisis superficial del apartado anterior, se afecta poca cantidad de superficie, pero la que se ve afectada tiene unos calados altos. El aumento de la temperatura (imagen b) señala un aumento sustancial del calado máximo para los tejidos urbanos continuos. Para el caso del tejido urbano discontinuo, las provincias de Castellón y Alicante son las que presentan un calado más alto en la actualidad (imagen c), y aumenta susceptiblemente, especialmente en Castellón, ante una potencial subida de temperaturas (imagen d).

Figura 3. Calado alcanzado por el máximo episodio de inundación marina, periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV.

La media de los calados por tipología urbana puede observarse en la tabla 4. Las superficies de tejido urbano continuo se enfrentan a menores calados que las de tejido urbano discontinuo, actualmente con

una diferencia de 31 cm y con un RCP 4,5 de 43 cm. Ante una evaluación de riesgos por inundación, que los calados sean mayores en zonas discontinuas que en las continuas resulta positivo. Si tenemos en cuenta la naturaleza de los tejidos urbanos en el área litoral de la CV, los tejidos continuos, exceptuando las ciudades, se relacionan mayoritariamente con asentamientos más antiguos, núcleos tradicionales que seleccionaban su localización intentando resguardarse de los peligros provenientes del mar. Los tejidos urbanos discontinuos provienen principalmente de la gran explosión del turismo en el área, donde a partir de los años sesenta-setenta se desarrolló un modelo basado en las segundas residencias que requería una gran cantidad de suelo para su instauración. Estas zonas requerían de amplias zonas ajardinadas, con piscina y aquellas más cercanas al mar tomaban mayor valor. Por ello se ocuparon las zonas libres de edificación, que no habían ocupado las edificaciones anteriores, lo que explica que en estas exista un mayor calado.

Tabla 3. Calado medio para el máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años

	Situación actual (m)	Escenario 4,5 (m)	Aumento (%)
Tejido urbano continuo (111)	0,42	0,62	47,6
Tejido urbano discontinuo (112)	0,73	1,05	43,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y CLC.

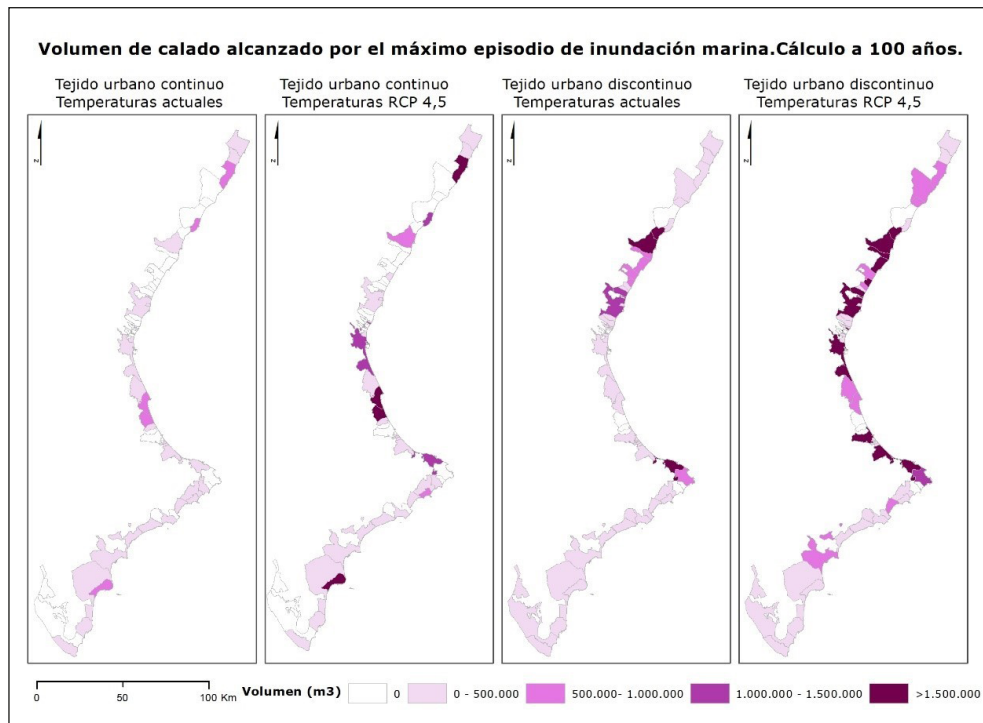
### *Afectación de las inundaciones en zonas urbanas*

Finalmente, la conjunción de las variables de superficie inundada y de calado nos muestran el volumen de la inundación. A partir de esta información, en la figura 4 se genera un mapa conjunto sobre el cual evaluar la afección residencial por inundaciones marinas en el área.

Mientras que en el escenario actual las zonas urbanas continuas no tienen una afección alta, en el escenario RCP 4,5 se observan algunos municipios, como Peñíscola, Cullera, Tavernes de la Valligna y Santa Pola, que adquieren este estatus. Respecto al tejido discontinuo, se observa un aumento importante del número de municipios afectados por el incremento del volumen, ante el escenario futuro analizado, localizado mayoritariamente en el sur de la provincia de Castellón y en la provincia de Valencia.

Los datos volumétricos (tabla 4) señalan que la afección sobre el tejido urbano continuo es menor (en m<sup>3</sup> totales), aunque porcentualmente aumenta mucho más (139,1 %) que la del discontinuo (87,3 %). La explicación a este fenómeno puede relacionarse con que las zonas de tejido urbano continuo tienen mayor antigüedad y se localizaron al resguardo de los riesgos conocidos, pero en un escenario de cambio aumentan su inestabilidad.

Figura 4. Volumen del calado alcanzado por el máximo episodio de inundación marina. Período de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV.

Tabla 4. Volumen para el máximo episodio de inundación marina. Período de retorno de 100 años

	Situación actual (m <sup>3</sup> )	Escenario 4,5 (m <sup>3</sup> )	Aumento (%)
Tejido urbano continuo (111)	6.800.231,5	16.260.145,0	139,1
Tejido urbano discontinuo (112)	31.743.713,3	59.441.954,7	87,3

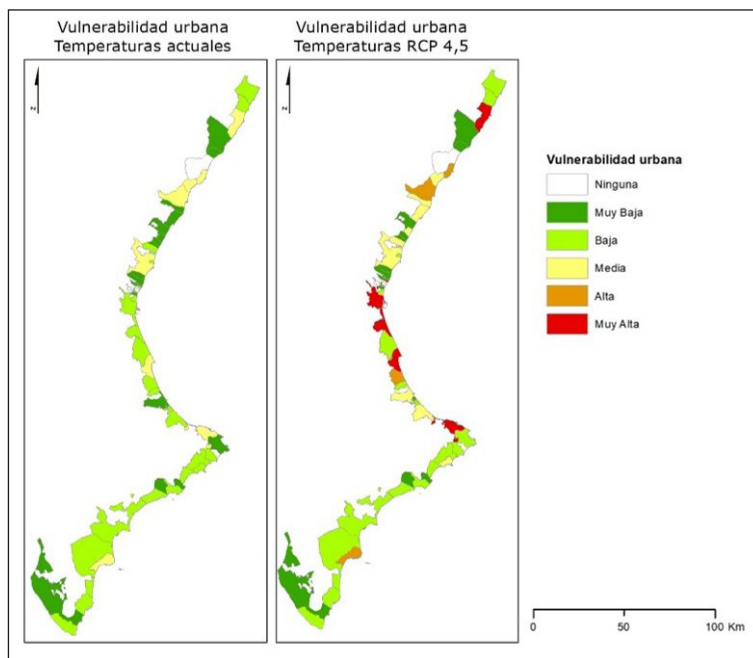
Fuente: elaboración propia.

### *Vulnerabilidad residencial*

Con el fin de obtener un indicador único de vulnerabilidad residencial para los municipios litorales de la Comunidad Valenciana, se integran los resultados del tejido urbano continuo y discontinuo según la descripción de la tabla 1. El resultado, reflejado en los mapas de la figura 5, indica una elevada vulnerabilidad en los municipios de la provincia de Valencia, destacando con vulnerabilidad muy alta

su capital y Cullera. En la provincia de Alicante el municipio de mayor vulnerabilidad, clasificado en muy alta, es Dénia y en Castellón, Peñíscola.

Figura 5. Vulnerabilidad urbana por el máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV.

### *Análisis de casos*

El análisis de casos corresponde a los municipios que, según los resultados de este estudio, presentan un cambio más acusado de clasificación de vulnerabilidad entre el momento actual y el escenario analizado. Dentro de estos municipios se selecciona alguna zona característica de su litoral. Se presenta su descripción de norte a sur de la Comunidad Valenciana.

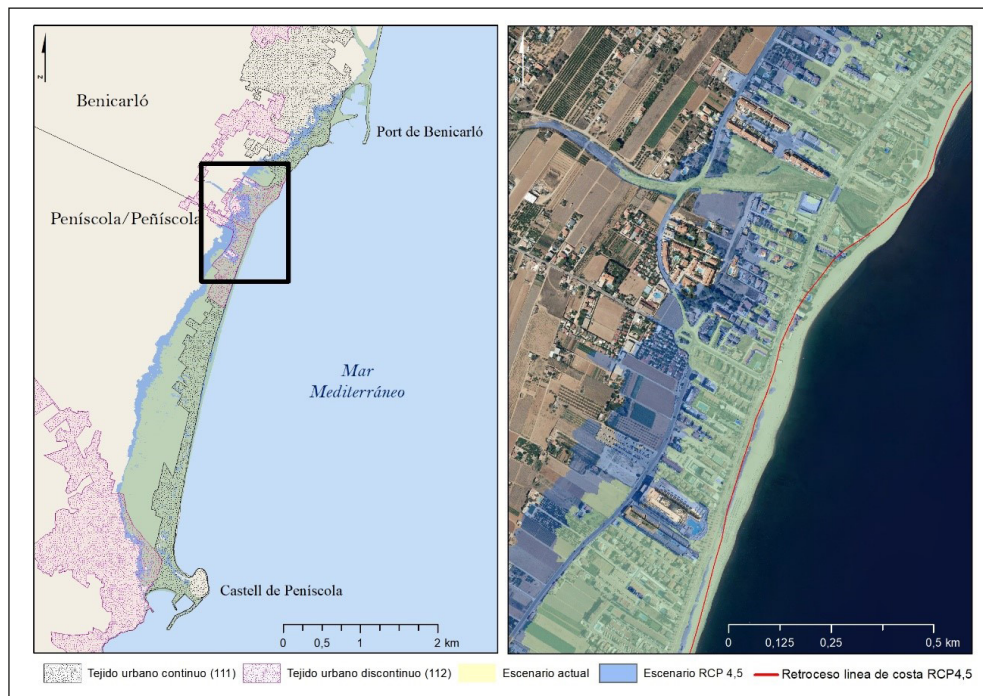
El primer caso seleccionado es el de **Peñíscola**, en la provincia de Castellón, que pasa de una vulnerabilidad residencial media a muy alta. La observación de las áreas de inundación nos lleva a presentar la zona costera limítrofe entre Benicarló y Peñíscola (figura 6), ya que tienen una estructura similar y resultan más explicativas conjuntamente.

Entre el puerto de Benicarló y el Castell de Peñíscola, estos dos municipios se encuentran afectados por inundaciones, según se observa en la figura 6a, mientras que las zonas externas se encuentran con una afección muy baja. Se aprecia cómo en la primera línea de costa existe un continuo urbano afectado en su totalidad por las inundaciones actuales. Se trata de una costa baja, por lo que los embates marinos

tienen gran facilidad para penetrar en tierra. Estos datos se ven refrendados por el Consorcio de Seguros, que entre 1997 y 2020 señala que el 58,1 % de los gastos ocasionados en la provincia de Castellón por inundaciones marinas se produjeron en este municipio.

Ante un cambio de escenario por cambio climático, la zona edificada entre ambos municipios es uno de los puntos donde existe mayor aumento de la vulnerabilidad. En la figura 6b, se pueden percibir los detalles del área. La primera de las cuestiones que cabe resaltar es la regresión de la playa, según el ICV, ante un escenario RCP 4,5. En la playa de Gurugú (Benicarló), que ahora cuenta con 40 m de amplitud, retrocede más de 20 m. Mientras que en la de la Caracola (Benicarló) y la Nord (Peñíscola) el retroceso afecta en muchos puntos a la totalidad de la playa actual. Por otro lado, se observa la existencia de infraestructuras viarias N-S, transversales al movimiento del mar, que, ante una inundación marina, produciría encharcamientos más prolongados por el efecto barrera al drenaje. Se encuentra también en esta zona la Rambla d'Alcalà, donde la entrada de agua salada podría afectar a los servicios ecosistémicos. Además, el retroceso de la playa en la desembocadura de la rambla puede producir problemas de desagüe de crecidas, con reflujos de caudal y el incremento de las inundaciones fluviales. De hecho, gran parte de la zona afectada por el incremento de la inundación marina convergería con zonas fluviales inundables, clasificadas con nivel 3 por el PATRICOVA, esto es, de alta frecuencia ( $T = 25$  años) y bajo calado ( $< 0,8$  m).

Figura 6. Benicarló. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años

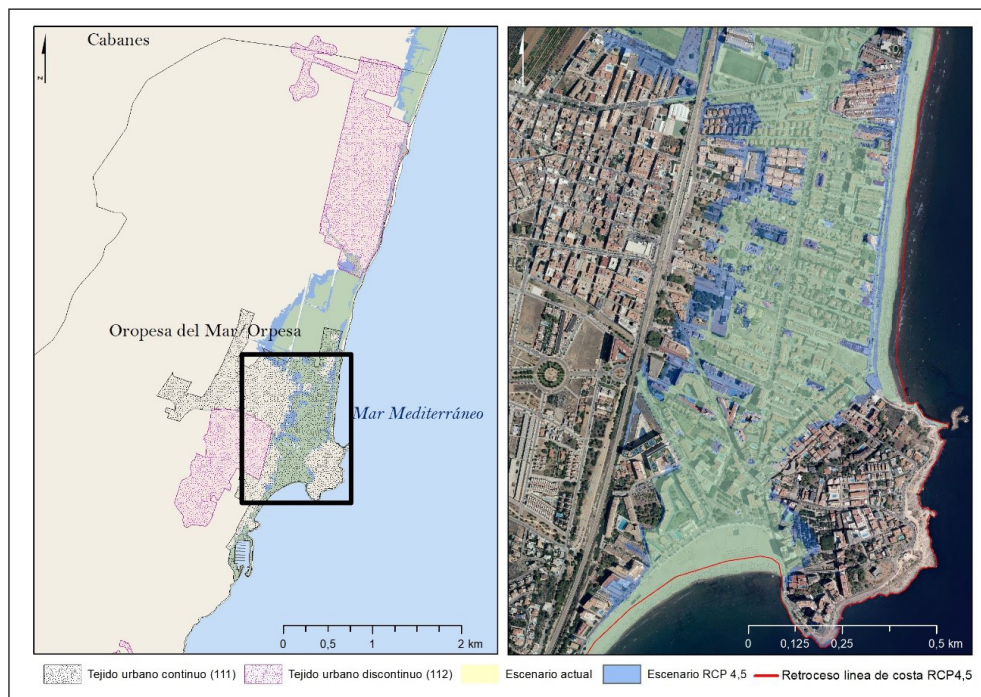


Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

El segundo caso es **Oropesa**, en la provincia de Castellón, que pasa de una vulnerabilidad residencial media a alta. Este municipio es característico, además, por contar con el complejo turístico Marina d'Or. Según señalaban Mateu y Zornoza (2015), su construcción fue un ejemplo paradigmático de cómo en la Comunidad Valenciana se llevaron a cabo operaciones urbanísticas de gran envergadura donde la propiedad inmobiliaria se consolidó como activo financiero atrayendo grandes capitales y fondos de inversión. Según el estudio de inundación realizado, el complejo se encuentra elevado respecto a sus alrededores, por lo que la afección por inundaciones marinas es baja. Ahora bien, la regresión de la línea de costa ante un escenario RCP 4,5 es de más de 50 m, según el ICV. Esto supondría la desaparición de la playa actual y situaría las primeras edificaciones del complejo a una distancia de entre 30 y 60 m de la línea de costa.

Con respecto al riesgo de inundación del municipio, la zona residencial más afectada es la que se encuentra entre el casco histórico de Oropesa y el mar, denominada Baix la Vila (figura 7). Tanto el casco antiguo de Oropesa como el Cap d'Orpesa se encuentran a resguardo de los embates marinos por su mayor altitud. El tejido urbano residencial afectado es de tipología continua, mientras que el discontinuo, más alejado de la costa, queda sin afección (figura 7a). Actualmente, una gran cantidad de edificaciones litorales se ven afectadas por las inundaciones marinas, zona que aumenta ante un cambio de escenario climático (figura 7b).

Figura 7. Oropesa. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



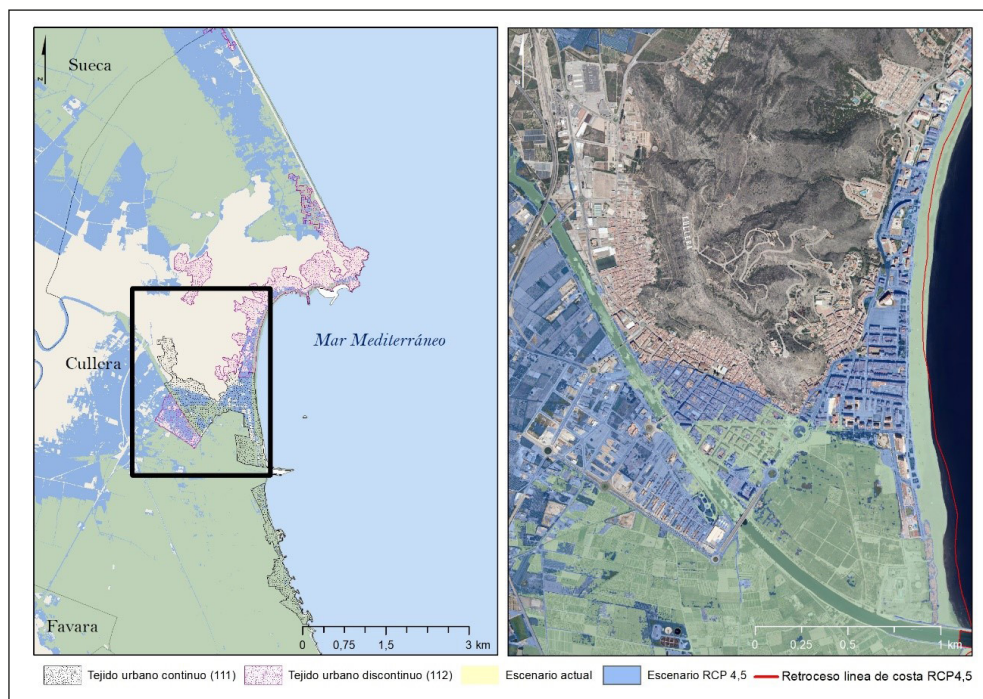
Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

Respecto a la regresión de la costa, la playa Morro del Gos, localizada al norte del Cap d'Orpesa, no presenta grandes cambios, mientras que, en la Platja de la Conxa, al sur del Cap d'Orpesa, se produce un retroceso medio de 40 m, según el ICV. Sanjaume y Soriano (2020) apuntan que en esta zona se sustituyó el material original de cantos y gravas por arena, cuestión que puede afectar a la dinámica sedimentaria de la zona, como adecuación de estas zonas al uso turístico.

El tercer caso analizado es el del municipio de **Cullera**, en la provincia de Valencia. Este municipio pasa de una vulnerabilidad residencial media a muy alta.

Al norte del Cap de Cullera (figura 8a), las inundaciones afectan al tejido urbano discontinuo, aunque es una zona protegida por dunas activas y dunas fósiles. Las urbanizaciones localizadas en el Cap de Cullera se encuentran a mayor altitud, por lo que están a resguardo de las inundaciones, pero al sur de este, las inundaciones vuelven a afectar al área urbanizada. Según el Consorcio de Seguros de Valencia, Castellón y Alicante, este municipio es el tercero en pérdidas asociadas a las inundaciones, ya que supone el 14,7 % del total de la provincia.

Figura 8. Cullera. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

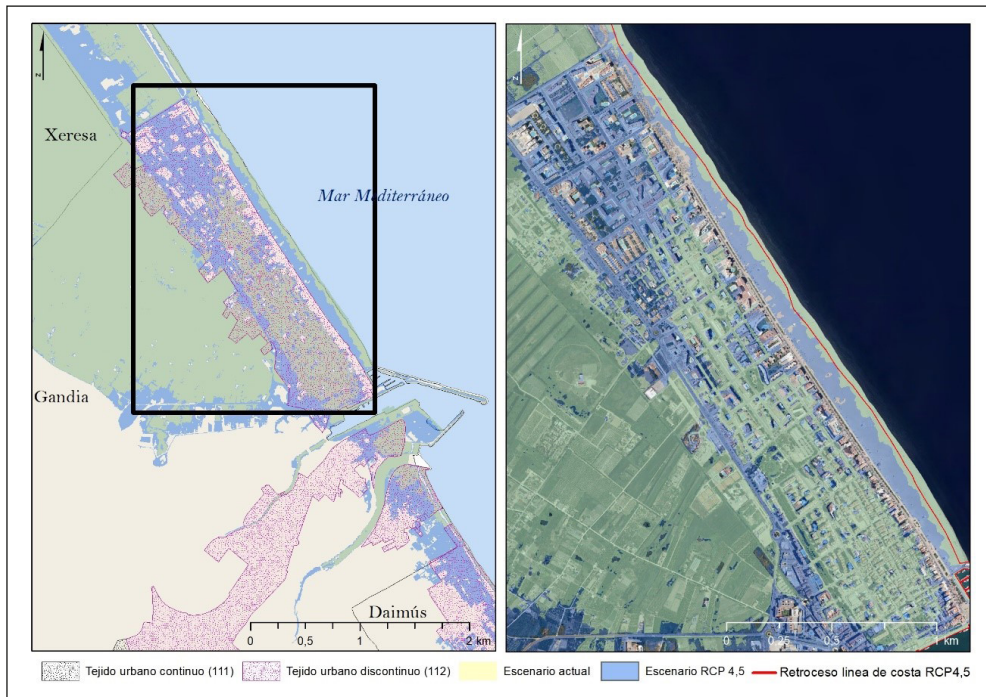
En la figura 8b se ha representado la parte del municipio de Cullera más afectada ante un cambio de escenario, que incluye las zonas de Sant Antoni, el Racó y el casco urbano. Observamos cómo, ac-



tualmente, las inundaciones se frenan, mayoritariamente, en la zona de la playa, que tiene una amplitud de 100 m, y llegan solo a una pequeña parte del tejido urbano. Un cambio de escenario supondría que la playa no fuera barrera suficiente, el agua llegaría casi a 500 m hacia el interior, hasta el pie de los relieves. Quedarían en situación de riesgo las zonas de tejido urbano discontinuo del Racó y el continuo de Sant Antoni, pero también el propio casco urbano. Según Sanjaume y Soriano (2020), la pendiente de la playa emergida es baja ( $1^\circ$ ), lo que explicaría la facilidad para la incursión del agua. Se encuentra en esta área la desembocadura del Xúquer, por lo que la inundación marina podría coincidir con las zonas inundables fluviales, clasificadas por el PATRICOVA con niveles de peligro 6 (baja frecuencia,  $T = 500$ , y bajo calado,  $< 0,8$  m) y 7 (geomorfológico). Además de dificultar el drenaje en momentos de avenidas, se podría producir intrusión de agua salada, que afectará a los servicios ecosistémicos de la zona. Esta es una de las zonas residenciales del estudio que más se ven afectadas por un cambio en la situación climática.

El siguiente análisis de caso se realiza sobre el municipio de **Gandia**, provincia de Valencia, que pasa de una vulnerabilidad muy baja a media. Gandia tiene una gran componente turística, pero también tiene un núcleo urbano importante como capital comarcal y centro de servicios.

Figura 9. Gandia. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



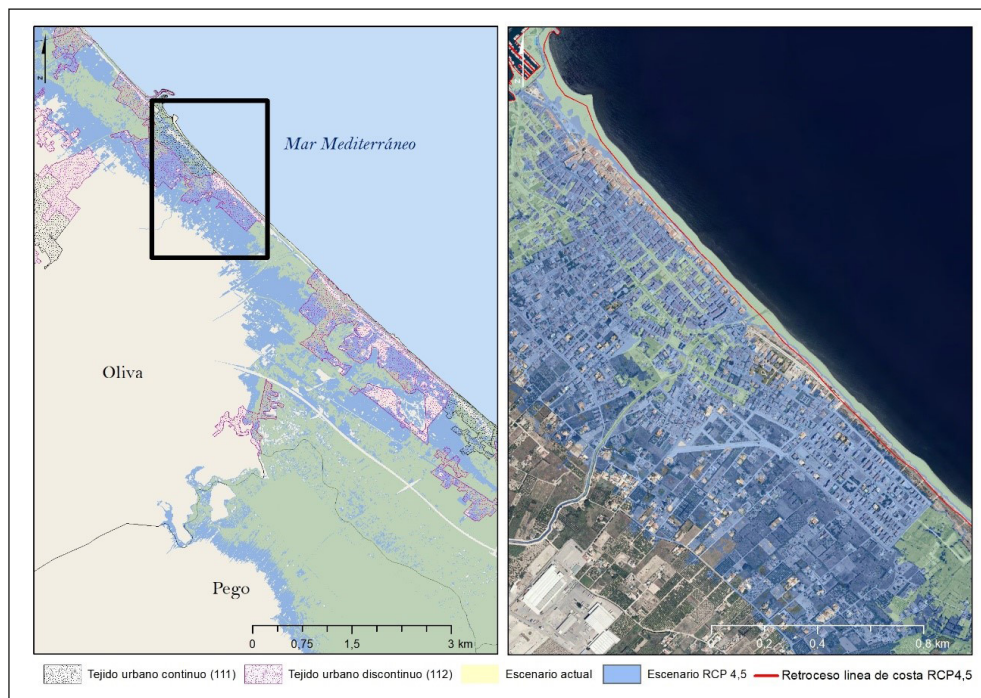
Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

Como se observa en la figura 9, la zona litoral de Gandia se encuentra edificada casi completamente por tejido urbano discontinuo. Las afecciones marinas actuales afectan a parte de la restinga, que es el soporte del turismo de playa. Según el Consorcio de Seguros, Gandia es el segundo municipio con más pérdidas económicas ocasionadas por temporales marinos de la provincia, con un 17,94 % del total. La situación ante un cambio de escenario climático muestra cómo las inundaciones afectan prácticamente a todo el tejido urbano litoral del municipio. Además de que, según el ICV, existe un retroceso de la costa de unos 40 m de media respecto a la situación actual.

En la desembocadura del Barranc de Beniopa y el Riu Serpis, la intrusión de agua salada puede afectar a los servicios ecosistémicos, además de coincidir con las zonas de peligrosidad fluvial geomorfológica (nivel 7) del PATRICOVA.

Como último análisis de la provincia de Valencia, se presenta el caso del municipio de Oliva, que pasa de una vulnerabilidad baja a media. Actualmente, el Consorcio de Seguros sitúa a Oliva como el cuarto municipio de la provincia en pérdidas por temporales marinos, con un 11,1 % del gasto total de la provincia.

Figura 10. Oliva. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años

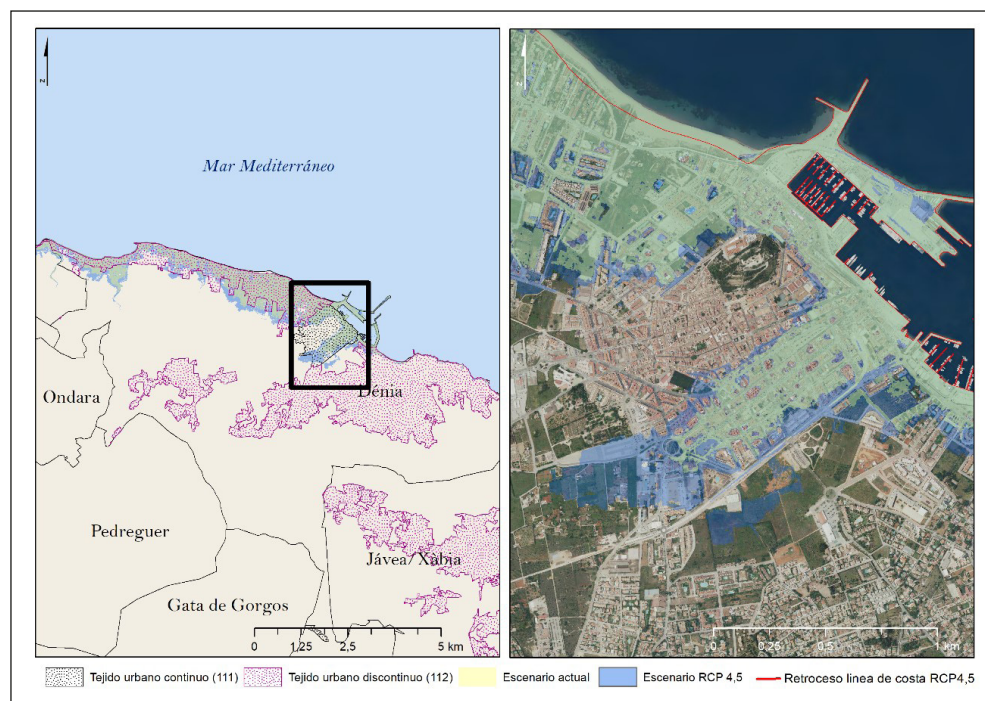


Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

El cambio en la superficie inundada entre el escenario actual y el RCP 4,5 en la zona, como puede apreciarse en la figura 10, es muy importante, y afecta tanto a tejido urbano continuo como a discontinuo. La nueva zona afectada coincidiría, además, con el nivel de peligrosidad geomorfológica del PATRICOVA. Por otra parte, el retroceso de la línea de costa, en prácticamente todo el municipio, supone la pérdida de la zona de playa actual.

El municipio de **Dénia**, en la provincia de Alicante, pasa de una vulnerabilidad residencial media a muy alta. Es el municipio con más gasto en compensaciones de seguros de la provincia de Alicante, con un 27,13 % del total de la provincia.

Figura 11. Dénia. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

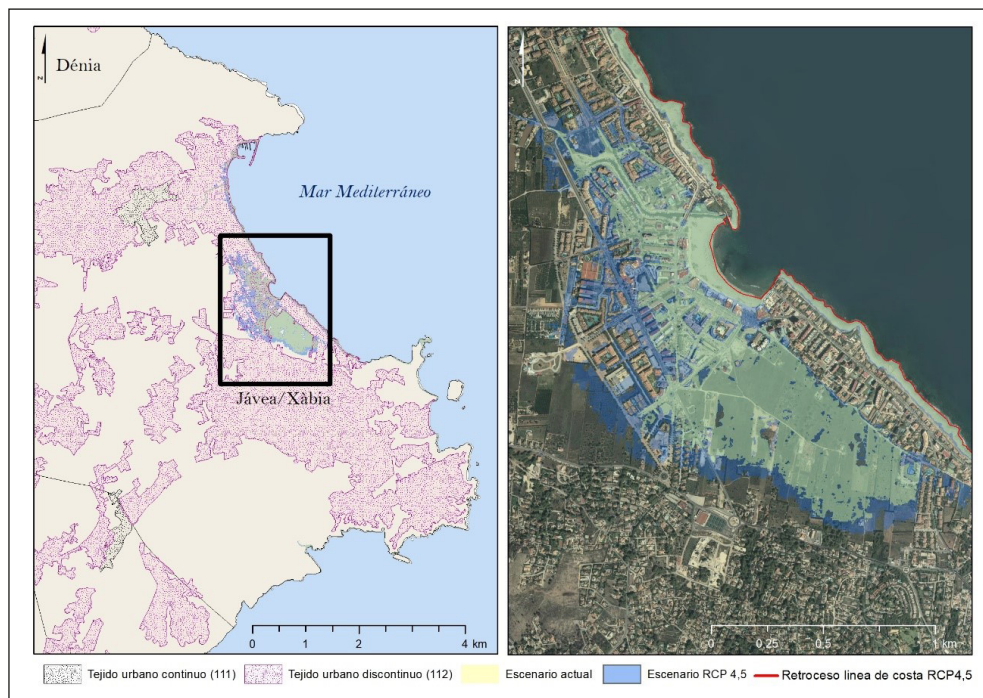
Según se observa en la figura 11, todo el frente litoral al oeste del puerto deportivo se ve afectado por inundaciones, mientras que, al este, una vez superada la Platja de la Marineta Cassiana, la tipología de costa cambia y la urbanización queda a resguardo de los embates marinos. En las zonas afectadas por inundaciones marinas, también existe peligrosidad por inundación fluvial de nivel 3 (alta frecuencia y bajo calado) de PATRICOVA. Según los datos del ICV, se observa, además, un amplio retroceso de la línea de costa, de modo que en muchos puntos la playa actual desaparecería y la primera línea de

apartamentos formarían la nueva línea de costa. Con respecto a las tipologías residenciales, en la parte oeste desde el puerto es fundamentalmente discontinua, mientras que, en la zona interior del puerto, representada en la figura 11b, es zona residencial continua. Esta es justamente el área donde más superficie queda afectada por las inundaciones en el escenario climático RCP 4,5.

El municipio de **Xàbia**, en la provincia de Alicante, pasa de una vulnerabilidad residencial muy baja a baja, pero se ha decidido incluir porque es el segundo municipio con más gasto en compensaciones de seguros de la provincia de Alicante, con un 22,43 % del total de la provincia.

Pese a que, en general, las zonas residenciales del municipio se encuentran en alto, por lo tanto, a salvo de temporales marinos, existe una zona más baja en el sector de Cala Blanca, que puede observarse en la figura 12, coincidiendo con varios niveles de peligrosidad fluvial (niveles 3, 4, 6 y 7). Aquí se muestra que las inundaciones afectan a la albufera que queda detrás de una restinga fósil, en la zona de la playa del arenal. La tipología residencial habitual en el municipio es discontinua, y es este tejido el afectado por las inundaciones. Un cambio de escenario amplía la zona actualmente afectada por las inundaciones marinas.

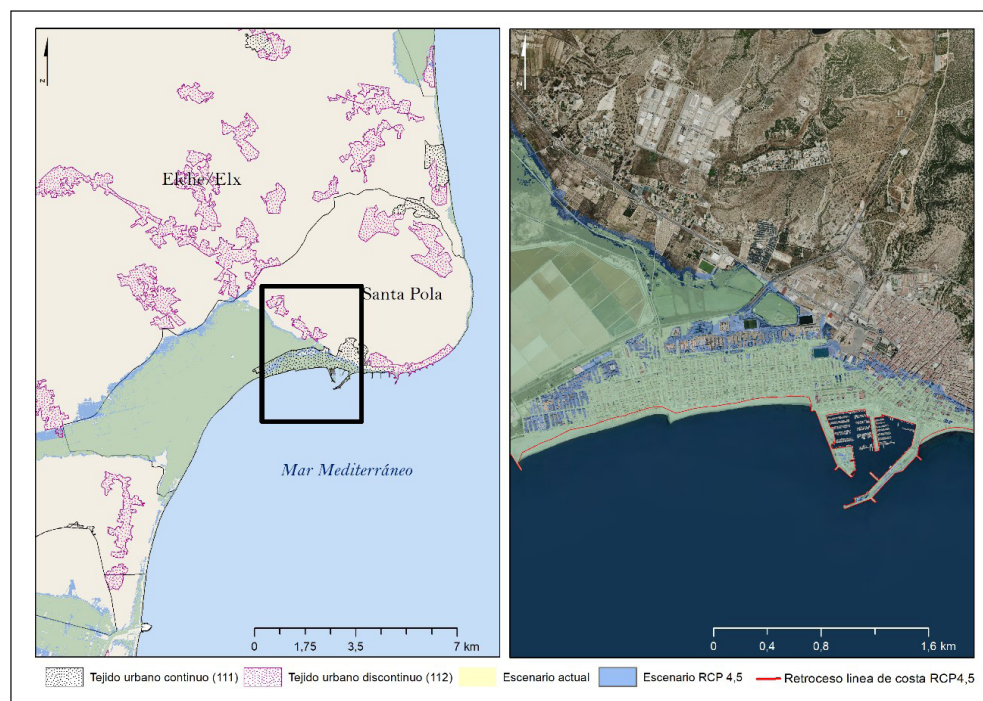
Figura 12. Xàbia. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

Finalmente, se presenta el caso de **Santa Pola**, municipio que pasa de una vulnerabilidad media a alta. En primer lugar, en la figura 13, se observa una amplia zona inundable correspondiente a las Salinas de Santa Pola, que coincide con los niveles 3 y 7 de peligrosidad por inundación fluvial de PATRICOVA. Con respecto al tejido urbano afectado, la zona de tejido urbano contiguo cercana al puerto que queda al resguardo de las inundaciones corresponde al núcleo tradicional, localizado en una zona más elevada. Ante un escenario de cambio climático se vería afectada una zona urbana más amplia que hasta ahora no tenía esta afección. Además, el retroceso de la línea de costa supondría la modificación de este recurso medioambiental y turístico.

Figura 13. Santa Pola. Máximo episodio de inundación marina. Periodo de retorno de 100 años



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICV y del Instituto Valenciano de Estadística.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo ha realizado una primera evaluación de la vulnerabilidad territorial de los espacios residenciales costeros de la Comunidad Valenciana frente al impacto de las inundaciones marinas, en un contexto de cambio climático derivado del escenario RCP 4,5.

La metodología aplicada se ha demostrado eficaz para ofrecer un primer diagnóstico de la situación. Partiendo de datos espaciales de variables relacionadas con el cambio climático, elaborados por instituciones oficiales, se ha estimado, por una parte, la peligrosidad física a la inundación marina y, por otra, la exposición según el tipo de suelo residencial. El trabajo realizado, además de su aporte metodológico y científico, se ha orientado a potenciar un cambio de escala que permita acercar a la realidad local los conceptos sobre cambio climático que, a escala planetaria, pueden evidenciarse como abstractos y poco accesibles para la población. De este modo, se transfiere conocimiento a los tomadores de decisiones para facilitarles la puesta en práctica de políticas de mitigación y de adaptación al cambio climático, lo que, en la situación actual en la que los objetivos de lucha contra el calentamiento global están lejos de alcanzarse, resulta de gran relevancia y urgencia.

Los resultados son muy significativos, porque ponen de manifiesto que el cambio climático asociado al escenario RCP 4,5 puede incrementar considerablemente la superficie residencial afectada en un 68,6 % (pasaría de 3.823,8 ha en la situación actual, a 5.572,3 ha en el escenario de cambio). Este aumento es mayor porcentualmente en el tejido continuo (62,4 %) que en el discontinuo (40,5 %), si bien, en números absolutos, es el tejido discontinuo el que presenta más superficie afectada. No obstante, la distribución territorial de los cambios no es homogénea en todo el litoral, ya que los mayores impactos del tejido continuo se prevén en la provincia de Valencia, mientras que sobre tejido urbano discontinuo existen importantes afecciones en Castellón y Valencia. Por su parte, el sector de Alicante es el menos afectado, dado el carácter predominantemente elevado de su costa.

Este resultado general se ha visto matizado en el análisis de casos, donde se ha puesto de manifiesto que la morfología de la costa, así como su ocupación urbana, condiciona los posibles impactos de los temporales marinos. En este sentido, cabe destacar que aquellas costas bajas, con morfología de albufera-restinga, intensamente urbanizadas por la ocupación turística, resultan mucho más vulnerables a los impactos de los temporales. Ejemplo de ello lo constituyen enclaves turísticos como el caso de Peñíscola, Oropesa, Gandia, Cullera o Xàbia.

Además, en muchos de estos casos, la zona afectada por la inundación marina puede converger con los espacios inundables por los ríos. Es el caso, por ejemplo, de Peñíscola o Dénia, donde en algunos tramos de costa la inundación marina coincide con el nivel 3 de peligrosidad por inundación fluvial, establecido por el PATRICOVA. En general, resulta bastante frecuente la coalescencia entre áreas sometidas a inundaciones marinas y a niveles bajos de peligrosidad (6,7) según el PATRICOVA.

Se debe poner también de manifiesto la enorme importancia de la investigación sobre los efectos territoriales del cambio climático y de que sus datos se pongan a disposición pública, como es el caso del ICV. La existencia de esta información primaria posibilita que desde distintos ámbitos se pueda trabajar la problemática, aplicando las visiones propias de cada uno.

Una de las cuestiones que se considera de mayor interés ha sido abordar un análisis de vulnerabilidad bajo una perspectiva dinámica, característica fundamental ante un cambio de escenario climático. Esta flexibilidad ofrece la posibilidad de adaptarse a los cambios antes de que ocurran, de modo que no se localicen usos incompatibles dentro de sus zonas de afección. Prados y Olcina (2022) señalan a este respecto que: “Los efectos del aumento de las lluvias intensas y los procesos de inundación que

se manifiestan ya en varias regiones del mundo deben ser mitigados con propuestas de ordenación del territorio basados en la cartografía de riesgo y la delimitación precisa de áreas donde no plantear usos intensivos del suelo por su elevada peligrosidad". La ordenación territorial debe guiar la implantación de usos con mayor perspectiva de futuro, mejorando la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Como elemento limitante de la investigación, cabe señalar que únicamente se han empleado las zonas residenciales actuales en el análisis. Por un lado, sería posible ampliar la consideración a otras tipologías urbanas. Por otro lado, no se han considerado las zonas residenciales futuras, que podrían también analizarse a través del planeamiento urbanístico. En la zona costera analizada, el trabajo actual puede ser cercano a la realidad si, finalmente, instrumentos de ordenación territorial como el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL), que limita la artificialización del área litoral, queda definitivamente aprobado y aplicado en el área.

Además de las posibles líneas futuras comentadas, otra de las más inmediatas para continuar este trabajo es ampliarlo con otras afecciones al cambio climático que según el EEA (2017) más van a afectar al área mediterránea. Entre estas, las sequías y los episodios de calor extremo, que, sin duda, crearán una visión más amplia del problema y permitirán ir aproximándonos mejor a la dimensión real de los cambios que experimentará el territorio.

Este primer análisis de vulnerabilidad a las inundaciones marinas, bajo una perspectiva dinámica de cambio climático, nos ha permitido identificar aquellas áreas que pueden sufrir un mayor impacto. No obstante, se necesitan estudios de mayor detalle y precisión que ayuden a arbitrar medidas adaptativas basadas en la ordenación territorial. Llegados a este punto, donde los factores de peligrosidad obedecen a causas globales muy difíciles de abordar, las actuaciones para reducir la vulnerabilidad pasan indiscutiblemente por disminuir la exposición mediante políticas territoriales adaptadas al cambio climático.

## REFERENCIAS

- Barrera-Escoda, A., Gonçalves, M., Guerreiro, D., Cunillera, J., & Baldasano, J. M. (2014). Projections of temperature and precipitation extremes in the North Western Mediterranean Basin by dynamical downscaling of climate scenarios at high resolution (1971-2050). *Climate Change*, 122, 567-582. <https://doi.org/10.1007/s10584-013-1027-6>
- Birkmann, J. (2006). Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual frameworks and definitions. En Birkmann, J. (ed.). *Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies* (pp. 9-54). United Nations University Press.
- Camarasa-Belmonte, A. M., Rubio, M., & Salas, J. (2020a). Rainfall events and climate change in Mediterranean environments: an alarming shift from resource to risk in Eastern Spain. *Natural Hazards*, 103, 423-455. ISSN: 0921-030X. <https://doi.org/10.1007/s11069-020-03994-x>
- Camarasa-Belmonte, A. M., Rubio Vila, M., & Salas Rey, J. (2020b). Evolución de episodios pluviométricos en la Demarcación Hidrográfica del Júcar (1989-2016): del recurso al riesgo. *Investigaciones Geográficas*, 73, 11-29. <https://doi.org/10.14198/INGEO2020.CBRVSR>

- EEA (2017). European Environmental Agency. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/key-past-and-projected-impacts-and-effects-on-sectors-for-the-main-biogeographic-regions-of-europe-5>
- Lionello, P. (2012). *The climate of the Mediterranean Region. From the past to the future*. Lecce (Italia): Elsevier.
- Mateu, J. & Zornoza Gallego, C. (2015). *Los paisajes de la Burbuja. La Ciudad de Vacaciones y el Aeropuerto*. Valencia: Nau Llibres.
- Olcina, J. & Farinós, J. (2022). Conceptos básicos en ordenación del territorio. La sostenibilidad como principio rector de la planificación territorial. En Farinós, J. & Olcina, J. (ed.). *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 34-62). Valencia: Tirant Humanidades.
- Olcina, J. (2009). Cambio climático y riesgos climáticos en España. *Investigaciones Geográficas*, 49, 197-220.
- Oliva Cañizares, A., Sánchez Almodóvar, E., & Marcos Palacios, M. J. (2021). La adaptación a los extremos atmosféricos y al cambio climático mediante los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS) y Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN): propuesta en el término municipal de Callosa de Segura (Alicante, España).
- Prados, M.ª J. & Olcina, J. (2022). Transición energética, cambio climático y riesgos en la ordenación del territorio. En Farinós, J. & Olcina, J. (ed.). *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 580-614). Valencia: Tirant Humanidades.
- Romera, R., Gaertner, M. A., Sánchez, E., Domínguez, M., González-Alemán, J. J., & Miglietta, M. M. (2017). Climate change projections of medicanes with a large multi-model ensemble of regional climate models. *Global and Planetary Change*, 151, 134-143. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloplacha.2016.10.008>
- Romero, J. & Olcina, J. (eds.) (2021). *Cambio climático en el Mediterráneo: procesos, riesgos y políticas*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Sanjaume, E. & Soriano, J. (2020). Valoración del interés geomorfológico, medioambiental y patrimonial de la costa valenciana. Informe para Planes de Acción Territorial GVA. <https://acortar.link/AXuxtM>
- Turner, B. L., Kasperson, R. E., Matson, P. A., McCarthy, J. J., Corell, R. W., Christensen, L., Eckley, N., Kasperson, J. X., Luers, A., Martello, M. L., Polsky, C., Pulsipher, A., & Schiller, A. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 100(14), 8074-8079. <https://doi.org/10.1073/pnas.1231335100>
- United Nations (2012). Managing water under uncertainty and risk. United Nations World Water Development Report (WWDR4). París: Unesco. <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr4-2012/#c219661>
- Xoplaki, E., Trigo, R. M., García-Herrera, R. F., Barriopedro, D., D'Andrea, F., Fischer, E. M., Gimeno, L., Gouveia, C., Hernández, E., Kuglitsch, F. G., Mariotti, A., Nieto, R., Pinto, J. G., Pozo-Vázquez, D., Saaroni, H., Toreti, A., Trigo, I. F., Vicente-Serrano, S. M., Yiou, P., & Ziv, B. (2012). Large-scale atmospheric circulation driving extreme climate events in the mediterranean and its related impacts. En Lionello, P. et al. (eds.). *The climate of the Mediterranean region: from the past to the future* (pp. 347-417). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-416042-2.00006-9>.



Zornoza Gallego, C. (2013). *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009): análisis y perspectivas de futuro* (vol. 12). Valencia: Universitat de València.

Cómo citar este artículo:

Zornoza-Gallego, C., Camarasa Belmonte, A., Pitarch Garrido, M.<sup>a</sup> D., & Serrano Lara, J. (2023). Artículo. *Cuadernos de Geografía*, 110, 49-73.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.26583>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



FÉLIX FAJARDO MAGRANER<sup>a</sup>

## ASSIGNACIÓ DE PLACES ESCOLARS I ACCESSIBILITAT PER ALS VIANANTS. SITUACIÓ ACTUAL I PROPOSTES DE MILLORA A LA CIUTAT DE VALÈNCIA

### RESUM

L'educació infantil s'ha convertit en una prioritat política i en un element estratègic per al desenvolupament de molts països degut als múltiples beneficis socioeconòmics que reporta. Els planificadors espacials de la xarxa escolar han de garantir un accés equitatiu a aquest servei, motiu pel que han de comptar amb eines i estudis que els permeten avaluar l'oferta de places escolars i la seua distribució espacial, així com els efectes que tenen les diferents polítiques de zonificació durant l'assignació de places escolars sobre l'accessibilitat espacial als centres educatius. L'objectiu d'aquest treball consisteix a mesurar l'accessibilitat locacional de la demanda potencial a la xarxa de centres públics i concertats que imparteixen el segon cicle d'educació infantil a la ciutat de València. A tal fi, s'han elaborat diferents escenaris que simulen diferents criteris d'assignació de la demanda, tant per a la xarxa escolar actual com per a un supòsit de xarxa escolar ampliada. Aquests escenaris s'han generat mitjançant l'ús d'un model de localització-assignació de màxima cobertura amb capacitat limitada del programari ArcGis 10.8. L'anàlisi comparatiu dels resultats obtinguts als diferents escenaris ha permès detectar l'existència d'importants desequilibris territorials en quant a l'accessibilitat als centres escolars en funció del criteri d'assignació de la demanda establert. A més, també ha permès determinar el criteri d'assignació més adequat per a millorar l'eficiència i l'equitat espacial de la xarxa escolar. Finalment, també s'han establert propostes d'ubicació de nous centres educatius per tal de garantir una cobertura total de la demanda i millorar l'accessibilitat actual als centres escolars de la ciutat.

PARAULES CLAU: accessibilitat locacional; districtes escolars; educació infantil; models localització-assignació.

---

a Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local. Departament de Geografia, Universitat de València, Espanya. Felix.Fajardo@uv.es, <https://orcid.org/0000-0003-1516-6655>

Fecha de recepción: 09-09-2022. Fecha de aceptación: 28-04-2023.

## ALLOCATION OF SCHOOL PLACES AND PEDESTRIAN ACCESSIBILITY. CURRENT SITUATION AND IMPROVEMENT PROPOSALS IN THE CITY OF VALÈNCIA

### ABSTRACT

Early childhood education has become a political priority and a strategic element in the development of many countries due to the multiple socio-economic benefits it brings. Spatial planners of the school network have to ensure equitable access to this service and therefore need tools and studies to assess the supply of school places and their spatial distribution, as well as the effects of different zoning policies during the allocation of school places on the spatial accessibility of schools. The aim of this work is to measure the locational accessibility of the potential demand to the network of public and state-subsidised centres that provide the second cycle of infant education in the city of València. To this end, different scenarios have been developed to simulate different demand allocation criteria, both for the current school network and for an extended school network. These scenarios have been generated by using a location-allocation model of maximum coverage with limited capacity of ArcGis 10.8 software. The comparative analysis of the results obtained in the different scenarios has made it possible to detect the existence of significant territorial imbalances in terms of accessibility to schools depending on the demand allocation criterion established. Furthermore, it has also made it possible to determine the most appropriate allocation criterion for improving the efficiency and spatial equity of the school network. Finally, proposals for the location of new schools have also been established in order to guarantee total coverage of demand and improve current accessibility to the city's schools.

KEYWORDS: locational accessibility; school districts; early childhood education; localisation-allocation models.

### INTRODUCCIÓ

#### *L'accessibilitat espacial a la xarxa escolar i els criteris d'assignació de l'alumnat*

L'educació infantil s'ha convertit en una prioritat política i en un element estratègic per al desenvolupament de molts països a causa dels múltiples beneficis individuals, econòmics i socials que reporta (Unesco, 2010; OCDE, 2001). A Espanya, aquest període educatiu es divideix en dos cicles educatius de caràcter voluntari. D'una banda, el primer cicle està destinat als menors d'entre 0 i 3 anys d'edat i la seua assistència no és gratuïta. No obstant això, cal nomenar que durant els últims anys, la Generalitat Valenciana ha posat en marxa una experiència pilot per a estendre el període d'educació gratuïta a partir dels dos anys. D'altra banda, el segon cicle atén els menors d'entre 3 i 6 anys d'edat i l'assistència és gratuïta.

A Espanya, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) estableix que les autoritats educatives han de garantir la suficiència de places públiques i concertades per al segon cicle d'aques-

ta etapa educativa (art. 15.2). A més, l'article 11.1 d'aquesta Llei també estableix que l'Estat ha de promoure que tots els alumnes puguin triar les opcions que desitgen amb independència del seu lloc de residència, de manera que cap alumne pot quedar desabastit o fora de l'àrea d'influència de l'oferta educativa per raons geogràfiques. Per tant, la planificació de la xarxa escolar ha de tindre en compte, entre molts altres aspectes, la distribució espacial dels equipaments educatius i els criteris d'assignació de la demanda escolar als centres educatius, ja que tots dos factors condicionaran de manera important l'accessibilitat a la xarxa escolar.

L'assignació de l'alumnat als centres escolars subvencionats amb fons públics es realitza bàsicament mitjançant dos sistemes. El primer d'ells es coneix com el Sistema de Districte Escolar i consisteix a dividir el terme municipal en diversos sectors o districtes assignant-los a cadascun d'ells almenys un centre escolar. En aquest sistema els alumnes obtenen una major puntuació en el procés de baremació per a l'obtenció de plaça escolar si trien aquells col·legis que han sigut assignats al districte escolar en el qual se situa el seu lloc de residència.

La segona via es coneix com el Sistema de Districte Únic o de Lliure Elecció. En aquest sistema els alumnes poden sol·licitar plaça en qualsevol col·legi del terme municipal, independentment del seu lloc de residència. Els seus defensors argumenten que aquest sistema produeix un augment de la competitivitat entre els diferents col·legis a fi d'incrementar la captació d'estudiants, fet que propicia un augment de la qualitat de l'educació; és a dir, la competència entre els diferents col·legis fa que aquests milloren o incrementen els seus serveis amb l'objectiu de diferenciar-se de la resta de col·legis i atraure a un major volum d'alumnat. A més, alguns autors defensen que amb el sistema de lliure elecció es mitiga la segregació escolar (Lindbom, 2010), ja que els alumnes poden accedir a qualsevol centre amb independència de les condicions socioeconòmiques i demogràfiques de la seua zona de residència.

Per contra, els crítics del Sistema de Districte Únic argumenten que aquesta mesura augmenta la segregació escolar, ja que no tots els alumnes disposen dels mateixos recursos ni de les mateixes possibilitats reals d'elecció (Barthon i Monfroy, 2010; Östh et al., 2013; Murillo et al., 2018), de manera que el Sistema de Lliure Elecció beneficia a aquell sector de la població amb més recursos i més ben qualificat i informat. De la mateixa manera, els resultats obtinguts en alguns estudis (Manzo, 2013; Andersson et al., 2012; Millington et al., 2014) afirmen que existeixen una sèrie de factors socials, econòmics i geogràfics que influeixen en l'elecció escolar i que qüestionen seriosament el principi de llibertat d'elecció de centre sota el qual s'empara aquest sistema.

Finalment, també cal assenyalar la peculiaritat del model de gestió mixte publico-privat que existeix a Espanya i que es coneix com a educació concertada. En aquest model, els centres concertats són escoles privades finançades amb subvencions públiques. Teòricament, els alumnes que acudeixen a aquestes escoles reben l'educació de forma gratuïta, com als centres públics. No obstant això, en moltes ocasions, la assistència a aquest tipus de centres comporta costos indirectes de dubtosa legalitat (cuotes mensuals, activitats extraescolars evaluables, etc.) que algunes famílies no poden costejar. Per tant, la triple oferta de centres escolars en funció de la titularitat (públics, concertats i privats) també pot contribuir a incrementar la segregació escolar, per raons socioeconòmiques.

Si el lector desitja aprofundir més en aquestes qüestions, pot consultar el monogràfic que la revista *Urban Studies* dedica a l'estudi de la segregació escolar a les ciutats contemporànies (Boterman et al., 2019).

Per totes aquestes raons, els planificadors de la xarxa escolar han de comptar amb eines i estudis que els permeten avaluar l'oferta de places escolars i de la seua distribució espacial, així com dels efectes que tenen les diferents polítiques de zonificació durant l'assignació de places escolars sobre l'accessibilitat espacial als centres educatius.

### *La planificació espacial educativa i els models de localització-assignació*

Des de la planificació espacial educativa s'ha de buscar que l'alumnat tinga un accés equitatiu als centres escolars en termes de qualitat i accessibilitat, fent un ús eficient d'aquests equipaments (Price i Blair, 1989). Per tant, la valoració del grau d'aptitud de la distribució espacial de la xarxa de centres escolars ha de realitzar-se atenent criteris d'equitat o justícia espacial i d'eficiència espacial. D'una banda, la equitat espacial ve determinada per la variabilitat de les distàncies que separen a cada individu de la instal·lació més pròxima, així com per l'oferta existent i la disponibilitat temporal d'aquests serveis. D'altra banda, l'eficiència espacial busca minimitzar el cost global dels desplaçaments (en temps, distància o recursos) que el conjunt de la població ha de realitzar per a fer ús d'un servei i s'utilitza principalment en la ubicació d'activitats privades, perquè el seu interès radica a situar als equipaments allà on existisca la major demanda possible (Bosque, 1992). No obstant això, aquest criteri també és tingut en compte en la ubicació de serveis públics, ja que proveir el màxim llinard de demanda contribueix a la racionalització i a l'eficiència d'aquests equipaments, si bé en aquest cas l'eficiència espacial ha d'estar supeditada als criteris d'equitat espacial.

Per a això, la majoria dels estudis de planificació espacial d'equipaments i serveis utilitzen models de localització. Aquestes eines permeten realitzar una abstracció de la realitat a fi de trobar la millor ubicació per a emplaçar les instal·lacions. En el cas dels equipaments desitjables, el grau d'aptitud de les localitzacions dels equipaments és mesurat en termes d'accessibilitat.

En l'estudi de l'accessibilitat, el corrent més clàssic i que engloba un major nombre d'estudis és el basat en l'accessibilitat locacional. Els models construïts sota aquest enfocament examinen l'accessibilitat mesurant la separació física existent entre les ubicacions on es desenvolupen les activitats desitjades i una ubicació clau en la vida diària de les persones com pot ser la residència o el treball (Miller, 2007). Dins d'aquest grup de models els més utilitzats són els models de localització-assignació. Aquest tipus de models va ser proposat per Cooper l'any 1963, i la seua peculiaritat resideix en què, a més de trobar els millors punts per a la ubicació de les instal·lacions, assignen la demanda als equipaments, creant zones de servei. Així doncs, l'ús de models de localització-assignació resolen un doble problema, ja que busquen els millors punts possibles per a la localització de les instal·lacions i a més assignen la demanda als equipaments, creant zones de servei o àrees de mercat. A més, aquests models permeten conèixer altres aspectes com el nivell de correspondència entre la ubicació real de l'oferta i la ubicació ideal en funció de la distribució de la demanda, o el grau de modificació de l'eficiència i de l'equitat de la xarxa d'equipaments en funció de la reubicació dels centres (Buzai i Baxendale, 2008).

Aquestes característiques han propiciat que aquests models s'hagen utilitzat en múltiples estudis de planificació de la xarxa escolar al llarg de les últimes dècades sent alguns exemples l'anàlisi realitzada per Moreno i De los Mozos (1989) sobre l'organització espacial dels centres escolars d'educació primària en el sud-est de Madrid, l'estudi dut a terme per Buzai et al. (2008) a la ciutat de Luján centrat en la localització d'escoles d'EGB, o el més recent treball realitzat per Al-Sabbagh (2022) centrat en la millora de l'accessibilitat als col·legis d'educació primària de la ciutat egípcia de Mansura.

L'objectiu d'aquest treball consisteix a mesurar l'accessibilitat locacional de la demanda potencial a la xarxa de centres públics i concertats que imparteixen el segon cicle d'educació infantil a la ciutat de València. Per a això, s'han elaborat diferents escenaris que simulen diferents criteris d'assignació de la demanda, tant per a la xarxa escolar actual com per a un supòsit de xarxa escolar ampliada. A partir dels escenaris generats es pretén donar resposta a les següents preguntes d'investigació: Quin és el nivell d'eficiència i equitat espacial de l'accessibilitat locacional de la xarxa escolar? Existeixen desequilibris territorials? Quin criteri d'assignació espacial és el més adequat per a la millora de l'eficiència i l'equitat espacial? En quin grau millora l'equitat i l'eficiència espacial de la xarxa escolar en ampliar el nombre de centres? On haurien de situar-se aquests equipaments? La comparació dels diferents escenaris entre si permetrà donar resposta a aquestes qüestions i establir una sèrie de propostes que contribuïsquen a la millora de l'accessibilitat locacional.

## METODOLOGIA

### *Delimitació espacial de l'àrea d'estudi*

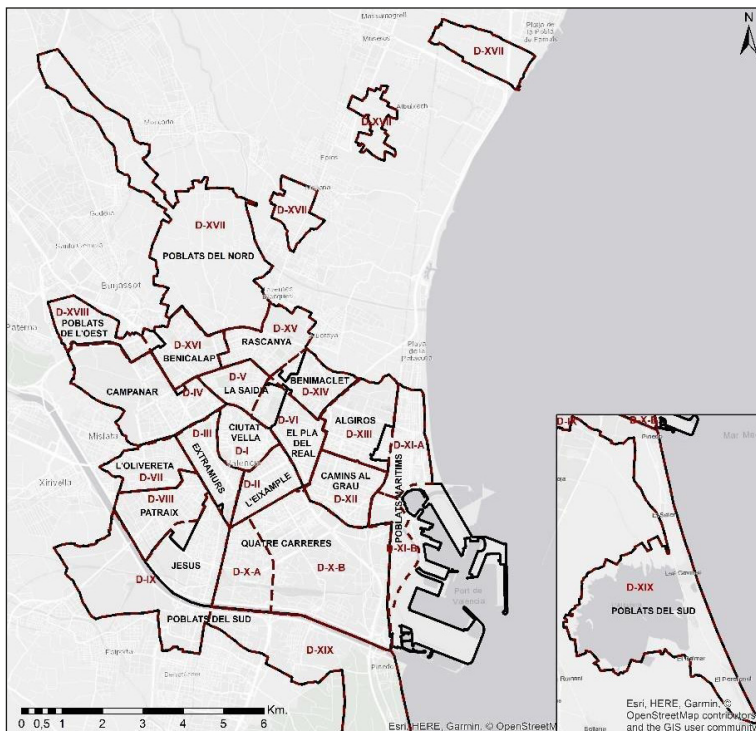
L'àmbit d'estudi del present treball és la totalitat del terme municipal de València, el qual es troba dividit en 606 seccions censals que s'agrupen en 88 barris. En termes de política educativa la ciutat es divideix en 19 districtes escolars dels quals dos d'ells se subdivideixen en dues zones més, de manera que el municipi queda compost per un total de 21 zones educatives (figura 1). Els districtes escolars coincideixen en gran manera amb els districtes administratius, si bé introdueixen alguns canvis amb l'objectiu teòric de conformar un sistema d'elecció amb una relació oferta-demanda més equilibrada. Cal esmentar que, en comentar els resultats obtinguts a nivell de districte escolar, de vegades, es cita el nom del districte administratiu homòleg al districte escolar amb l'objectiu de facilitar al lector la localització espacial del fenomen descrit, ja que els districtes escolars únicament posseeixen una nomenclatura numèrica.

Encara que en l'actualitat el mapa escolar del municipi de València es compon de 19 districtes escolars i de 21 unitats espacials, la Conselleria d'Educació ha proposat reduir el nombre de districtes de 19 a 7, ja que, segons l'administració autonòmica, l'excessiu nombre de districtes escolars dificulta l'escolarització dels alumnes d'educació d'infantil. La reagrupació de districtes proposada pot observar-se en la figura 2. No obstant això, cal assenyalar que aquesta delimitació espacial ha sigut rebutjada per l'Ajuntament del municipi, que ha optat per mantindre el mapa escolar format per 19 districtes escolars.

Finalment, amb l'objectiu de realitzar un estudi més detallat de la distribució de la demanda potencial d'aquest servei, la informació també ha sigut treballada a nivell de punt cadastral. Els punts cadastrals

fan referència a la ubicació geogràfica dels edificis en els que estan empadronats els habitants de la ciutat. Concretament s'ha treballat amb 27.027 punts geogràfics distribuïts per tot el terme municipal. Cada punt cadastral recull la següent informació: població total que resideix a l'edifici, població menor de 16 anys, número de persones de entre 16 i 64 anys, persones de 65 o més anys i el número estimat de població de 3 a 6 anys.

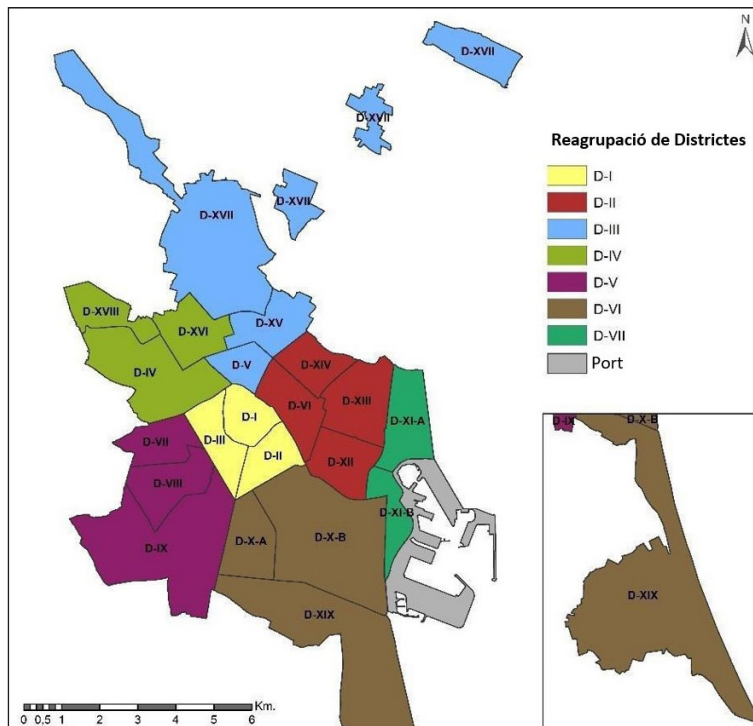
Figura 1. Districtes administratius (negre) i districtes escolars (roig) del municipi de València



Font: Oficina d'Estadística i Oficina Municipal d'Escolarització de l'Ajuntament de València.  
Elaboració pròpia.



Figura 2. Districtes escolars actuals (19 districtes) i reagrupació de districtes proposada per la Conselleria d'Educació (7 districtes)



Font: Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València i Conselleria d'Educació de la Generalitat Valenciana. Elaboració pròpia.

### *El model de localització-assignació de màxima cobertura amb capacitat limitada*

Els centres escolars ofereixen un nombre limitat de places escolars. A més, en el present treball l'estudi de l'accessibilitat s'aborda des de l'òptica de la proximitat i de la mobilitat per als vianants, ja que segons Fajardo, Salom i Pitarch (2022) la manera de desplaçament més habitual per a realitzar el trajecte escolar és caminant i el principal criteri d'elecció de centre és la proximitat entre la llar o el lloc de treball i el col·legi. Per aquestes raons, els escenaris d'accessibilitat s'han generat mitjançant l'ús del model de localització-assignació del tipus Màxima Cobertura amb Capacitat Limitada (MCCL) del programari ArcGIS 10.8. El principi de funcionament bàsic d'aquest model consisteix a assignar a la demanda als equipaments més pròxims amb places disponibles sempre que es respecten les restriccions espacials establides pel modelador. A més, el model és capaç de determinar, d'entre un conjunt d'equipaments candidats, què conjunt d'instal·lacions és capaç de situar-se de manera que la major quantitat de demanda quede assignada a algun equipament, respectant sempre els límits de capacitat dels centres i les

restriccions espacials preestablies. Per a aprofundir en el funcionament i en la formulació matemàtica d'aquests models, es recomana consultar Scaparra i Scutellà (2001).

En l'estudi de l'accessibilitat als equipaments i serveis intervenen tres variables bàsiques: la localització de la demanda potencial, la localització de l'oferta i les xarxes que comuniquen a l'oferta amb la demanda. No obstant això, en els models de localització-assignació del tipus MCCL també intervenen altres paràmetres, com la localització de les instal·lacions candidates, la capacitat dels equipaments, el nombre de centres a localitzar i les restriccions espacials que condicionen l'assignació de la demanda. A continuació, es comenten breument les variables utilitzades per a la generació dels diferents escenaris. Per a un coneixement més profund del tractament de les variables, es pot consultar Fajardo (2020).

- Demanda potencial: a partir de les dades proporcionades per l'Oficina d'Estadística de l'Ajuntament de València s'ha generat una capa vectorial de punts amb els menors de 3 a 6 anys geolocalitzats en les seues respectives llars.
- Oferta real: s'ha construït una capa vectorial de punts amb els 169 centres públics i concertats que imparteixen el segon cicle d'educació infantil a la ciutat de València i amb la seua oferta/capacitat real de places. Per a això, s'ha treballat amb informació proporcionada per l'Oficina Municipal d'Escolarització de l'Ajuntament de València.
- Xarxa: s'ha utilitzat la xarxa viària del municipi de València, que s'ha obtingut a partir del projecte col·laboratiu de Cartociudad ([www.cartociudad.es](http://www.cartociudad.es)).
- Instal·lacions candidates: s'ha creat una capa vectorial amb 88 ubicacions seleccionades en funció de la distribució de la demanda no atesa i de la disponibilitat de sòl urbà amb un ús educatiu-cultural atribuït i que es troben en desús o sense construir segons el Pla General d'Ordenació Urbana vigent de la ciutat de València. La capacitat dels centres candidats s'ha establert atenent el que es disposa en el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, sent la grandària proposada per als centres candidats de 150 places.
- Nombre de centres de nova creació: en l'actualitat hi ha 169 centres que imparteixen el segon cicle d'educació infantil i ofereixen un total de 19.839 places. La demanda potencial és de 21.719 alumnes, de manera que existeix un dèficit de 1.880 places. Per a garantir la suficiència de places són necessaris almenys 13 col·legis addicionals de 150 places cadascun, de manera que la xarxa escolar estaria composta de 182 centres educatius. No obstant això, en els escenaris en els quals l'assignació de la demanda està limitada per àrees espacials (districtes escolars) el nombre de centres de nova creació està determinat per les necessitats específiques de cada unitat espacial. Així doncs, en aquelles unitats espacials en les quals en l'escenari de 169 centres existeix demanda sense assignar s'han afegit centres de nova creació. D'aquesta manera, en l'escenari compost pels 19 districtes escolars vigents l'any 2016 s'han afegit fins a 20 centres addicionals,

mentre que en l'escenari format pels 7 districtes escolars proposats per la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport s'han afegit 13 centres nous.

- Restriccions espacials: s'han establert tres tipus de restriccions espacials per a l'assignació de la demanda que han permès generar diferents escenaris. D'una banda, s'han generat escenaris d'assignació sense restriccions espacials, on la demanda s'assigna als centres més pròxims amb places disponibles. D'altra banda, s'han creat escenaris amb un llinar de distància màxima d'assignació de 1.200 metres. En aquests escenaris la demanda és assignada al centre educatiu amb places disponibles més pròxim a la llar de residència del menor, sempre que aquest centre es trobe a menys de 1.200 metres (distància equivalent a 20 minuts caminant) de la casa de l'alumne. Aquesta distància màxima s'ha establert atenent els resultats de la Encuesta de Movilidad y de Preferencias de Elección de Centro Escolar, els resultats de la qual estan disponibles a Fajardo, Salom i Pitarch (2022). Segons aquesta enquesta, el 52,1 % de les persones realitza el trajecte escolar caminant i el 100 % de les persones que acudeixen al col·legi a peu, inverteixen menys de 20 minuts en realitzar el trajecte escolar. A més, la majoria dels enquestats (53 %) afirma que el temps màxim que estan disposats a invertir en aquest trajecte és d'entre 10 i 20 minuts. Finalment, s'han generat escenaris que simulen una assignació de la demanda sota el supòsit de districtes escolars. D'una banda, s'ha utilitzat la delimitació de 19 districtes escolars vigent en el municipi de València, mentre que d'altra banda s'han generat escenaris amb la delimitació proposada per la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport formada per 7 districtes.

A partir d'aquestes variables s'han generat dos tipus d'escenaris. D'una banda, s'han creat escenaris en els quals es simula i avalua l'accessibilitat locacional de la demanda potencial a la xarxa de centres públics i concertats sota diferents restriccions d'assignació de la demanda (sense restriccions espacials, amb llinars màxims de desplaçament, amb districtes escolars). L'objectiu d'aquests escenaris és determinar quin sistema d'assignació de la demanda beneficia en major mesura a l'eficiència i a l'equitat de l'accessibilitat de la xarxa escolar. A més, aquests escenaris també serveixen per a detectar zones en les quals es concentra demanda no atesa i que requereixen d'una especial atenció.

D'altra banda, s'han generat altres escenaris en els quals es repeteix l'anàlisi anterior, però ampliant el nombre de centres en una quantitat suficient com per a garantir una oferta de places capaç de cobrir tota la demanda potencial. La finalitat d'aquests escenaris consisteix a avaluar com i on millora o empitjora l'equitat i l'eficiència de l'accessibilitat respecte a la situació actual. A més, en aquests escenaris també permeten analitzar les zones en les quals el model situa els nous centres escolars en funció del model d'assignació utilitzat.

La comparació dels diferents escenaris servirà per a plantejar nous criteris de puntuació de l'ítem de proximitat durant la baremació de les sol·licituds de nou ingrés escolar i per a establir propostes de creació de nous centres escolars en aquells llocs pitjor atesos. Així doncs, totes aquestes mesures contribuiran a la millora de l'eficiència i l'equitat de l'accessibilitat locacional actual.

## RESULTATS

*Situació de l'accessibilitat locacional a la xarxa de centres escolars de València*

En aquest apartat s'avalua l'accessibilitat per als vianants als centres que imparteixen el segon cicle d'educació infantil a la ciutat de València a partir dels resultats obtinguts després d'aplicar el model de MCCL mantenint el nombre de centres amb les seues places reals i la demanda potencial de l'any 2016, en funció de diferents criteris d'assignació de la demanda.

L'any 2016 hi havia un dèficit de places escolars públiques i concertades en el segon cicle d'educació infantil (19.839 places disponibles enfront de 21.756 potencials alumnes). Part d'aquest dèficit era complementat per l'oferta privada (1.343 places), encara que cal remarcar que els costos derivats de l'educació privada no poden ser assumits per tots els ciutadans, de manera que aquesta opció queda limitada a aquells grups socials que disposen d'un major poder adquisitiu. A més a més, la oferta total de places escolars (públiques, concertades i privades) era de 21.182, de manera que no era possible garantir l'accés a aquesta etapa educativa a tota la demanda potencial del municipi. Aquest fet explica que en cap dels escenaris plantejats s'aconseguisca assignar tota la demanda potencial (taula 1). No obstant això, cal assenyalar l'existència de diferències significatives en funció de les restriccions espacials que s'introdueixen en el model, ja que aquestes limitacions espacials condicionen en gran mesura el procés d'assignació de la demanda i, per tant, tenen una influència important en els resultats relatius a l'eficiència i a l'equitat de l'accessibilitat a la xarxa escolar.

La comparació dels resultats obtinguts en els diferents escenaris ha permés constatar que l'augment de les restriccions espacials durant el procés d'assignació de les places escolars suposa un increment del volum de demanda no assignada, fet que es tradueix en un augment del percentatge de places vacants. Així doncs, l'escenari compost per 19 districtes escolars (21 àrees d'escolarització) és el menys recomanable des de la perspectiva de l'eficiència de les instal·lacions, ja que deixa més d'un 7 % de places vacants malgrat que un 15,46 % de la demanda potencial no és assignada a cap centre escolar. La implantació del mapa escolar proposat per la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport (7 districtes escolars) suposa una millora substancial d'aquests paràmetres, de manera que el percentatge de menors que no han sigut assignats es redueix fins al 9,25 % i les places vacants solament suposen un 0,64 % del total de places oferides. Per tant, es pot afirmar que la implantació d'un elevat nombre d'àrees d'escolarització suposa una disminució de l'eficiència de les instal·lacions i de l'eficiència espacial de l'accessibilitat a la xarxa escolar. No obstant això, és important assenyalar que aquest elevat percentatge de places vacants respon al funcionament del propi model, ja que, durant el procés d'escolarització, l'administració educativa municipal redistribueix les places vacants dels districtes escolars, reassignant aquestes places a menors que resideixen en altres districtes escolars.

D'altra banda, l'establiment d'un llindar de distància màxima de 1.200 metres (20 minuts caminant) entre el centre escolar i la llar també suposa una deterioració de l'eficiència espacial i de les instal·lacions, encara que cal esmentar que la implantació d'aquest criteri millora els paràmetres de l'escenari de 19 districtes escolars. Finalment, l'escenari d'assignació de la demanda sense restriccions espacials és el més

favorable des del punt de vista de l'eficiència de les instal·lacions, ja que el model aconsegueix assignar totes les places disponibles, de manera que tota la demanda no assignada està associada al dèficit de places escolars que existeix en el municipi.

Per contra, l'equitat espacial de l'accessibilitat a la xarxa escolar augmenta en implantar àrees d'escolarització i l·lindars màxims de desplaçament. D'aquesta manera, l'escenari que presenta una major justícia espacial és el que estableix un l·lindar de desplaçament màxim de 1.200 metres entre el centre escolar i la llar dels menors. En aquest escenari cap alumne que ha sigut assignat a algun col·legi recorre més de 1.200 metres per a acudir al centre escolar, de manera que és el que presenta la distància mitjana ponderada més baixa d'entre les quatre propostes estudiades (347,41 metres). A més, aquest escenari també presenta, amb diferència, el coeficient de variació més baix (0,64) i és la proposta en la qual més menors són assignats a centres que es troben a menys de 600 metres de la seua llar (85,62 %). Per contra, l'absència de restriccions espacials durant el procés d'assignació de la demanda suposa un elevat increment de la distància mitjana recorreguda (651,13 metres) i del coeficient de variació de les distàncies dels trajectes escolars (2,88). Així doncs, en aquest escenari el percentatge de menors que resideix a menys de 600 metres del centre escolar al qual han sigut assignats es redueix fins al 76,65 %, mentre que el percentatge de menors que resideixen a més de 1.200 metres augmenta fins al 11,02 %, sent aquest l'escenari que presenta una pitjor equitat espacial. Finalment, els dos escenaris conformats per àrees d'escolarització presenten una situació intermèdia, si bé cal esmentar que l'augment del nombre d'àrees d'escolarització suposa una millora de l'equitat espacial. D'aquesta manera, la distància mitjana recorreguda en l'escenari conformat per 19 districtes escolars és de 426,06 metres enfront dels 564 metres recorreguts en l'escenari compost pels 7 districtes escolars proposats per la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport. A més, l'escenari format per 19 districtes escolars també presenta un coeficient de variació (CV) de les distàncies recorregudes menor que l'escenari de 7 districtes (CV de 2,01 enfront del CV de 2,38), així com un major percentatge de menors escolaritzats a menys de 600 metres del seu domicili (81,49 % enfront del 75,95 %) i un menor percentatge de demanda assignada a més de 1.200 metres de la seua llar (4,35 % enfront del 7,26 %).

Taula 1. Comparativa dels resultats obtinguts després de l'aplicació del model de localització-assignació de MCCL amb diferents restriccions espacials a l'oferta escolar i a la demanda potencial de l'any 2016

Limitació per a l'assignació de la demanda	Eficiència espacial				Equitat espacial				Eficiència instal·lacions
	Demanda assignada	Demanda no assignada	% Demanda no assignada	Distància mitjana ponderada (metres)	C.V. distància mitjana	% Demanda assignada < 600 metres	% Demanda assignada 600-1.200 metres	% Demanda assignada > 1.200 metres	% Places no assignades
Sense restriccions	19.839	1.883	8,67	651,13	2,88	76,65	12,33	11,02	0,00
Distància màxima (1.200 m)	19.057	2.665	12,27	347,41	0,64	85,62	14,38	0,00	3,94
19 districtes escolars	18.364	3.357	15,46	426,06	2,01	81,49	14,16	4,35	7,44
7 districtes escolars	19.712	2.010	9,25	564,80	2,38	75,95	16,78	7,26	0,64

Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Quant a la distribució de la demanda no assignada, cal assenyalar que existeixen diferències importants quant al percentatge de no escolaritzats respecte a la demanda potencial de cada barri, en funció dels criteris d'assignació que s'apliquen (figures 3, 4, 5 i 6). En la taula 2 s'exposen els 10 barris que presenten un major percentatge de demanda no assignada respecte a la seua demanda potencial, en cadascun dels diferents criteris d'assignació de la demanda. Com es pot observar, la pedania de Beniferri constitueix un clar exemple de com l'aplicació d'un o l'altre criteri d'assignació escolar pot afectar de manera considerable a l'escolarització de la demanda potencial d'una zona determinada. En l'escenari d'assignació sense restriccions espacials, el percentatge de menors no assignats que resideixen en la pedania de Beniferri és del 16,71 % de la demanda potencial del barri, mentre que en introduir un llinar de distància màxima de 1.200 metres aquest percentatge s'eleva fins a un 37,96 %. Aquest fet es deu a que l'absència de centres escolars en aquesta unitat espacial, que ocupa una posició perifèrica dins del compacte urbà, obliga a molts dels seus habitants a fer desplaçaments superiors als 1.200 metres per a accedir a algun centre escolar quedant, per tant, exclosos del procés d'assignació. La situació d'aquesta pedania empitjora si s'aplica el model dels districtes escolars. L'assignació de la demanda mitjançant el sistema de 19 districtes suposa que un 80,32 % de la demanda potencial d'aquesta unitat espacial no siga assignada a cap centre escolar. La reduïda oferta del D-XVIII i el fet de compartir districte escolar amb la pedania de Benimàmet perjudica clarament a Beniferri, ja que totes dues pedanies presenten un important dèficit de places i tota l'oferta escolar es concentra en la zona de Benimàmet. En canvi, si l'assignació escolar es realitza seguint el mapa escolar de 7 districtes, el percentatge de demanda no assignada descendeix considerablement respecte al cas anterior, situant-se en un 45 %. Aquest fet es

deu a que el mapa de 7 districtes comprén àrees d'assignació més grans que inclouen més barris i centres escolars, de manera que la demanda potencial de Beniferri pot ser assignada a altres barris confrontants amb places disponibles.

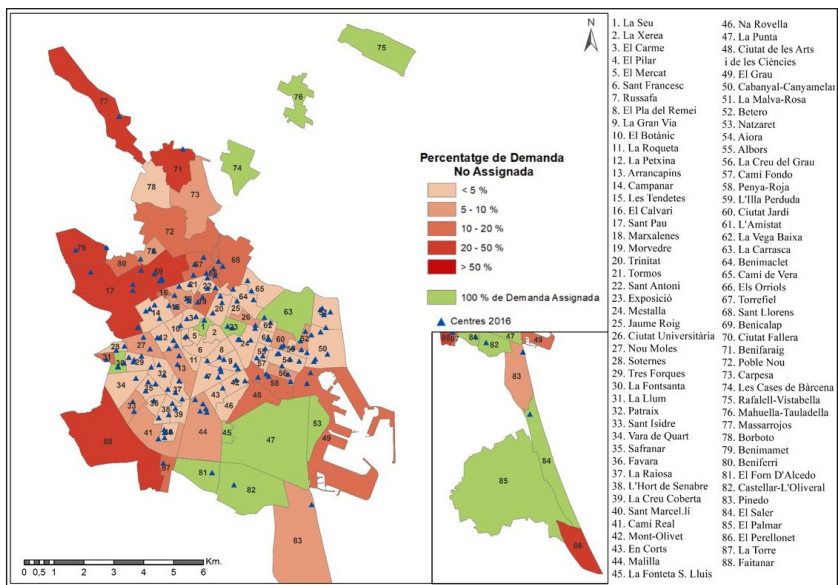
Finalment, cal mencionar que la majoria dels barris que presenten un major percentatge de demanda no assignada son barris perifèrics. Aquestes zones tradicionalment han sigut poc atractives per al sector privat, de manera que la oferta de places privades o concertades es prou limitada. A més a més, en alguns d'aquests barris s'ha produït una arribada recent de població jove en edat de tindre fills, atreta per uns preus més baixos del mercat immobiliari que els dels barris centrals. Aquest creixement urbanístic ha comportat un augment de la demanda potencial que no s'ha vist acompanyat d'un increment suficient de places públiques de segon cicle de educació infantil produint-se, per tant, una situació deficitària.

Taula 2. Percentatge de demanda no assignada a la xarxa de centres de l'any 2016 per barri respecte al total de la demanda de cada barri (10 barris amb major percentatge de demanda no assignada)

Sense restriccions espacials		Llíndar de desplaçament màxim de 1.200 m		19 districtes escolars		7 districtes escolars	
Barri	% Demanda no assignada	Barri	% Demanda no assignada	Barri	% Demanda no assignada	Barri	% Demanda no assignada
Benimàmet	39,18	El Perellonet	100	Beniferri	80,32	Benimàmet	70,28
Benicalap	37,86	El Palmar	100	La Xerea	79,25	Beniferri	45,89
Massarrojos	33,78	Carpesa	100	Benimàmet	70,28	El Calvari	43,79
El Perellonet	33,48	El Saler	68,73	Sant Francesc	68,65	La Torre	43,73
Sant Pau	25,7	Poble Nou	66,32	Ciutat de les Arts i de les Ciències	62,08	El Perellonet	37,44
Benifaraig	23,22	La Torre	61,8	La Torre	49,82	Mont-Olivet	36,73
Faitanar	20,73	Benimàmet	45,45	La Raiosa	49,06	Benicalap	36,61
Ciutat de les Arts i de les Ciències	17,96	Massarrojos	45,27	El Grau	40,52	Benifaraig	34,60
Penya-Roja	17,87	Ciutat de les Arts i de les Ciències	44,16	Mont-Olivet	39,08	Faitanar	34,20
Beniferri	16,71	Beniferri	37,96	Sant Llorens	38,21	La Raiosa	32,97

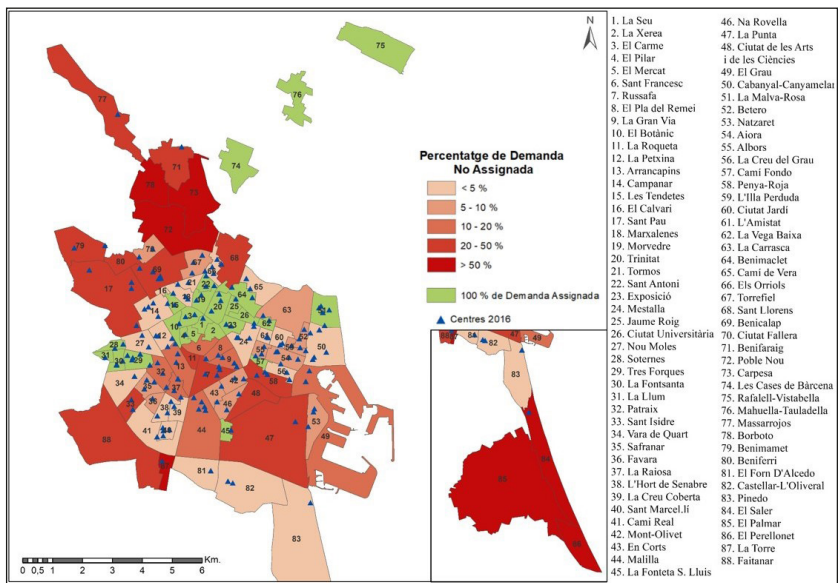
Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Figura 3. Percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari sense restriccions espacials



Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

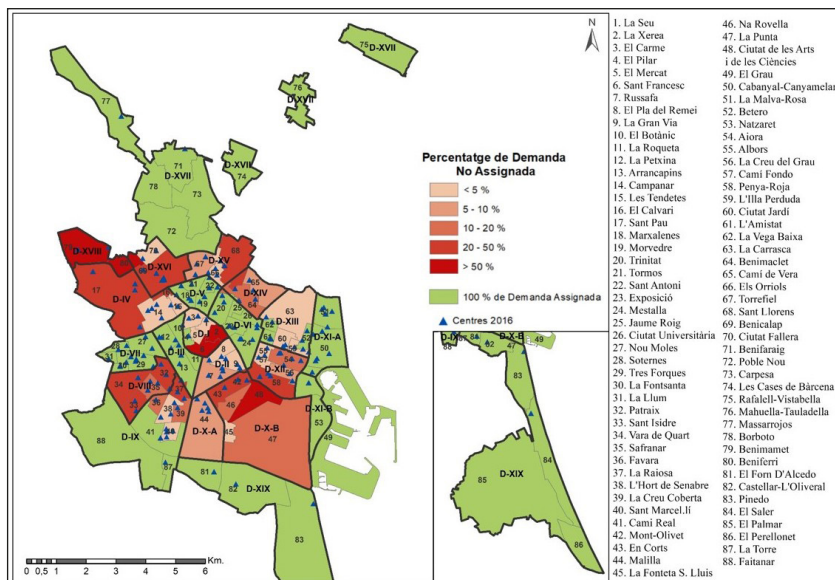
Figura 4. Percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari amb llindar de desplaçament màxim de 1.200 metres



Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

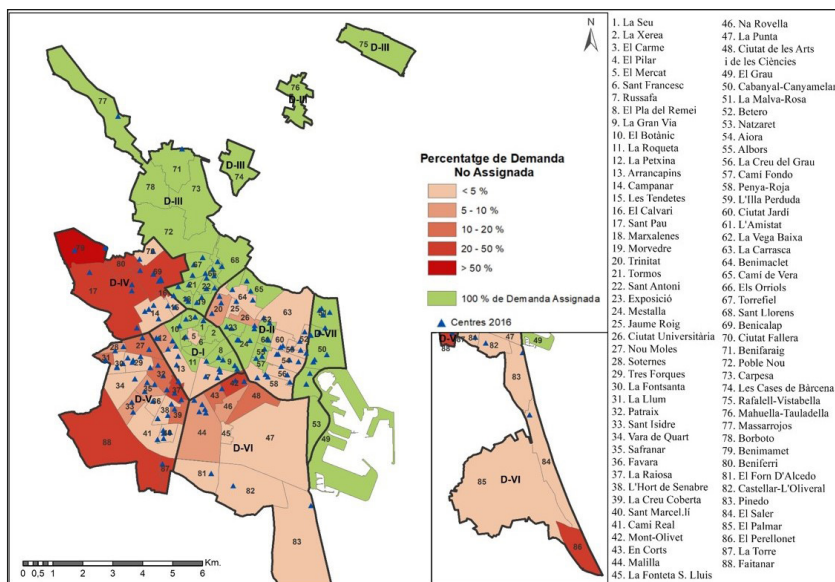


Figura 5. Percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari de 19 districtes escolars



Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Figura 6. Percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari de 7 districtes escolars



Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

*Accessibilitat locacional a la xarxa de centres amb oferta ampliada*

Tal com s'ha vist en apartats anteriors, l'oferta de places escolars públiques i concertades de l'any 2016 era insuficient per a satisfer a tota la demanda potencial del municipi. Per a garantir la suficiència de places faria falta la creació d'almenys 13 col·legis que oferiren un mínim de 150 places per centre, de manera que la xarxa escolar hauria d'estar composta per 182 centres educatius. Cal assenyalar, que, en realitat, no tota la demanda acudeix a centres públics o concertats, sinó que part d'ella fa ús de centres privats. No obstant això, com ja s'ha comentat, les administracions educatives tenen l'obligació de garantir la suficiència de places, públiques o concertades, gratuïtes per a tota la demanda potencial. No obstant això, la creació de centres escolars està subjecta a limitacions pressupostàries. A més, les projeccions demogràfiques apunten a un descens important de la demanda potencial al llarg de les pròximes dècades. Per tant, resulta poc probable que l'oferta escolar de places públiques augmente en un volum suficient com per a garantir l'accés a l'Educació Infantil a tota la demanda potencial actual.

No obstant això, la creació d'escenaris mitjançant l'ús del model de MCCL, en els quals es garanteix una cobertura total de la demanda, permet determinar els llocs en els quals haurien de quedar situats els centres de nova creació i establir un ordre de prioritat per a la seua construcció, atenent a criteris d'eficiència i equitat espacial. Així doncs, l'anàlisi comparativa de les diferents propostes de localització obtingudes a partir dels diferents criteris d'assignació permet establir zones d'atenció prioritària per a la ubicació de nous centres. A més, la creació d'escenaris d'oferta ampliada també possibilita avaluar els canvis que experimentaria l'eficiència i l'equitat de l'accessibilitat locacional a la xarxa de centres escolars respecte a la situació de l'any 2016. Per tot això, en el present apartat es comparen els resultats obtinguts després d'augmentar el nombre de centres i de places escolars en un volum suficient com per a garantir l'accés a una plaça escolar, pública o concertada, a tota la demanda potencial. A més, de la mateixa manera que en l'apartat anterior, s'han generat diferents escenaris que responen a diferents criteris d'assignació de la demanda (en districtes escolars, sense restriccions espacials, amb llinar de distància màxima). El número de centres de nova creació necessaris per a atendre el total de la demanda ha sigut de 13 instal·lacions en tots els escenaris a excepció d'en l'escenari de 19 districtes escolars, on es requereix de la construcció de 20 centres addicionals per a garantir que tota la demanda potencial pugui acudir a un centre escolar situat en el seu districte de referència.

En primer lloc, cal assenyalar que l'escenari en el qual el model de MCCL aconsegueix assignar un major volum de demanda potencial és aquell en el qual els menors són assignats al centre escolar més pròxim amb places disponibles sense importar la distància recorreguda i sense considerar l'existència d'àrees d'escolarització. En aquest escenari, el model de MCCL assigna el 100 % de la demanda potencial i la distància mitjana recorreguda es situa en 489,93 metres, sent aquesta distància molt acceptable des de la perspectiva de la mobilitat per als vianants (taula 3). D'altra banda, l'escenari amb assignació limitada per un llinar de distància màxima de 1.200 metres entre la llar i el centre escolar és el que presenta un major percentatge de demanda no assignada (4,22 %), encara que aquest escenari també és el que presenta la menor distància mitjana recorreguda per la demanda assignada (339,36 metres).

En segon lloc, cal esmentar que, en els escenaris en els quals el procés d'assignació de la demanda està limitat pels districtes escolars, existeix una relació directa entre el nombre de districtes i el nombre de centres escolars de nova creació que són necessaris per a garantir una oferta suficient de places escolars i per a millorar l'eficiència i l'equitat espacial. Així doncs, un major nombre de districtes escolars requereix d'un major nombre de centres educatius de nova creació (20 centres en el model de 19 districtes enfront de 13 centres en el model de 7 districtes). A més, cal assenyalar que la creació d'un major nombre de centres no implica una major demanda assignada, ja que el percentatge de demanda no assignada en el model de 7 districtes (0,78 %) és menor que el del model de 19 districtes (1,74 %). No obstant això, és important assenyalar que la distància mitjana recorreguda és inferior en el model de 19 districtes (448,90 metres) que en el model de 7 districtes (519,80 metres), si bé en tots dos models la distància mitjana recorreguda és assumible des de la perspectiva de la mobilitat per als vianants.

Quant a l'equitat espacial, és important esmentar que l'escenari generat amb un llindar de distància màxima de 1.200 metres és el que obté millors puntuacions, ja que és el que presenta una menor variabilitat de les distàncies recorregudes (CV: 0,63). En aquest escenari, el 87,73 % de la demanda assignada resideix a menys de 600 metres del col·legi i cap alumne realitza un trajecte escolar superior als 1.200 metres. Per contra, l'escenari compost per 7 districtes escolars és el que compta amb una menor equitat espacial, ja que presenta una elevada variabilitat en les distàncies recorregudes (CV: 2,21). A més, el volum de demanda assignada que resideix a menys de 600 metres del centre escolar se situa per davall del 80 %, mentre que el percentatge dels alumnes que resideixen a més de 1.200 metres del centre educatiu és del 6,18 %. Finalment, l'escenari de lliure assignació i l'escenari compost per 19 districtes escolars presenten una equitat espacial similar, encara que cal recordar que l'escenari de 19 districtes compta amb 7 centres educatius més que la resta d'escenaris.

Respecte a l'eficiència de les instal·lacions, cal assenyalar que el model de lliure assignació és el que presenta un menor percentatge de places vacants (0,31 %), seguit del model compost per 7 districtes escolars (1,08 %). Per últim, el model d'assignació amb un llindar de desplaçament màxim de 1.200 metres presenta un 4,52 % de places vacants, mentre que l'escenari que presenta una menor eficiència de les instal·lacions és el compost per 19 districtes escolars, ja que compta amb un 6,55 % de places vacants.

Taula 3. Percentatge de demanda no assignada per barri segons els resultats obtinguts en el model de MCCL amb diferents restriccions espacials aplicat a la demanda potencial de l'any 2016 i afegint nous centres a la xarxa de centres de l'any 2016

Limitacions en l'assignació de la demanda	Núm. de centres	Eficiència espacial				Equitat espacial				Eficiència instal·lacions
		Demanda assignada	Demanda no assignada	% Demanda no assignada	Distància mitjana ponderada (metres)	C.V. distància mitjana	% Demanda assignada < 600 metres	% Demanda assignada 600-1.200 metres	% Demanda assignada > 1.200 metres	% Places no assignades
Sense restriccions	182	21.722	0	0,00	489,93	1,94	81,03	14,33	4,64	0,31
Distància màxima (1.200 m)	182	20.805	917	4,22	339,36	0,63	87,73	12,27	0,00	4,52
19 districtes escolars	189	21.344	378	1,74	448,90	1,94	79,08	15,90	5,02	6,55
7 districtes escolars	182	21.554	169	0,78	519,80	2,21	79,53	14,24	6,23	1,08

Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Referent a la ubicació dels centres escolars de nova creació, cal assenyalar que es localitzen en aquells barris en els quals en els escenaris constituïts per 169 centres hi havia un major volum de demanda no assignada (figures 7, 8, 9 i 10). D'aquesta manera, el barri de Benicalap és en el qual se situen més centres en tots els escenaris (entre 2 i 3 centres escolars). Aquest barri es el més poblat de la ciutat i ha experimentat un ràpid creixement urbanístic en les últimes dècades, degut a un mercat immobiliari amb preus més assequibles per a la població jove que a altres barris de la ciutat. L'arribada de població jove ha suposat un increment de la demanda potencial del segon cycle de educació infantil que no ha estat suficientment ates per el sector públic, creant-se així una situació deficitària. Altres barris en els quals tots els escenaris situen, almenys, un centre escolar són els barris de Benimamet, Penya-Roja i la Creu Coberta. La resta de centres es localitzen en l'un o l'altre barri en funció del criteri de restricció espacial aplicat al model de MCCL (taula 4). Per tant, l'establiment de les unes o les altres restriccions espacials durant el procés de planificació i de localització de centres escolars i d'assignació de la demanda determina en gran manera la ubicació dels equipaments en uns barris o altres.

Taula 4. Nombre de centres escolars de nova creació per barri en funció de la restricció espacial introduïda en el model de MCCL

Sense restriccions espacials		Llindar de distància màxima (1.200 m)		19 districtes escolars		7 districtes escolars	
Barri	Núm. centres	Barri	Núm. centres	Barri	Núm. centres	Barri	Núm. centres
Benicalap	2	Arrancapins	1	Benicalap	3	Benicalap	3
Benimàmet	1	Benicalap	3	Benimàmet	1	Benimàmet	2
Camí de Vera	1	Benimàmet	1	Camí de Vera	1	La Creu Coberta	1
El Grau	1	Ciutat de les Arts i de les Ciències	1	La Creu Coberta	1	La Raiosa	1
La Creu Coberta	1	La Creu Coberta	1	La Creu del Grau	1	Malilla	2
La Roqueta	1	La Creu del Grau	1	La Raiosa	1	Nou Moles	1
Malilla	1	La Raiosa	1	La Punta	1	Penya-Roja	1
Mestalla	1	La Roqueta	1	Penya-Roja	1	Sant Isidre	1
Penya-Roja	1	Penya-Roja	1	Sant Francesc	1	Sant Pau	1
Sant Pau	2	Russafa	1	Sant Isidre	1		
Torrefiel	1	Sant Llorens	1	Sant Llorens	2		
				Sant Pau	2		
				Torrefiel	1		
				Vara de Quart	1		
				Ciutat de les Arts i de les Ciències	1		
				En Corts	1		
Total	13	Total	13	Total	20	Total	13

Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

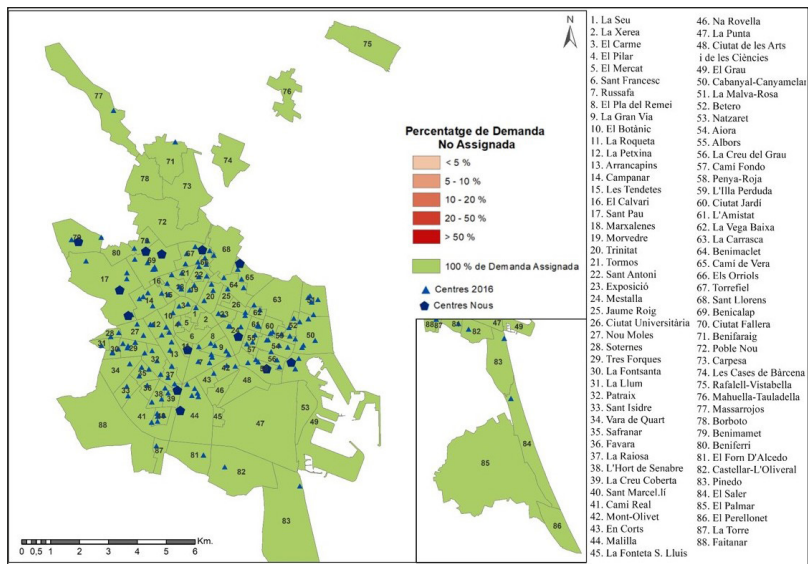
Respecte a la ubicació de la demanda no assignada, cal destacar la presència del barri de Benicalap, que, malgrat ser la unitat espacial en la qual més centres de nova creació es localitzen, continua concentrant el major percentatge de demanda no escolaritzada del municipi en tots els escenaris que introduïxen algun tipus de restricció espacial. En la resta de barris la presència de demanda no assignada varia entre els diferents escenaris en funció de la restricció espacial introduïda en el model de MCCL (taula 5).

Taula 5. Percentatge de demanda no assignada a la xarxa de centres ampliada de centres per barri respecte al total de la demanda no assignada de la ciutat de València

Llindar de distància màxima (1.200 metres)		19 districtes escolars		7 districtes escolars	
Barri	% Demanda no assignada	Barri	% Demanda no assignada	Barri	% Demanda no assignada
Sant Pau	19,65	Benicalap	19,76	Benicalap	28,23
Benicalap	7,03	La Punta	9,95	Ciutat de les Arts i de les Ciències	12,76
La Torre	6,94	Patraix	9,90	Benimàmet	9,46
Sant Llorens	5,90	El Pla del Remei	7,51	Ciutat Fallera	7,39
El Saler	4,51	Russafa	7,25	Campanar	5,88
Massarrojos	4,31	Torrefiel	5,17	Malilla	5,65
Penya-Roja	4,26	Els Orriols	4,63	El Calvari	5,01
Sant Isidre	4,15	Mont-Olivet	3,92	Els Tendetes	3,33
El Perellonet	4,05	En Corts	3,90	El Perellonet	2,91
Carpesa	2,84	Sant Llorens	3,88	La Petxina	2,61
Resta de barris	36,36	Resta de barris	24,14	Resta de barris	16,78

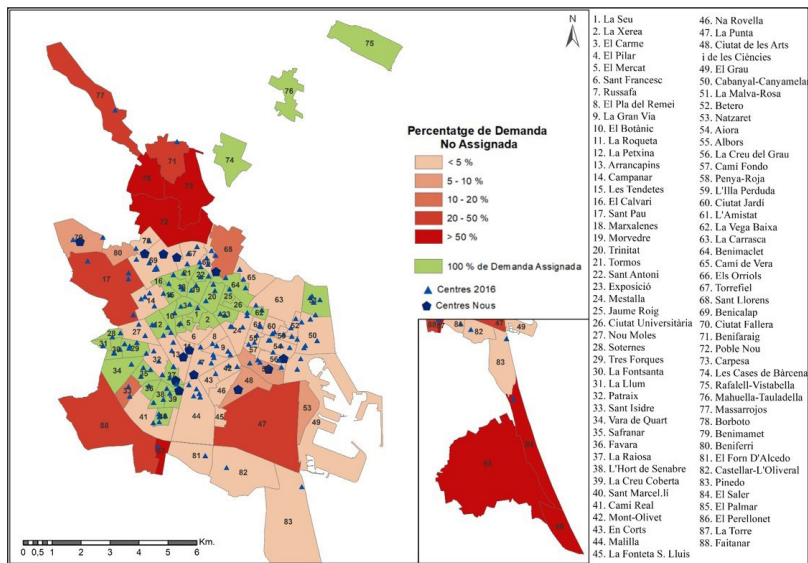
Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Figura 7. Localització de la xarxa de centres ampliada i percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari sense restriccions espacials



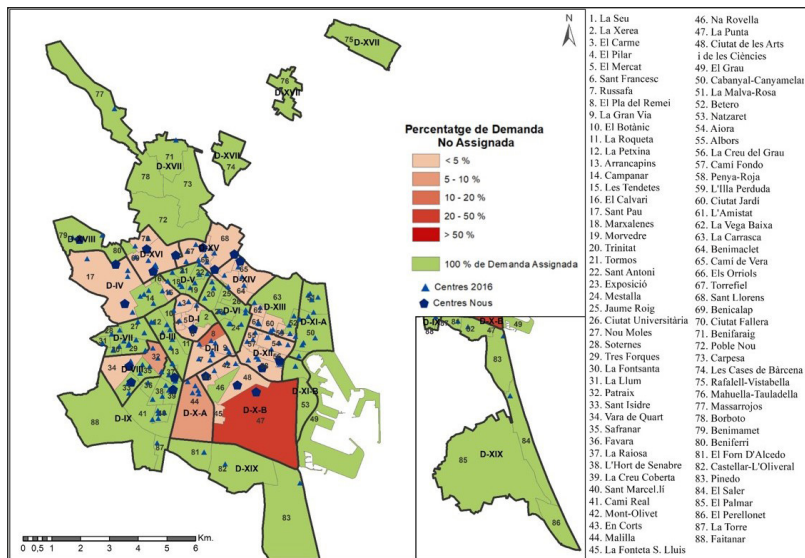
Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Figura 8. Localització de la xarxa de centres ampliada i percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari de l'indiar de distància màxima de 1.200 metres



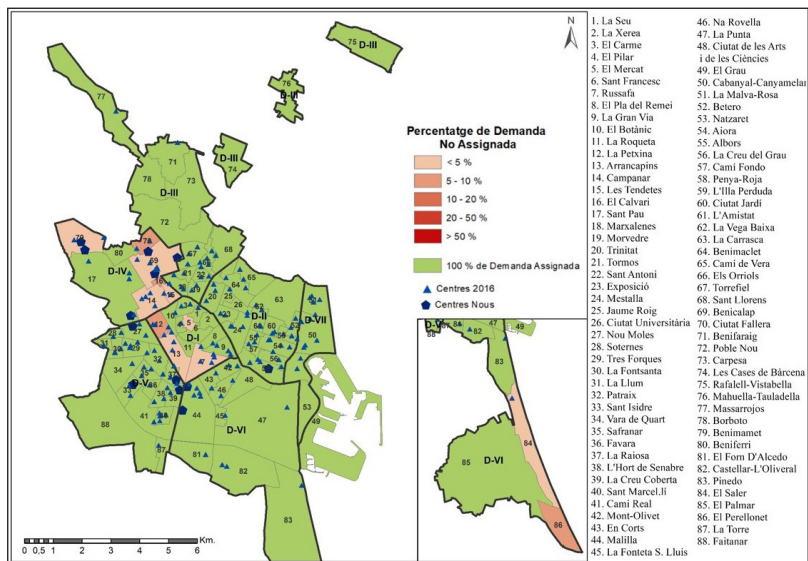
Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Figura 9. Localització de la xarxa de centres ampliada i percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari de 19 districtes escolars



Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.

Figura 10. Localització de la xarxa de centres ampliada i percentatge de demanda no assignada per barri en l'escenari de 7 districtes escolars



Font: Oficina d'Estadística i Servei d'Escolarització de l'Ajuntament de València. Elaboració pròpia.



## DISCUSSIÓ I CONCLUSIONS

La distància física que separa els centres que imparteixen el segon cicle d'educació infantil de les residències de la demanda potencial és, en termes generals, acceptable, ja que més del 90 % de la demanda resideix a menys de 600 metres d'un centre escolar amb aquesta etapa educativa. No obstant això, existeixen grans diferències territorials entre el compacte urbà, on la distància mitjana recorreguda entre la llar i el centre escolar més pròxim se situa per davall dels 600 metres, i les pedanies i alguns barris perifèrics, on aquesta distància supera amb escreix els 1.200 metres.

Així mateix, cal esmentar l'existència de diferències importants quant a l'assignació de la demanda i la localització dels centres de nova creació en funció dels criteris espacials d'assignació de la demanda escolar que s'apliquen al model, de manera que un augment de les restriccions suposa un descens de l'eficiència espacial i un increment de la justícia espacial. No obstant això, el sistema d'assignació de places escolars ha de trobar un equilibri entre l'eficiència i l'equitat, ja que no té sentit augmentar la justícia espacial a costa de reduir el nombre de menors escolaritzats, ni augmentar l'eficiència espacial assignant als menors a centres que es troben a elevades distàncies de les seues llars. El sistema d'assignació basat en 19 districtes escolars és, d'entre els estudiats, el menys favorable des de la perspectiva de l'eficiència espacial de l'accessibilitat per als vianants, ja que és el que deixa un major volum de demanda sense assignar. D'altra banda, l'escenari generat sense restriccions espacials d'assignació és el que presenta una pitjor equitat espacial, ja que compta amb un elevat coeficient de variació i presenta un elevat percentatge de demanda assignada a centres escolars que es troben a més de 1.200 metres de la llar dels menors.

Per tant, les solucions intermèdies es troben en els escenaris d'assignació amb llindar de distància màxima i en l'escenari de 7 districtes escolars. Per això, es proposa que, en la baremació de les sol·licituds de nou ingrés escolar, es modifiqui l'actual sistema de puntuació del criteri de proximitat basat en el mapa escolar de 19 districtes escolars per un sistema mixt que prioritze la millora de l'equitat espacial, mantenint uns certs nivells d'eficiència espacial. Per a això, d'una banda, a fi de fomentar les dinàmiques de proximitat urbana i la mobilitat per als vianants, es proposa que la màxima puntuació s'atorgue a aquelles persones que sol·liciten plaça en col·legis que es troben a menys de 1.200 metres de la seua llar o del lloc de treball dels pares. El llindar de 1.200 metres es troba dins del temps màxim que la majoria dels enquestats estarien disposats a invertir en el trajecte escolar, i és una distància assumible des de la perspectiva de la mobilitat per als vianants. A més, l'escenari generat sota aquest criteri és el que presenta una menor variabilitat en les distàncies recorregudes per la demanda potencial i és el que aconsegueix una major equitat espacial. En cas que els menors residisquen a més de 1.200 metres d'un centre escolar, es proposa que la màxima puntuació s'atorgue a aquelles persones que trien els centres escolars que es troben més pròxims a la seua llar de residència o al lloc de treball dels pares. D'altra banda, a fi de garantir que el foment de l'equitat espacial i de la proximitat no perjudique en excés a l'eficiència espacial i a la possibilitat de l'elecció de centre per part dels pares, es proposa modificar l'actual mapa escolar basat en 19 districtes pel mapa escolar de 7 districtes proposat per la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, de manera que s'atorgue una puntuació intermèdia a aquells alumnes que, malgrat tindre

centres disponibles a menys de 1.200 metres de la seua llar, trien algun centre situat dins del districte escolar al qual pertany el seu lloc de residència o el lloc de treball dels progenitors. D'aquesta manera, s'amplia la capacitat d'elecció de centre escolar per part dels pares i s'augmenta l'eficiència espacial de l'accessibilitat locacional. Finalment, per a compensar la falta d'equitat en l'accessibilitat locacional es recomana que s'establisquen mesures compensatòries com beques o bons de transport públic o escolar per a aquells alumnes que residisquen a més de 1.200 metres d'un centre educatiu o que, havent sol·licitat plaça en un col·legi situat a menys de 1.200 metres del seu domicili, hagen sigut assignats a centres que es troben a una distància superior per falta de places disponibles.

A més a més, els resultats indiquen que, per a garantir la suficiència de places a la totalitat de la demanda potencial de l'any 2016, faria falta construir 13 centres addicionals de 150 places cadascun. Els barris i el nombre de centres per barri en els quals el model de MCCL situa els nous equipaments varien en funció del criteri d'assignació que s'aplique en cada cas. No obstant això, tots els escenaris localitzen, almenys, dos centres en els barris de Benicalap, i un centre en els barris de Benimàmet, Penya-Roja i la Creu Coberta. Així doncs, atés que la construcció de nous centres escolars requereix d'un procés de planificació subjecte a limitacions pressupostàries, i davant les previsions realitzades per les projeccions de població que apunten cap a un descens de la demanda potencial, es recomana començar a ampliar la xarxa escolar per aquests barris, condicionant la construcció de la resta de centres escolars a l'evolució demogràfica de la demanda potencial i a la disponibilitat de recursos pressupostaris.

Finalment, cal mencionar que els resultats obtinguts a la present investigació s'han calculat sota l'òptica de l'accessibilitat locacional. No obstant això, en l'accessibilitat als centres escolars intervenen altres variables de caràcter personal com el nivell socioeconòmic, l'ètnia, les preferències personals, la disponibilitat horària, etc. Aquests factors poden alterar els resultats ací presentats. Per tant, es considera necessari, a més d'analitzar la equitat i la eficiència de l'accessibilitat locacional a la xarxa escolar, estudiar els aspectes vinculats a l'accessibilitat personal per tal de generar escenaris dotacionals més realistes que contribuïsquen a millorar l'accessibilitat real a la xarxa escolar.

#### AGRAÏMENTS

Aquest treball ha sigut elaborat en el marc del projecte "Sostenibilidad social, conectividad global y economía creativa como estrategias de desarrollo en el Área Metropolitana de València" (CSO2016-74888-C4-1-R), finançat per l'Agència Estatal d'Investigació i el Fons Europeu de Desenvolupament Regional dins del Programa Estatal d'Investigació, Desenvolupament i Innovació Orientada als Reptes de la Societat, en el marc del Pla Estatal d'Investigació Científica i Tècnica i d'Innovació 2013-2016, convocatòria 2016. A més, aquest estudi està integrat dins del projecte "Innovación socioeconómica, trayectorias y estrategias en la ciudad post-pandémica" (PID2020-112734RB-C31 - AEI/ 10.13039/501100011033), finançat pel Ministeri de Ciència i Innovació (Espanya), convocatòria 2020.

## REFERÈNCIES

- Al-Sabbagh, T. A. (2022). GIS location-allocation models in improving accessibility to primary schools in Mansura city-Egypt. *GeoJournal*, 87, 1009-1026. doi: <https://doi.org/10.1007/s10708-020-10290-5>
- Andersson, E., Malmberg, B., & Östh, J. (2012). Travel-to-school distances in Sweden 2000-2006: changing school geography with equality implications. *Journal of Transport Geography*, 23, 35-43.
- Barthon, C. & Monfroy, B. (2010). Sociospatial schooling practices: A spatial capital approach. *Educational Research and Evaluation*, 16(2), 177-196.
- Bosque, J. (1992). *Sistemas de información geográfica*. Madrid: Rialp.
- Boterman, W., Musterd, S., Pacchi, C., & Ranci, C. (2019). School segregation in contemporary cities: Socio-spatial dynamics, institutional context and urban outcomes. *Urban Studies*, 56(15), 3055-3073.
- Buzai, G. & Baxendale, C. (2008). Modelos de localización-asignación aplicados a servicios públicos urbanos: Análisis espacial de escuelas EGB en la ciudad de Luján. *Revista Universitaria de Geografía*, 17, 233-254.
- Cooper, L. (1963). Location-allocation problems. *Operations Research*, 11(3), 331-343.
- España. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de mayo de 2006, núm. 106. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-7899-consolidado.pdf>
- España. Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria. *Boletín Oficial del Estado*, de 12 de marzo de 2010, núm. 62. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/02/12/132/dof/spa/pdf>
- Fajardo Magraner, F. (2020). Nuevos enfoques en el estudio de la accesibilidad a los servicios públicos. Un estudio aplicado a los centros que imparten el segundo ciclo de educación infantil en el municipio de Valencia [tesi doctoral]. Universitat de Valencia.
- Fajardo Magraner, F., Salom Carrasco, J., & Pitarch Garrido, M. D. (2022). Criterios de elección de centro y segregación escolar en la ciudad de Valencia. *Investigaciones Geográficas*, 77, 339-362. <https://doi.org/10.14198/INGEO.19086>
- Lindbom, A. (2010). School choice in Sweden: Effects on student performance, school costs, and segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(6), 615-630.
- Manzo, G. (2013). Educational choices and social interactions: A formal model and a computational test. En Engelstad, F. (ed.). *Class and Stratification Analysis* (pp. 47-100). Bingley: Emerald Group Publishing.
- Miller, H. J. (2007). Place-based versus people-based geographic information science. *Geography Compass*, 1(3), 503-535.
- Millington, J., Butler, T., & Hamnett, C. (2014). Aspiration, attainment and success: An agent-based model of distance-based school allocation. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 17(1), 10.
- Moreno Jiménez, A. & López de los Mozos, M. Á. (1989). Organización espacial del sistema de centros públicos de enseñanza general básica en el sureste de Madrid. Un análisis comparativo de modelos de localización-asignación. *Revista de Educación*, 290, 407-442.

- Murillo, J., Belavi, G., & Pinilla, L. M. (2018). Segregación escolar público-privada en España. *Papers: revista de sociologia*, 103(3), 0307-337.
- OCDE (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care, Starting Strong*. París: OECD Publishing. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong\\_9789264192829-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong_9789264192829-en)
- Östh, J., Andersson, E., & Malmberg, B. (2013). School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach. *Urban Studies*, 50(2), 407-425.
- Price, D. G. & Blair, A. M. (1989). *The changing geography of the service sector*. Londres: Belhaven Press.
- Scaparra, M. P. & Scutellà, M. G. (2001). *Facilities, locations, customers: building blocks of location models. A Survey. Report TR-01-18*. Pisa: Università di Pisa.
- Unesco (2010). Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): construir la riqueza de las naciones, documento conceptual. Moscú: Unesco. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187376\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187376_spa)

Cómo citar este artículo:

Fajardo Magraner, F. (2023). Assignació de places escolars i accessibilitat per als vianants. Situació actual i propostes de millora a la ciutat de València. *Cuadernos de Geografía*, 110, 75-100.  
<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25249>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

SACRAMENTO PINAZO-HERNANDIS<sup>a</sup>

## ENVEJECER EN CASA SÍ, PERO CON LOS RECURSOS ADECUADOS Y EN EL TERRITORIO. ESTUDIO DE CASO DE LA VALL DELS ALCALANS (RIBERA ALTA, VALENCIA)

### RESUMEN

El envejecimiento de la población en la Comunidad Valenciana plantea retos que se deben abordar con urgencia, sobre todo en las zonas rurales. 297 municipios del interior tienen una tasa de envejecimiento mayor del 20 %. De entre estos, 52 municipios están en riesgo de despoblación.

La clave del envejecimiento exitoso es mantener el equilibrio entre capacidades y limitaciones de la persona que envejece y recursos en el entorno. Espacios amigables, adaptados y recursos sociales y sanitarios adecuados permiten envejecer con calidad de vida. Envejecer en casa es un objetivo deseado por la mayoría de las personas y ayuda a mantener la continuidad del curso de la vida, a vivir de manera autónoma, pero los recursos comunitarios y sociales deben proporcionar los apoyos necesarios para que esto sea posible.

El objetivo de esta investigación es conocer las necesidades derivadas de la situación de dependencia en personas mayores de 65 años que precisan cuidados, las necesidades expresadas por sus cuidadores y los recursos existentes, analizando el caso de La Vall dels Alcalans (Ribera Alta, Valencia), con 1.849 personas mayores de 65 años (784 en situación de dependencia, 42,4 %), 668 de más de 80 años, y mayoritariamente mujeres.

El artículo reflexiona sobre la necesidad de cuidar los cuidados que se precisen en el lugar donde viven las personas. La longevidad conlleva una mayor demanda de cuidados de larga duración, recursos y servicios adecuados, acciones territorializadas y sostenibles. Se trata de un problema transversal que requiere de un esfuerzo conjunto de diferentes Administraciones autonómicas y municipales.

**PALABRAS CLAVE:** envejecer en casa; cuidados; dependencia; personas mayores; ruralidad.

---

<sup>a</sup> Departamento de Psicología Social. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universitat de València. Av. Blasco Ibáñez, 21, 46010 Valencia. Sacramento.Pinazo@uv.es, <https://orcid.org/0000-0003-4364-4730>

Fecha de recepción: 14-05-2022. Fecha de aceptación: 15-05-2023.

AGEING AT HOME, YES, BUT WITH THE RIGHT RESOURCES  
AND IN THE TERRITORY. A CASE STUDY OF LA VALL  
DELS ALCALANS (RIBERA ALTA, VALENCIA)

ABSTRACT

Aging population in the Valencian Community poses challenges to be addressed urgently, especially in rural areas. 297 municipalities in the interior have an ageing rate of over 20 %. Among them, 52 municipalities are at risk of depopulation.

The key to successful ageing is to maintain the balance between the capabilities and limitations of the ageing person and the resources in the environment. Friendly, adapted spaces and adequate social and health resources make it possible to age with quality of life. Ageing at home is a goal desired by most people; it helps to maintain the continuity of the life course, to live autonomously, but the community and social resources must offer the necessary support to make it possible.

The aim of this research is to know the needs derived from the situation of dependency in people over 65 years old who need care, the needs expressed by their caregivers and the existing resources, analysing the case of La Vall dels Alcalans (Ribera Alta Region, Valencia), with 1,849 people over 65 years old (784 in a situation of dependency, 42.4 %), 668 over 80 years old, and mostly women.

The article reflects on the need to take care of the care that is required in each place. Longevity entails a greater demand for long-term care, adequate resources and services, territorialized and sustainable actions. This is a cross-cutting problem that requires a joint effort from different regional and municipal administrations.

KEYWORDS: ageing in place; care; dependency; older adults; rural.

INTRODUCCIÓN

*Envejecer en España plantea retos municipales*

Las personas mayores desean envejecer en sus hogares. Envejecer en su lugar, en casa (*ageing in place*) es un término popular en las políticas sociales que alude a la permanencia en el hogar durante el envejecimiento y el mayor tiempo posible. Envejecer en casa es el deseo de la mayor parte de las personas mayores, pero son las necesidades que surgen en las situaciones de dependencia las que determinan la posibilidad de conseguirlo. Este problema se hace más complejo cuando hablamos de personas muy mayores que han superado los 80 años. En el mundo rural, gran parte de la población en los municipios más pequeños se encuentra en este grupo de edad, y un número cada vez mayor vive solo, sobre todo, mujeres. Solas, sin personas que les proporcionen los apoyos que precisan, estas personas se vuelven extremadamente vulnerables al aislamiento y a la soledad no deseada.

El envejecimiento en las zonas rurales conlleva desafíos y oportunidades únicas. El mayor envejecimiento y sobre-envejecimiento de las poblaciones rurales no solo genera un problema superior al del

conjunto de la población española, sino que también pone de manifiesto ciertos factores de riesgo, como el aislamiento social, la desigualdad de género, los problemas de movilidad y la brecha digital. Todos estos problemas sociales inciden negativamente en el bienestar de las personas y su calidad de vida, al tiempo que aumentan la vulnerabilidad de toda la población que vive en los municipios rurales y la que envejecerá en los próximos años. La pandemia por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de cuidar los cuidados y mejorar y aumentar los recursos (Pinazo-Hernandis, 2020a; Pinazo-Hernandis, 2020b; Pinazo-Hernandis, 2021; Pinazo-Hernandis y Flores, 2021; Pinazo-Hernandis y Romero, 2020).

Según el análisis del IV Plan de Salud de la Comunidad Valenciana 2016-2020, un 33,2 % de la población valenciana de 65 y más años no institucionalizada presenta limitaciones para las actividades de la vida diaria, en su mayoría como consecuencia de algún problema físico. La mayor tasa de dependencia está vinculada al género femenino. La Encuesta de discapacidades, deficiencias y estado de salud (INE, 2020) muestra que la peor situación en relación con la discapacidad corresponde a las mujeres rurales, con un deterioro mayor de las funciones vitales, de movilidad o cognitivas.

A escala mundial, el envejecimiento de la población es una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI. Según datos del informe *Perspectivas de la población mundial* (OMS, 2019), en 2050, una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años (16 %), más que la proporción actual (9 %, una de cada once). En el caso de Europa, será una de cada cuatro personas. Se estima que el número de personas de 80 años o más se triplicará, y pasará de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050. Las proyecciones de población indican que, en 2030, podría haber más de once millones de personas mayores de 65 años. De este dato destacamos que, por un lado, se espera un aumento de población, pero, a la vez, habrá un envejecimiento del envejecimiento. El envejecimiento poblacional repercute en la estructura de la población, con consecuencias para todos los sectores de la sociedad: mercado laboral y financiero, demanda de bienes y servicios, cambios en la estructura familiar y en los lazos intergeneracionales, movilidad y transporte, vivienda, salud, atención social y comunitaria, entre otros.

La correcta y adecuada atención a las necesidades de las personas en situación de dependencia constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. Estas personas en situación de vulnerabilidad requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar la mayor autonomía personal posible y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. Según los datos recogidos por el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2021 la tasa de dependencia de la población mayor de 64 años en España fue del 30,46 %, cifra que ha ido aumentando a lo largo de los años.

De los 542 municipios de la Comunidad Valenciana, 222 tienen menos de mil habitantes y 297 tienen una tasa de envejecimiento mayor del 20 %. 154 están en riesgo de despoblación, 52 en la provincia de Valencia. Muchos de ellos están, además, en situación de riesgo social y económico. Los habitantes son cada vez menos y también son menos (y pocos) los recursos sociosanitarios disponibles en el medio rural. En esos municipios existe una desigualdad en el acceso al transporte, una mayor dispersión poblacional y, en el caso de los municipios sobre-envejecidos, muchas necesidades y demandas para la movilidad. La distancia hasta los centros asistenciales, sanitarios, sociales y de servicios, junto a las carencias de infraestructuras de transporte público, provocan que la necesidad de transporte privado sea alta, lo que

limita especialmente a las personas mayores en general y, en concreto, a aquellas con menores recursos económicos que difícilmente pueden asumir el gasto (Consejo Económico Social, 2018). Diferentes territorios conforman la Comunidad Valenciana, con disparidad en recursos y en nivel de envejecimiento y tasa de dependencia, y son mayores las necesidades en las zonas del interior de Castellón y Valencia (Rincón de Ademuz, Serranos, Els Ports, Alto Maestrazgo, Alto Palancia, etc.).

El aumento de personas mayores y de la longevidad conlleva una mayor demanda de cuidados de larga duración (CLD, en adelante), sobre todo en la última etapa de la vida, y la mayor parte de esos CLD se realizan en los hogares por parte de cuidadores familiares, que son quienes se encargan del cuidado, a menudo sin otros apoyos. En la Comunidad Valenciana hay 173.624 personas en situación de dependencia, de las cuales 88.260 son mayores de 80 años (el 73,45 % mujeres). 33.882 tienen entre 65-79 años, con grado III (dependencia severa) y 40.604 con grado II (dependencia moderada); es decir, con necesidades continuadas de ayuda para la vida cotidiana (comer, vestirse, higiene, caminar, etc.). Estas personas (de nuevo, la mayor parte mujeres) precisan soporte y recursos, y las personas cuidadoras familiares también necesitan recursos de apoyo, buenos y diversos, así como cercanos a los lugares donde viven las personas.

Por medio de políticas públicas, el Estado asume responsabilidad social en los cuidados mediante la provisión de servicios y prestaciones económicas; también el mercado suministra servicios de cuidado mediante empresas privadas especializadas en cuidados (servicios de ayuda a domicilio, centros de día, residencias, etc.). Pero para atender adecuadamente las necesidades que surgen alrededor de los cuidados, las políticas de envejecimiento deberán tener en cuenta a las personas con necesidad de cuidados y también a las personas cuidadoras.

El manifiesto de la Real Academia de Medicina de España y la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología “Hacia un nuevo modelo de cuidados de larga duración” propone un modelo de cuidados con los siguientes principios:

- a. La base de actuación en CLD siempre debe ser el domicilio de la persona y la comunidad o barrio donde vive;
- b. El modelo de CLD debe ser progresivo y dinámico a lo largo del proceso de envejecimiento, empezando por la promoción de la autonomía y escalando progresivamente a servicios de más intensidad;
- c. Retrasar la aparición de dependencia, combatir los factores de riesgo, e identificar a las personas con mayor fragilidad;
- d. Incorporar las nuevas tecnologías para la telemonitorización y la vigilancia de las personas más vulnerables, y un acceso rápido y seguro a los servicios sanitarios;
- e. Entre el domicilio y la residencia se debe establecer una oferta diversa de servicios (...) que se deben integrar en las dinámicas de las ciudades y municipios, que faciliten la permanencia de las personas en situación de dependencia en su comunidad.

El reto demográfico abre un amplio abanico de posibilidades en el desarrollo de propuestas e iniciativas para las personas que envejecen, siendo las personas el eje principal como protagonistas de su propio proceso de envejecimiento, y donde las iniciativas se deben adaptar a sus necesidades e intereses. Las líneas de actuación fundamentales deben tener dos focos: promover el envejecimiento activo y saludable y prevenir situaciones de dependencia. De esta manera, podemos cumplir el objetivo no solo de aumentar la esperanza de vida, sino de aumentar la calidad de vida con buena salud, la esperanza de



vida libre de dependencia, atendiendo las situaciones de dependencia, ofreciendo recursos y servicios para paliar las necesidades que aparezcan, con especial énfasis en los CLD.

Una de las mayores aportaciones de las iniciativas para personas mayores al desarrollo rural es la creación de servicios de atención que satisfagan las demandas, mejoren la calidad de vida y fomenten la participación social, a la vez que contribuyan a la creación de empleo y diversificación de la economía rural. En este contexto, la búsqueda de soluciones al problema del envejecimiento de la población, además de suponer un reto para el futuro de los cuidados y la sostenibilidad del medio rural, debe ser visto como una oportunidad para la revitalización de la economía rural (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010), como yacimiento de empleo.

### *Los ODS, la LAPAD y el Decenio del Envejecimiento Saludable*

Para atender las necesidades de cuidados de la población que envejece, son necesarias acciones sostenibles, territorializadas y que respondan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en especial los ODS 3, salud y bienestar; ODS 5, igualdad de género; ODS 10, reducción de las desigualdades; ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles). Se trata de un problema transversal que requiere un esfuerzo conjunto por parte de diferentes Administraciones autonómicas y municipales.

Diferentes planes se han puesto en marcha a escala nacional y autonómica, sobre todo desde la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), en la que se define dependencia como “el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal” y con el objetivo de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas y la garantía por parte de la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del país; así como de crear un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD-IMSERSO) que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las entidades locales.

La LAPAD, en su artículo 13, habla de facilitar una vida autónoma a las personas en su medio habitual, durante todo el tiempo que desee y sea posible, así como proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida comunitaria. El artículo 14 señala que las prestaciones de atención a dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas a la promoción de la autonomía personal, así como a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria (AVD, en adelante).

El modelo de atención a la dependencia en España implica una combinación de responsabilidad familiar, individual y social, y es un caso específico del régimen mediterráneo de bienestar como combinación concreta de universalismo, familismo y mercado (Rodríguez-Cabrero, 2011). La regulación es efectuada por el Estado, pero son las comunidades autónomas y los municipios quienes asumen la gestión y comparten los gastos de las aportaciones públicas. La LAPAD tiene un objetivo ambicioso, pues la familia sigue siendo el pilar fundamental de los CLD a las personas en situación de dependencia cuando no se dispone de servicios profesionalizados o para complementar los servicios de proximidad (como servicios de ayuda a domicilio, residencias o centros de día, por ejemplo).

Desde 2002, la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y *Envejecimiento activo: un marco político*, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), han sido los dos instrumentos internacionales de política que han guiado la acción sobre el envejecimiento. En 2020, en la 73.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud, se aprobó el Decenio de Envejecimiento Saludable 2021-2030, segundo plan de acción de la Estrategia Mundial de la OMS sobre el Envejecimiento y la Salud, basado en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OMS, 2020). Se plantea como un conjunto de actuaciones basadas en la colaboración concertada y sostenida para que el envejecimiento de la población deje de verse como un problema y pase a considerarse una oportunidad. Las áreas de acción del Decenio se centran en cuatro ámbitos de actuación interconectados y que contribuyen a promover y fomentar un envejecimiento saludable y mejorar el bienestar de las personas mayores: cambiar nuestra forma de pensar, sentir y actuar con respecto a la edad y el envejecimiento; asegurar que las comunidades fomenten las capacidades de las personas mayores; ofrecer una atención integrada y centrada en las personas, y servicios de salud primarios que respondan a las necesidades de las personas mayores, así como proporcionar acceso a cuidados a largo plazo a las personas mayores que lo necesiten.

Cuando pensamos en políticas de envejecimiento, debemos tener presentes a todas las personas mayores, con o sin dependencia, que precisan o no cuidados, que viven en ámbito urbano o rural, etc. Y como dice el lema de la Década del Envejecimiento Saludable: “Sin dejar a nadie atrás”.

### *Los cuidados a las personas en situación de dependencia*

Si bien no todas las personas mayores necesitan recibir atención y cuidados, muchas de ellas pueden requerirlos en la etapa final de su ciclo vital, donde el grado de dependencia puede ser alto. Según la OMS, los CLD son el sistema de actividades llevado a cabo por cuidadores informales (familia, amigos o vecinos) o profesionales (sanitarios, sociales u otros), o ambos, para conseguir que una persona que no sea totalmente capaz de cuidar de sí misma mantenga la mejor calidad de vida posible, de acuerdo con sus preferencias individuales, con el mayor grado posible de independencia, autonomía, participación, realización personal y dignidad humana. La necesidad de CLD es mayor cuando hay menor funcionalidad, y los grupos de edad más avanzada tienen mayor riesgo de sufrir problemas o enfermedades crónicas o de larga evolución, que causan discapacidad física o mental. De acuerdo con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001), la discapacidad comprende cualquiera (o todos) de los siguientes componentes: deficiencia, limitación de la actividad y restricción de la participación.

Para conocer cuál es la necesidad de CLD que tiene una persona, se evalúa la situación de dependencia en función del grado de dificultad para realizar las AVD: básicas (de cuidado personal, que incluyen ducharse o bañarse, vestirse y desnudarse, comer, levantarse de la cama y acostarse) e instrumentales (tareas domésticas como comprar, cocinar, fregar los platos, lavar la ropa, limpiar la casa o administrar el propio dinero). Una persona se encuentra en situación de dependencia cuando carece de autonomía para realizar las AVD, ya sea dependencia moderada (grado I), severa (grado II) o gran dependencia (grado III).

En la Comunidad Valenciana, el 51,4 % de las prestaciones son de apoyo a la persona cuidadora familiar, según el SAAD-IMSERSO: 95.135 personas (frente al 29,7 % de prestación por cuidado familiar en la media estatal, datos de febrero de 2023). Y la mayor parte de los cuidados los proporciona una persona mayor de 55 años, en su mayoría, mujeres. El 86,2 % de las prestaciones económicas por cuidado familiar son menores de 400 euros mensuales para el grado III (98,8 % en grado II y el 100 % en grado I). La cuantía de las prestaciones económicas que se dan a las personas cuidadoras familiares oscila entre 153,2 euros (grado I), 264,7 euros (grado II) y 378,6 euros (grado III) (datos de 2023).

Recursos como el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD, en adelante), la teleasistencia, los centros de día y los servicios de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía ayudan a una mayor permanencia en el hogar. Los centros de día son recursos diurnos (a veces también nocturnos) de atención sociosanitaria donde las personas con deterioro físico (leve o moderado) o cognitivo (sobre todo, demencias), discapacidad sensorial y de movilidad reciben atención especializada preventiva y rehabilitadora, disponen de atención y seguimiento individualizado y de actividades programadas en función de sus necesidades. El objetivo es proporcionar apoyo técnico y especializado, en horario diurno, para que las personas puedan desarrollar con mayor autonomía las actividades de la vida cotidiana, mantener, preservar y mejorar la funcionalidad de las personas y servir de apoyo a las familias mediante la provisión de un recurso que posibilite la vida sociolaboral de sus miembros.

La pandemia ha puesto de manifiesto las carencias del sistema de cuidados. En los últimos años se ha comenzado a trabajar en el sector de los cuidados en un cambio de modelo, tanto en residencias como en domicilios, que ponga en el centro a las personas que requieren atención y CLD, y brinde, de manera integral e integrada, los apoyos que precisan para que se refuerce su capacidad funcional y, más allá de sus limitaciones, puedan continuar controlando su vida y desarrollando las actividades que consideren significativas. Es el Modelo de Atención Integral y Centrado en la Persona (MAICP), promovido por la Fundación Pilares.

La Estrategia Europea de Cuidados, en consonancia con el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (publicado por la Comisión Europea en 2021), aporta orientaciones útiles a los Estados miembros sobre una asistencia sanitaria accesible, adecuada y de calidad para atender las necesidades de cuidados cada vez más numerosas y diversificadas. El Comité Económico y Social Europeo subraya la importancia de los cuidados familiares y no profesionales como elemento de unos sistemas asistenciales sostenibles y pide que se “cartograffen” las necesidades y realidades de los cuidados en cada lugar, proporcionando a las personas cuidadoras un apoyo global.

## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo del estudio ha sido realizar un análisis de caso referido a una zona envejecida de la comarca de La Ribera Alta (Valencia), centrándonos en La Vall dels Alcalans.

Con el fin de analizar los recursos disponibles para el cuidado de las personas mayores en situación de dependencia y las necesidades expresadas por familiares y profesionales de la subcomarca seleccionada (La Vall), en primer lugar, se contactó con informantes clave (profesionales de Servicios Sociales). Posteriormente y a través del método bola de nieve, se contactó con personas que cuidan a algún familiar mayor de 65 años y se realizaron entrevistas que fueron grabadas y transcritas para su posterior análisis.

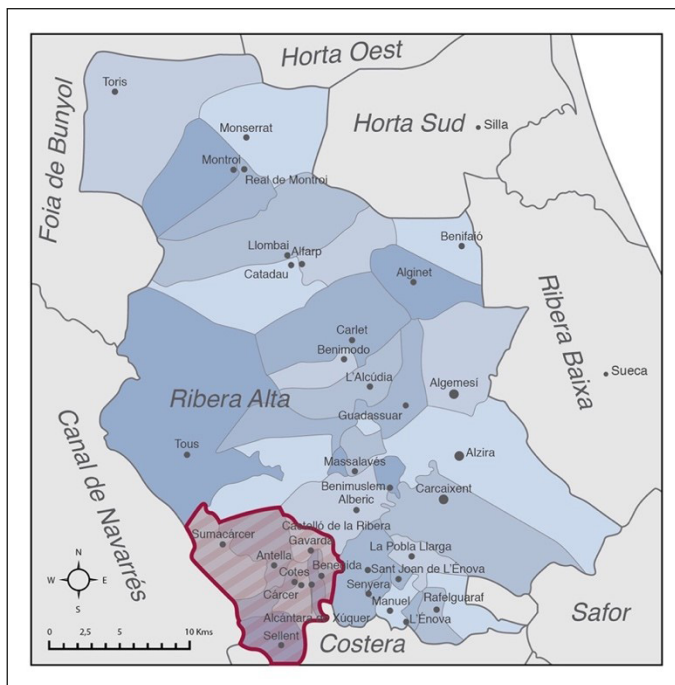
### *Muestra e instrumento*

El territorio objeto de estudio es la zona de La Vall dels Alcalans (conocida también como Valle de Càrcer, La Vall de Càrcer o La Vall), compuesta por ocho municipios: Antella, Gavarda, Beneixida, Càrcer, Alcantera del Xúquer, Cotes, Sellent y Sumacàrcer. La Vall dels Alcalans forma parte de la comarca de la Ribera Alta, con una superficie de 1.011,50 km<sup>2</sup>, limita con las comarcas de la Hoya de Buñol y l'Horta Oest, l'Horta Sud y la Ribera Baixa, la Canal de Navarrés, la Costera y la Safor. Está formada por 35 municipios y su capital es Alcira, la segunda área urbana más poblada de la provincia de Valencia, con más de 200.000 habitantes (figura 1).

Se ha seleccionado una zona de la provincia de Valencia en riesgo de despoblación, según todos los indicadores. Todos los municipios que forman parte de La Vall se encuentran entre los envejecidos de la provincia de Valencia, presentan una tendencia demográfica de despoblación y son de pequeño tamaño (125 a 834 habitantes). Todos han perdido habitantes en los últimos 120 años. Tienen pocos equipamientos y recursos públicos sociosanitarios y no cuentan con centros de atención residencial o recursos suficientes para los CLD que puedan ayudar a envejecer en casa, como, por ejemplo, los centros de día.

El índice de envejecimiento de la provincia de Valencia es de 122,5 %. Todos los municipios objeto de análisis tienen un porcentaje de personas mayores de 65 años entre el 18 y el 28,6 %, y su índice de envejecimiento oscila entre 135 y 635 %. En el grupo de más edad hay más mujeres que hombres, y llegan a ser más del doble en la mayor parte de los municipios. La mitad de las personas de 65 años o más de los municipios analizados tiene una situación de dependencia (42,4 %, 784 personas). En el 88 % de los municipios analizados casi una de cada dos personas mayores de 65 años tiene una situación de dependencia (tabla 1).

Figura 1. Localización de la comarca de La Ribera Alta y en rojo la subcomarca de La Vall



El análisis se realizó sobre diecisiete entrevistas. Por una parte, se entrevistó a todos los profesionales de Servicios Sociales (trabajo social) ( $N = 4$ ) de los ocho municipios objeto de análisis que conforman La Vall. Se les preguntó sobre el número de personas en situación de dependencia (registradas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana, aplicación informática ADA), el número de personas que acuden a centro de día, la localización del centro al que acuden y la percepción que tienen los profesionales de las necesidades que los cuidados plantean. Una ficha de recogida de datos del municipio ayudó a conocer la situación diferencial de cada uno de estos (número de personas mayores por edad y sexo, número de personas en situación de dependencia y grado, etc.). Además, se han buscado datos generales para la Comunidad Valenciana y para España, sobre el perfil de personas en situación de dependencia y distribución de los recursos, en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, SAAD-IMSERO.

Por otra parte, se realizaron trece entrevistas a personas de La Vall que son cuidadoras de un familiar con diferentes grados de dependencia. En total, cuidan en casa a catorce personas (diez de ellas, mujeres). La población diana del estudio han sido las personas cuidadoras familiares de una persona mayor de 65 años en situación de dependencia, que residen en los ocho municipios objeto de estudio. Se diseñó un guion de entrevista para conocer las necesidades, la carga del cuidado y la satisfacción con los recursos disponibles.

Tabla 1. Municipios de La Vall, población, recursos y personas cuidadoras entrevistadas

Municipios	Poblac. (2021)	> 65 años n (%)	65-74 años		75-84 años		> 85 años		Núm. personas > 65 años con tramit. dependencia Porcentaje sobre > 65 años n (%)	Dispone de centro de día	Planes / estrategias de envejecimiento	Número de personas cuidadoras entrevistadas
			H	M	H	M	H	M				
Antella	1.157	323 (27,9 %)	67	68	34	85	24	45	158 (48,9 %)	No	No	8
Gavarda	1.035	237 (22,9 %)	57	59	32	48	12	25	32 (13,5 %)	No	No	2
Cotes	326	82 (25,5 %)	16	24	15	18	2	14	31 (37,8 %)	No	No	2
Beneixida	639	120 (18,2 %)	24	23	21	23	7	17	46 (38,3 %)	No	No	-
Cárcer	1.822	402 (22 %)	68	95	66	93	24	56	192 (47,8 %)	No	No	1
Sumacárcer	1.072	293 (27,3 %)	62	76	49	66	21	19	136 (46,4 %)	No	No	-
Alcàntera de Xúquer	1.402	293 (20,8 %)	73	70	39	67	14	31	114 (38,9 %)	No	No	-
Sellent	377	108 (28,6 %)	21	18	16	22	14	17	75 (69,4 %)	No	No	-
Total	7.808	1873							784 (42,4 %)	No	No	13

## RESULTADOS

*Recursos en La Vall*

El análisis de los recursos dirigidos a la promoción del envejecimiento activo y la atención a la dependencia de los ocho municipios pone de relieve la ausencia de programas específicos de envejecimiento activo que ayudarían a retrasar la dependencia. No se han encontrado estrategias municipales de envejecimiento o planes locales de cuidados. Tampoco la Generalitat Valenciana ha publicado planes de envejecimiento específicos para dichas zonas.

En la tabla 1 observamos un porcentaje de población mayor de 65 años y dependencia muy altos, y destacan los municipios de Sellent (28,6 %), Antella (27,9 %), Sumacàrcer (27,3 %) y Cotes (25,5 %). En siete de los ocho municipios, más del 38 % de las personas mayores tiene algún grado de dependencia, 784 personas (42,4 %) en La Vall. El 23,7 % de los habitantes de estos municipios son mayores de 65 años. La mayoría de las personas en situación de dependencia tiene 65 o más años, lo que representa aproximadamente el 10 % de la población total.

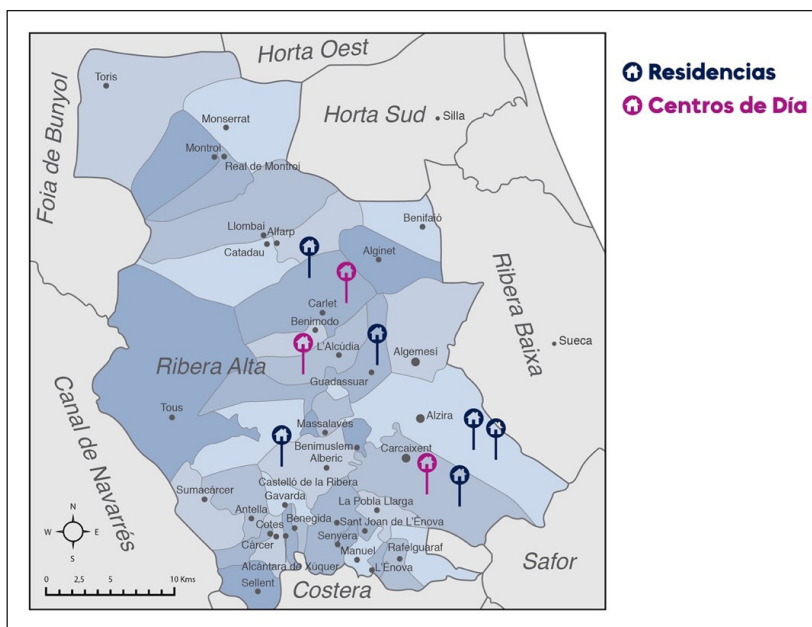
Los recursos de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas quedan recogidos en el catálogo de servicios y prestaciones de atención del SAAD. La LAPAD establece servicios y prestaciones económicas que se han de garantizar, así como las condiciones de acceso en función del grado de dependencia; marca a su vez una prioridad en la creación de servicios (de prevención, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y centros residenciales) y considera que las prestaciones económicas han de ser algo excepcional, reservadas para aquellos casos en los que no se pueda acceder a ningún servicio público. Sin embargo, podemos observar que todas las personas (100 % de las personas entrevistadas) tienen prestación económica vinculada al cuidador no profesional. Como podemos observar (tabla 2), y según informan las profesionales entrevistadas, para toda la comarca de La Ribera Alta, únicamente hay tres centros de día, públicos y concertados, que atienden la demanda de 35 municipios con alto porcentaje de población mayor de 65 años, y que suman en total 190 plazas ofertadas (Carcaixent: 100 plazas; Alcudia: 50 plazas; Carlet: 40 plazas). El centro de día es un recurso que ayuda al mantenimiento de la salud funcional y cognitiva, al tiempo que es apoyo de respiro para las familias cuidadoras. En La Ribera Alta hay tres centros de día (190 plazas) para atender a 35 municipios, pero ninguno en la subcomarca de La Vall.

Ninguno de los municipios analizados tiene suficientes programas/recursos dirigidos a personas mayores en situación de dependencia, específicos para las demencias, pese a las claras necesidades de cuidados específicos que la enfermedad tiene (Pinazo-Hernandis et al., 2021). Tampoco recursos dirigidos a la promoción de la autonomía personal. Teniendo en cuenta que solo en estos ocho municipios ya hay 784 personas mayores en situación de dependencia y solo se dispone de 190 plazas para toda La Ribera Alta, es evidente que el número de plazas es insuficiente para atender la demanda actual y futura de las personas de estos municipios, así como del resto de poblaciones que conforman la comarca (tabla 2, figura 2).

Tabla 2. Residencias y centros de día en la comarca de La Ribera Alta

Centros residenciales de personas mayores en la comarca de La Ribera Alta		
Residencia para personas mayores dependientes La Milagrosa	Alberic	Privado
Residencia municipal para personas mayores dependientes	Alzira	Público
Residencia para personas mayores dependientes Solimar-Alzira	Alzira	Privado
Residencia para personas mayores dependientes La Ribera	Alzira	Privado
Residencia de personas mayores dependientes Virgen de Aguas Vivas	Carcaixent	Privado
Residencia para personas mayores dependientes Solimar-Guadassuar	Guadassuar	Privado
Residencia para personas mayores dependientes de Carlet	Carlet	Público
Centros de día para personas mayores en la comarca de La Ribera Alta		
Centro de día para personas mayores dependientes Mare de Déu de la Salut	Carcaixent	Público de gestión de privada 100 plazas
Centro de día para personas mayores dependientes de Carlet	Carlet	40 plazas
Centro de día para personas mayores dependientes de L'Alcudia	L'Alcudia	50 plazas

Figura 2. Localización de las residencias y centros de día de la comarca de La Ribera Alta





De las 784 personas mayores en situación de dependencia en La Vall, solo siete se benefician del servicio de centro de día para personas mayores en situación de dependencia: una de Sellent, una de Sumacàrcer, dos de Alcàntera de Xúquer y una de Gavarda.

### *Necesidades detectadas por las profesionales*

Según las profesionales de Servicios Sociales entrevistadas, hay un tiempo largo de espera (más de un año y medio) hasta que la persona tiene plaza en el centro de día, motivo que obliga a las familias a optar por otros recursos (privados a menudo). Además, el transporte de dicho servicio no llega (sobre todo al municipio de Antella), pues el requisito de acceso al transporte del centro de día es que el trayecto que debe hacer el vehículo no supere los 20 minutos. Según las profesionales, el centro de día es un servicio muy necesario para las personas mayores en situación de dependencia, y muchas familias escogerían este recurso si tuvieran la opción. Las listas de espera son largas. Además, el servicio de transporte no llega hasta el municipio, y las personas no pueden trasladarse hasta la población donde está ubicado el centro, o no pueden asumir el coste que supondría pagar diariamente el transporte en taxi. Muchas de las personas cuidadoras dicen no tener información sobre los recursos que podrían solicitar y mencionan una falta de seguimiento de los casos. Esta falta de revisiones periódicas hace difícil la revisión del grado y, por consiguiente, la adecuación progresiva al recurso adecuado según las necesidades cambiantes, por ejemplo, si se agrava la situación de dependencia.

La falta de recursos económicos también es un problema, tal y como lo manifiesta una de las profesionales entrevistadas:

Muchos de los que acuden, primero lo hacen de forma privada, porque a pesar de tener la ayuda aprobada por dependencia tardan en percibir la ayuda de plaza en centro de día. Y otras personas dependientes se están quedando en sus casas porque no pueden hacer frente a dichos pagos. (EP1)

Las profesionales manifiestan claramente la necesidad urgente de recursos. Todos los municipios analizados carecen de programas diseñados y orientados exclusivamente a personas mayores en situación de dependencia, así como de programas dirigidos a la población mayor en general (programas de envejecimiento activo, promoción de la autonomía personal, centros intergeneracionales). Otra barrera es la ausencia de recursos de proximidad.

Es verdad que la cultura de estos pueblos no es muy abierta a este tipo de centros, aunque cada vez más. Supongo que el desconocimiento y el tener que irse a otro municipio les resulta todavía más cuesta arriba. Si existiera algún centro de día donde los usuarios pudieran ir por su propio pie y no romper tanto con su espacio habitual, esto les facilitaría el acceso. (EP2)

### *Necesidades expresadas por las cuidadoras*

Las personas cuidadoras entrevistadas son casi todas mujeres (con una edad comprendida entre 44 y 79 años), familiares de primer o segundo orden (hijas, cónyuges, en su mayoría). Con respecto al grado de dependencia de la persona a la que cuidan, dos personas (ambas pendientes de revisión de grado) tienen grado I; seis personas (y tres por revisar) tienen grado II; y otras seis personas tienen grado III o

gran dependencia. La edad de las personas cuidadas oscila entre 62 y 100 años, y seis personas precisan de otros apoyos además del recurso que ya tienen concedido (tabla 3).

Tabla 3. Perfil de las personas entrevistadas cuidadoras familiares

ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado
EC1	M	52	Gavarda	Hija	No	12
EC2	M	57	Antella	Sobrina	Sí	3
EC3	M	53	Antella	Cuñada	No	3
EC4	M	63	Antella	Cuñada	Sí	2
EC5	M	54	Antella	Hija	Sí	7
EC6	M	79	Antella	Esposa	No	5
EC7	M	54	Cotes	Hija	No	2
EC8	H	79	Antella	Esposo	No	6
EC9	M	44	Antella	Hija	Sí	4
EC10	M	52	Cárcer	Hija	No	14
EC11	M	64	Gavarda	Hija	No	15
EC12	M	58	Antella	Hija	No	2
EC13	M	66	Cotes	Hija	No	10

La mayoría (nueve de trece) no tiene trabajo remunerado. Muchas de las personas entrevistadas han tenido que contratar a una persona externa para que las ayude en el cuidado, pues solas no pueden y el recurso asignado desde la LAPAD es insuficiente. Algunas cuentan con apoyos como personas externas contratadas (desde unas horas hasta 24 horas/día). Con respecto al tiempo de cuidado, llevan entre 2 y 15 años cuidando (una media de 7 años). Las personas que contratan a una persona cuidadora cuentan con la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Ese dinero lo emplean íntegramente para la contratación de la persona que apoya en el cuidado. Según los datos del SAAD para la Comunidad Valenciana, la cuantía de las prestaciones económicas por cuidados familiares oscila entre 153,2 euros (grado I), 264,7 euros (grado II) y 378,6 euros (grado III).

Otras personas (nueve de trece) no tienen ningún servicio contratado por su propia cuenta, y el recurso asignado es el SAD.

De las entrevistas a las personas cuidadoras familiares destacamos que pese al interés de la mayoría de las personas cuidadoras en el recurso centro de día, solo una persona en situación de dependencia ha tenido acceso a un centro de día público (aunque fuera de la comarca, en Xàtiva). En muchos casos, la resolución de grado se efectuó hace mucho tiempo y no ha sido revisada. En otros casos, llama la

atención la falta de información de los recursos que existen, que los familiares podrían solicitar y que les podrían aliviar en la carga del cuidado.

La tarea de cuidados en la dependencia recae mayoritariamente en mujeres, como persona cuidadora única, y, además, se concibe como responsabilidad (por afecto, por obligación moral) y carga “que toca asumir”. Doce de las trece personas cuidadoras eran mujeres que cuidan de mujeres (diez de las trece) con una media de 83 años y mayoritariamente grado III de dependencia, con necesidad de cuidados las 24 horas del día.

Todas las personas entrevistadas asumen el cuidado como parte de la tarea “que les toca hacer” y aportan varias razones: que la norma social así lo espera, por responsabilidad filial, por ser las hijas, por ser esposas, por ser sobrinas, por ser cuñadas... en fin y como dicen, “por ser mujeres”. El cuidado continuado genera una carga que se acumula, significa estar pendiente, supervisar, preparar comida, medicación y ayudar en el aseo personal. Hay algo común en todas las entrevistas: el reconocimiento del peso del cuidado por parte de todas las personas cuidadoras. Todas aseguran estar sobrecargadas, tan sobrecargadas que a menudo la situación las desborda.

Con respecto a las preocupaciones, en todos los casos hablan del miedo al empeoramiento de la persona cuidada y una mayor dependencia que no puedan asumir. Todas las personas cuidadoras se plantean contratar a una persona que las ayude en el cuidado o aumentar las horas si ya disponen de una cuidadora auxiliar, aunque la mitad admite que, si existiera la opción de ir a un centro de día de manera gratuita y cercano al domicilio, optarían por esa opción. Las personas cuidadoras han hablado de las consecuencias del cuidado, citando la pérdida de intimidad, vida social y tiempo para la vida personal, asociada a los cuidados.

El análisis de las entrevistas pone de manifiesto el problema de los cuidados en las situaciones de dependencia; en primer lugar, porque no hay centro de día en la zona, o bien no hay plazas disponibles o los centros que hay están demasiado alejados. De entre estos, el municipio más perjudicado es Antella, en donde dos personas a las que se les había asignado el recurso centro de día han tenido que renunciar por no haber transporte posible y no poder trasladarse hasta dicho centro. Otro problema que ha quedado manifiesto en las entrevistas es la falta de información –o desinformación– que dicen tener las personas cuidadoras sobre los procedimientos que deben realizar y los recursos.

Considero muy necesarios los recursos para la situación en la que está mi cuñada, pero insuficientes. No fuimos informados sobre centros de día ni residencias. Antes de la pandemia de COVID-19 la llevábamos a un centro de respiro para personas con alzhéimer, pero lo pagábamos íntegramente de nuestro bolsillo, lo que supone un problema pues ella apenas tiene una pensión de 700 euros. (EC4, mujer, cuñada)

Las entrevistas a familiares cuidadores dejan claro que los recursos son insuficientes y la tramitación es lenta. Hay varias personas en situación de dependencia que, tras la concesión del recurso por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, han estado dos años sin tener ningún tipo de ayuda, y otras que ni siquiera saben que podrían haber pedido la revisión del grado, tras haber aumentado la dependencia del familiar al que cuidan. Otras personas cuidadoras no han solicitado el servicio de teleasistencia porque nadie les informó de que es un recurso compatible con el resto.

Según las personas cuidadoras entrevistadas, los recursos dirigidos a personas mayores de 65 años en estos municipios son insuficientes para las necesidades que tienen, como así dice una de las personas:

Desde el primer momento yo intenté hacerme cargo de todo (tareas del hogar, atención de mi mujer, etc.) pero no podía llegar. Los hijos ayudan lo que pueden, supervisan y los fines de semana se encargan. Estoy delicado de salud, he sufrido una caída y tengo tres costillas rotas, y casi no me puedo mover. Me estoy planteando contratar a una persona interna 24 horas para las tareas, la comida y cuidar a la mujer, aunque con lo que cobro nos llega justo para subsistir. (EC8, varón, esposo)

Los recursos no son suficientes, pues no puedo trabajar al estar cuidando de mi madre, que no concibe ir a ningún centro y tampoco hay centros donde ir. Un centro de día hace mucha falta aquí, pues hay muchas personas mayores que requieren atención diaria. (EC7, mujer, hija)

Las personas entrevistadas hablan de sobrecarga, renunciadas, falta de relación social, soledad, ausencia de apoyo social, y pueden llegar finalmente a la claudicación si no reciben la ayuda que precisan.

Me encuentro totalmente sobrecargada y saturada, pues estoy delicada de salud; tengo reconocida una discapacidad. Los hijos trabajan y tampoco se pueden hacer cargo. (EC6, mujer, esposa)

Mi hermano y yo trabajamos, por lo que no podemos atenderla como requiere. Son insuficientes las ayudas y recursos de que disponemos y hemos hecho un esfuerzo muy grande para contratar a una persona. Nos gustaría que pusieran un centro de día en el municipio. Estoy desbordada por estar pendiente siempre de mi madre y los fines de semana me traslado a su vivienda para atenderla, cuando la cuidadora no está. (EC, 9, mujer, hija)

Hablan también del miedo al futuro, situaciones de mayor dependencia que no sean capaces de asumir:

Me planteo con temor el momento en que mi padre empeore. No tengo apoyo de hermanos para el cuidado. (EC1, mujer, hija)

Mi salud mental se ha resentido muchísimo. Tomo antidepresivos, pues me ha costado adaptarme a la nueva forma de vida y muchas veces tengo remordimiento por si lo hago mal. No descarto en un futuro, si la situación cambia, solicitar un centro de día, pues es necesario. (EC12, mujer, hija)

Cinco de los casos deben ser revisados, cuatro de las personas cuidadas tienen demencia, y ocho, dependencia total las 24 horas del día. Solo tres cuentan con SAD, pero con pocas horas semanales. Claramente, la carga de cuidado por asumir es grande. Del análisis cualitativo de las entrevistas a las personas cuidadoras resumimos algunos datos sobre su situación y las necesidades expresadas que pueden ayudar a entender mejor la situación de cuidados y la sobrecarga (ver anexo: tabla 4).

Por tanto, podemos concluir que hace falta más información y un asesoramiento más detallado sobre el catálogo de prestaciones de la LAPAD; que se deberían revisar los casos periódicamente, pues a menudo la dependencia avanza y las necesidades cambian; que el centro de día es un recurso muy demandado por las personas cuidadoras, pero esto no se corresponde con la oferta y su acceso se ve limitado; y que el SAD debe mejorar en horas y en el tipo de atención y cuidados que presta.

*Perfil de las personas en situación de dependencia mayores de 65 años y recursos en la Comunidad Valenciana, según datos del SAAD-IMSERSO*

En relación con los recursos de atención a la dependencia, y revisando los últimos datos del SAAD-IMSERSO<sup>1</sup>, más de la mitad de los servicios y prestaciones (un 52,34 %) se destinan a mayores de 80 años, donde se concentra el mayor número de situaciones de dependencia. Si consideramos las personas mayores de 65 años, el porcentaje se incrementa hasta el 74,05 %. De 1.441.899 personas mayores de 65 años beneficiarias en España, 942.658 son mujeres, debido a su mayor longevidad. En la Comunidad Valenciana, si relacionamos las personas beneficiarias de prestaciones con el total de la población, la tasa resultante es de 136.008: para grado I, 39.992, para grado II, 51.327; y para grado III, 44.689.

La oferta en la Comunidad Valenciana es inferior a la media española en plazas residenciales y en diversos servicios y recursos para que las personas mayores permanezcan en sus domicilios: los centros de día, la teleasistencia, el SAD, cuyos índices de cobertura se encuentran por debajo de la media nacional. De las 127.165 personas que tienen ya una prestación o servicio reconocido, en 3.492 de los casos es un SAD, en 8.075 es un centro de día, en 12.914 es un centro residencial, en 6.085 es teleasistencia, en 20.162 es prestación vinculada a un servicio, y en 86.754 es prestación económica vinculada a cuidados familiares. Esta distribución de ayudas y recursos llama la atención si la comparamos con otras comunidades autónomas. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana es la comunidad que más prestaciones da al cuidado familiar (62,5 % cuando la media española está en 30,8 % y en otras comunidades como La Rioja es de 10,7 %). La Comunidad Valenciana se encuentra en el penúltimo lugar en SAD, con un 2,5 %, mientras que otras comunidades se encuentran en un 31,63 % (Galicia) o en un 36,93 % (Andalucía). En comunidades como el Principado de Asturias la prestación vinculada a un servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal es del 21 % y la media nacional es del 10,7 %, mientras que en la Comunidad Valenciana es del 4,52 %.

Además, apenas hay (o no existen) servicios para una atención específica: personas con alzhéimer, personas mayores con enfermedad mental, personas con discapacidad intelectual que envejecen, etc. Es necesario prepararse para anticipar, organizar, estructurar, territorializar el sistema de cuidados presente y futuro en una sociedad que envejece. En el momento actual en la Comunidad Valenciana, los recursos para los CLD son insuficientes para cubrir la demanda presente y la futura, pero, como hemos podido observar en los datos del SAAD-IMSERSO, las diferencias entre comunidades autónomas es grande. En la Comunidad Valenciana hay 334 residencias, que ofrecen 27.429 plazas (públicas y privadas, para personas con situación de dependencia reconocida y sin ella). El coste anual de una plaza residencial en la Comunidad Valenciana se sitúa en torno a 18.000 euros al año, y aumenta cuanto mayor sea la situación de dependencia (entre 1.200 y 3.000 por mes). En cambio, otros servicios como los centros de

---

1 SAAD-IMSERSO: a cierre de este artículo los últimos datos son de 31 julio 2022. Pueden consultarse en: <https://www.imserso.es/imserso01/documentacion/estadisticas/infod/estadisticas/estinf/datosestadisticossaad/index.htm>

día, o recursos de proximidad (como el SAD), son más económicos y ayudan a que la persona permanezca en su casa el mayor tiempo posible, que es lo que desea la mayoría.

Un nuevo decreto (27/2023, de 10 de marzo) que regula la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales acaba de ser aprobado en 2023. Con este decreto se derogan hasta quince normas que se remontan a 1990 y una orden de 4 de febrero de 2005 que regulaba los centros y servicios sociales y especializados para la atención de personas mayores. El decreto garantizará una cobertura mínima de servicios y recursos en todo el territorio, fomentando un mayor equilibrio entre zonas de costa e interior. Es el primer decreto que se aprueba en línea con los criterios de acreditación aprobados por el Ministerio de Derechos Sociales (“Acuerdo Belarra”), pero, según el Consell Jurídic Consultiu, no queda clara su financiación y las empresas y la patronal (AERTE) se han manifestado en contra de este, así que falta por ver cómo se implantará.

### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El artículo reflexiona sobre la necesidad de pensar y preparar los municipios para los cuidados. La longevidad va asociada a una necesidad de CLD, bienes y servicios, y precisa de acciones territorializadas y sostenibles que respondan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de un problema transversal (vivienda, salud, infraestructuras, servicios, etc.) que requiere del esfuerzo conjunto de diferentes Administraciones autonómicas y municipales.

El cuidado es una parte imprescindible para la sostenibilidad a lo largo de la vida, y las políticas públicas de CLD se han de contemplar desde una perspectiva holística. Aunque el cuidado es un problema social y comunitario que atañe a todas las personas, la realidad que muestran los resultados de las entrevistas es que el peso del cuidado recae en las familias. Cuando hablamos de CLD nos referimos a “ayuda para todo”. El cuidado continuado significa estar pendiente, supervisar, preparar comida, medicación y ayudar en el aseo personal, lo que genera mucha sobrecarga. Estos datos coinciden con los que presenta el INE (2020): ayudas para vestirse, asearse, bañarse, salir a la calle, tomar medicación, acudir a las visitas médicas, comer, etc., es lo que hacen las personas cuidadoras: todo. Las ayudas de la Administración son insuficientes. En el caso concreto que nos ocupa, la comarca de la Ribera Alta está formada por 35 municipios y cuenta solo con tres centros de día para personas mayores en situación de dependencia.

A partir de los análisis realizados, observamos una vulneración del derecho a los cuidados. Las ayudas por la situación de dependencia son insuficientes para afrontar las necesidades diarias. Además, se constata una falta de otros servicios necesarios para el mantenimiento del bienestar de personas que precisan cuidados las 24 horas del día y quieren permanecer en casa. Hay pocas plazas (190) en los tres centros de día para 35 municipios y largas listas de espera. El transporte no llega a algunos municipios y no se puede asumir el coste de un transporte diario privado. Por otro lado, las personas entrevistadas dicen tener poca información sobre los recursos posibles, los recursos compatibles y los beneficios que tendría para las personas acudir a algún centro. Además, se quejan de la falta de seguimiento de los casos con prestación de dependencia: las personas cuidadoras no saben que pueden solicitar revisiones del

grado si, pasado un tiempo, la persona se encuentra en una situación de mayor dependencia, y denuncian que desde los Servicios Sociales no se realiza (en todos los casos analizados) un seguimiento continuado para ver qué recurso o servicio es el idóneo en cada momento.

Las personas cuidadoras familiares consideran que las prestaciones que les han sido asignadas (según el Baremo de la Dependencia) son “una ayuda”, pero insuficiente. Aseguran estar sobrecargadas y temerosas de no tener ya fuerzas para cuidar si la situación cambia y las exigencias son aún mayores. La mejora de los recursos es algo esencial y urgente y, en especial, los recursos necesarios para ayudar a envejecer en casa, como también observan García-Soler et al. (2022). La carga de cuidados a una persona en situación de dependencia es grande y puede acabar con los recursos personales de quien cuida (desde los económicos, hasta los físicos y psicológicos), poniendo en riesgo su salud física, mental, emocional y social. El cuidado ha sido definido como una situación de estrés crónico que se asocia con altos niveles de malestar físico y psicológico (Losada et al., 2020). Muchas personas cuidadoras destacan la soledad que sienten ante el cuidado, igual que aparece en estudios previos (Bonin-Guillaume, 2022).

No solo se detecta un problema individual en referencia al acceso a una plaza pública en un centro de día para personas mayores en situación de dependencia, sino también un problema social por la falta de programas de prevención adecuados y servicios que giren en torno al domicilio. En ninguno de los municipios analizados hemos encontrado programas diseñados y orientados exclusivamente a personas mayores en situación de dependencia, y también carecen de –o son escasos– programas dirigidos a la población mayor en general (promoción de la autonomía personal / envejecimiento activo). Los pocos programas que se desarrollan no parecen haberse creado como respuesta a un análisis de la realidad social de las personas destinatarias que pueda atender a las necesidades concretas.

El actual modelo de cuidados no parece sostenible en el tiempo, debido a que la carga del cuidado la soportan las mujeres de las familias de las personas en situación de dependencia. La feminización del cuidado ha sido ampliamente reflexionada por Durán (2017). Esta situación supone un coste de oportunidad para las cuidadoras informales, que repercute en sus carreras profesionales y aumenta las desigualdades de género. Muchas de ellas abandonan sus empleos para cuidar. Como las tasas de actividad tienden a aumentar, sobre todo entre las mujeres, es probable que en el futuro cercano las mujeres de las familias no puedan asumir el cuidado informal como hasta ahora han hecho y, por tanto, aumente la necesidad de cuidados externos. ¿Quién cuidará? ¿Quién cuidará si los municipios se van despoblando? Todas estas cuestiones son similares a las planteadas por la Comisión Europea sobre la sostenibilidad del modelo de cuidados actual (European Commission, 2021).

Los recursos deben acercarse a los lugares en los que viven las personas. Las políticas municipales deben tener en cuenta esta preferencia de las personas por envejecer viviendo en casa, que, además de ser la elegida por la mayor parte de ellas, es la más económica. Este cambio exige que los sistemas de protección social den respuestas adecuadas a las demandas, necesidades o preferencias. Accesibilidad, mejora y adaptación de las viviendas, atención social y sanitaria, autorrealización, respeto y dignidad, como elementos básicos para los apoyos que la persona precisa, desde una atención integral y centrada en la persona. Todos tenemos derecho a envejecer como queremos.

Las políticas para atender las situaciones de dependencia deben cubrir diversos objetivos: desmedicalizar la atención para centrarla en los problemas de salud e impulsar servicios de tipo sociosanitario, incluir en el sistema público a todas las personas con necesidad de atención y dar prioridad a la atención domiciliaria. Estas ideas están en consonancia con la Estrategia Europea de Cuidados, que indica que los CLD deben ser más accesibles, asequibles y de mejor calidad, oportunos, globales, aumentando la oferta y la combinación de servicios profesionales de CLD y que se deben cerrar las brechas territoriales en el acceso a los CLD siempre apoyando a los cuidadores informales, por medio de la formación, el asesoramiento y el apoyo psicológico.

Resumiendo, varios son los retos que deben afrontar los municipios:

1. Cuidados. Una mayor y mejor atención al cuidado, recursos, programas y proyectos para la atención a la dependencia, proyectos de cuidado al cuidador y formación para el buen trato, en línea con los planteamientos del Pilar Europeo de Cuidados y la Estrategia Estatal de Cuidados.
2. Formación e información. Una mayor formación de los profesionales de los Servicios Sociales y de Salud para que proporcionen información clara, adecuada y adaptada a las necesidades de las personas cuidadoras, teniendo en cuenta que serán cambiantes a lo largo del tiempo de cuidado.
3. Prevención. Inversión en envejecimiento saludable, muy necesario para retrasar la fragilidad y las situaciones de dependencia. Una mayor oferta de recursos y programas y proyectos para la promoción de la autonomía personal y la prevención de la dependencia, proyectos de envejecimiento activo que pueden ayudar a que las personas conozcan mejor cómo cuidar de sí mismas y reducir la incidencia de los síndromes geriátricos (demencias, incontinencia, fragilidad y caídas, sedentarismo y síndrome de inmovilidad).
4. Mejorar la cantidad y calidad de los recursos. Una apuesta clara de las políticas municipales para ayudar a envejecer bien facilitando los recursos que las personas necesitan para seguir viviendo donde quieren y apoyando a las personas cuidadoras familiares. El objetivo es habilitar el medio rural como comunidad de cuidados integrales que facilite envejecer en su lugar, forme a personas cuidadoras y establezca redes entre los diferentes sistemas de cuidados actualmente existentes en la comarca y otros que se puedan desarrollar.

Para mejorar la capacidad de las personas con diversas necesidades de envejecer en su lugar, son necesarios servicios y apoyos preventivos y de atención que abarquen la continuidad de las necesidades de atención y que complementen la atención familiar. Prepararse para las necesidades futuras y anticiparse a los cambios en la capacidad funcional es fundamental, especialmente entre los adultos mayores que viven en zonas rurales y padecen enfermedades crónicas.



## AGRADECIMIENTOS

Agradecimiento a Zaira Ballester por haber realizado las entrevistas y los primeros análisis que han permitido mostrar la realidad de La Vall.

## REFERENCIAS

- Bonin-Guillaume, S., Arlotto, S., Blinn, A., & Gentile, S. (2022). Family caregiver's loneliness and related health factors: what can be changed? *Int J Environ Res Public Health*, 19(12), 7050.
- Consejo Económico y Social de España (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Consejo Económico y Social de España.
- Decreto 27/2023, de 10 de marzo, del Consell, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.
- Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2010). *Buenas prácticas en desarrollo rural y personas mayores*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Durán, M.ª Á. (2017). *La riqueza invisible del cuidado*. Publicacions de la Universitat de València.
- European Commission (2021). *Long-term care report. Trends, challenges and opportunities in an ageing society*. Publications Office of the European Union.
- García-Soler, A., Etxaniz, N., Azurmendi, M., Prieto, D., & Aldaz, E. (2022). Etxean Bizi: ¿es posible vivir en casa cuando se necesitan apoyos? Reformulando el modelo actual de provisión de apoyos y cuidados en el domicilio. *Zerbitzuan*, 78, 67-85. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.78.04>
- Generalitat Valenciana. IV Plan de Salud de la Comunidad Valenciana 2016-2020.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD).
- Losada, A., Pedroso, S., Gallego-Alberto, L., Huertas, C., & Marques-González, M (2020). Sentimientos de ambivalencia y culpa en cuidadores familiares de personas con demencia. Aspectos teóricos y prácticos. *Informaciones Psiquiátricas*, 239, 13-26.
- INE (2020). Encuesta de discapacidades, deficiencias y estado de salud.
- Organización Mundial de la Salud (2002). Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y Envejecimiento activo: un marco político.
- Organización Mundial de la Salud (2019). Perspectivas de la población mundial.
- Organización Mundial de la Salud (2020). Decade of healthy ageing (2020-2030): baseline report.
- Pinazo-Hernandis, S. (2020a). *Informe La atención en residencias. Recomendaciones para avanzar hacia un cambio de modelo y una nueva estrategia de cuidados*. Cátedra Prospect CV20230-IIDL.
- Pinazo-Hernandis, S. (2020b). *Personas mayores, cuidados, residencias y COVID-19*. En Amo Usanos, R. & Montalvo Jääskeläinen, F. de (eds.). *La humanidad puesta a prueba. Bioética y COVID-19* (pp. 281-295). Universidad Pontificia Comillas.

- Pinazo-Hernandis, S. (2021). Ante la revolución de la longevidad, muchos retos para la Comunitat Valenciana. *Saó*, 472.
- Pinazo-Hernandis, S. & Flores, F. (2021). *Informe Las políticas públicas ante los envejecimientos. Transformar los municipios para vidas longevas*. Cátedra Prospect CV20230-IIDL.
- Pinazo-Hernandis, S., Pinazo-Clapés, C., Sales, A., Facal, D., & Olivera, J. (2021). *Cuidados centrados en las personas con demencia. Guía de actuación profesional ante síntomas psicológicos y conductuales*. Fundación Pilares.
- Pinazo-Hernandis, S. & Romero, J. (2020). Les conseqüències socials i psicosocials de la pandèmia i els reptes a les polítiques públiques de la Comunitat Valenciana. *Saó*, 460, 25-27.
- Pinazo-Hernandis, S. & Sánchez, M. (2020). Cuidados y generaciones en el ámbito comunitario. *Corintios XIII*, 176, 126-145.
- Real Academia de Medicina de España y Sociedad Española de Geriátría y Gerontología (2021). Manifiesto: Hacia un nuevo modelo de cuidados de larga duración. SEGG.
- Rodríguez-Cabrero, G. (2011). Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29(1), 13-42. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CRLA.2011.v29.n1.1](https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2011.v29.n1.1)

Cómo citar este artículo:

Pinazo-Hernandis, S. (2023). Envejecer en casa sí, pero con los recursos adecuados y en el territorio. Estudio de caso de La Vall dels Alcalans (Ribera Alta, Valencia). *Cuadernos de Geografía*, 110, 101-128. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.24436>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

ANEXO

Tabla 4. Síntesis de las necesidades expresadas por las personas cuidadoras entrevistadas

Persona cuidadora				Persona en situación de dependencia								
ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado	Sexo y parentesco	Edad	Grado de dependencia	Recursos/ servicios	Otros apoyos	Situación y necesidades
EC1	M	52	Cavarda	Hija	No	12	Hombre Padre	88	1 <sup>1</sup> ? Lleva 6 meses esperando la ayuda a la dependencia.	Solicitada. A la espera de asignación de recurso.	No. El padre vive solo en su domicilio.	Cuida por obligación. Lamenta que no haya recursos en el pueblo. El padre quiere vivir en su casa, tiene sordera y dificultad para desplazarse.
EC2	M	57	Antella	Sobrina	Sí Dice no tener tiempo para sí misma ni para las relaciones sociales.	3	Mujer Tía	100	3	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	Sí. Ha contratado a una persona cuidadora en casa, 24 horas. Viven en el mismo domicilio. Ha dejado su casa para ir a cuidar a su tía.	Apenas puede moverse. Piensa que la habría llevado a un centro de día y allí habrían hecho ejercicios con ella y no estaría ahora tan mal. La tía se rompió la cadera, pero no quería ir a una residencia.
EC3	M	53	Antella	Cuñada	No Se queja de que no hay recursos en el pueblo. Se siente completamente desbordada.	3	Mujer Cuñada	68	2 Debería haber sido revisado hace tiempo a grado 3.	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	No	Tiene discapacidad del 88 %. Está encamada hace tiempo, con un cáncer de colon. La pensión de orfandad que recibe la cuñada es de 300 euros, insuficientes.

Persona cuidadora						Persona en situación de dependencia						
ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado	Sexo y parentesco	Edad	Grado de dependencia	Recursos/ servicios	Otros apoyos	Situación y necesidades
EC4	M	63	Antella	Cuñada	Sí No es la única cuidadora, pero sí la cuidadora principal.	2	Mujer Cuñada	62	2 Han tardado dos años en darle la resolución de la dependencia y su cuñada ha empeorado en este tiempo. Debe pedir revisión a grado 3.	SAD. La auxiliar del SAD solo va 90 min al día, de 7:00 a 8:30.	Sí	Demencia frontal avanzada. Dependencia total para alimentación, higiene, movilización. Necesita ayuda las 24 horas.
EC5	M	54	Antella	Hija	Sí Trabaja de 8:00 a 15:00 y cuando llega a casa tiene que atender a su madre, en situación de dependencia. Considera que no son suficientes los recursos que se proporcionan. Considera necesario un centro de día.	7	Mujer Madre	86	3	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	Sí	La ayuda un cuidador no profesional. Necesita ayuda 24 horas.
EC6	M	79	Antella	Esposa	No	5	Hombre Cónyuge	81	2 Reconocido el grado en 2016 y no lo han revisado.	SAD. La auxiliar del SAD solo va 90 min al día.	No	Enfermedad de Alzheimer desde los 65 años. Necesita ayuda 24 horas. Le ayuda un cuidador no profesional. Es dependiente total.

Persona cuidadora										Persona en situación de dependencia				
ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado	Sexo y parentesco	Edad	Grado de dependencia	Recursos/servicios	Otros apoyos	Situación y necesidades		
EC7	M	54	Cotes	Hija	No	2 Antes cuidó de su padre hasta que falleció.	Mujer Madre	86	2	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	No	Dice cuidar porque no le queda más remedio que resignarse a lo que le ha tocado vivir. La madre vive en Sumacáncer. La hija pasa la semana en la casa de la madre cuidándola. El fin de semana la cuida otro hijo.		
EC8	H	79	Antella	Esposo	No	6	Mujer Cónyuge	80	3	SAD. Teleasistencia. Espera plaza para centro de día en Carcaixent, pero como el transporte no llega hasta el municipio y él no puede pagar el taxi cada día, no sabe qué hará cuando le asignen la plaza, si ese día llega.	Sí	Enfermedad de Alzheimer avanzada. Necesita ayuda las 24 horas y el SAD es insuficiente.		

Persona cuidadora									Persona en situación de dependencia				
ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado	Sexo y parentesco	Edad	Grado de dependencia	Recursos/ servicios	Otros apoyos	Situación y necesidades	
EC9	M	44	Antella	Hija	Sí	4	Mujer Madre	66 3		<p>Prestación vinculada a cuidador no profesional. Solicitaron centro de día, pero como el transporte no llega hasta el municipio no lo pueden tener.</p>	Sí	<p>Enfermedad de Alzheimer en fase avanzada. La hija la cuidada en su casa, pero no se adaptaba, quería estar en la casa propia y con una persona pendiente, le suele molestar todo, los niños, etc. Tienen contratada a una mujer las 24 horas, puesto que su madre necesita atención integral durante todo el día.</p>	
EC10	M	52	Cárcer	Hija	No Dice que el centro de día tiene una función imprescindible en su vida, pues ayuda a su madre y la ayuda a ella a disponer de tiempo para otras responsabilidades.	14	Mujer Madre	86 3		<p>Prestación vinculada a cuidador no profesional. Acude a centro de día en Xátiva.</p>	No	<p>Demencia, aunque no diagnosticada. La hija vive en el domicilio de la madre.</p>	

Persona cuidadora							Persona en situación de dependencia					
ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado	Sexo y parentesco	Edad	Grado dependencia	Recursos/servicios	Otros apoyos	Situación y necesidades
EC11	M	64	Cavarda	Hija	No Aunque no trabaja, asegura estar sobrecargada, pues su vida es la dedicación a estar pendiente del padre, su vida social y su intimidad se ha visto completamente afectada por la situación, y siente que su salud se ha resentido bastante.	15 Antes cuidó de la madre también.	Hombre Padre	89	1 No ha pedido la revisión, pues dice no saber que debería hacerlo, pero cree que debería ser grado 3.	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	No	Dependencia total. La hija vive en el domicilio de la madre.
EC12	M	58	Antella	Hija	No Cuidado de ambos: padre y madre. Ha tenido que dejar de trabajar, pues tiene que estar pendiente de ambos las 24 horas.	2 Hace dos meses que ha empezado a recibir la prestación al cuidador no profesional. Aunque lleva dos años de cuidadora, no era conocedora de la existencia de la LAPAD.	Mujer Madre	83	3	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	No	Hace dos años que se trasladó al domicilio de sus padres con su marido para atenderlos en el cuidado. No obstante, ella y su marido viven en la parte de arriba para su independencia e intimidad.

Persona cuidadora				Persona en situación de dependencia								
ID	Sexo	Edad	Municipio	Parentesco	Trabajo remunerado	Años de cuidado	Sexo y parentesco	Edad	Grado de dependencia	Recursos/servicios	Otros apoyos	Situación y necesidades
EC13	M	66	Cotes	Hija	No Se encuentra muy sobrecargada y con problemas de salud. Le acaban de operar. Dice que las ayudas que recibe son insuficientes.	10	Mujer Madre	96	2 No ha pedido nunca la revisión del grado, pues dice no saber que debe hacerlo.	Prestación vinculada a cuidador no profesional.	Si	Dependencia total. Tiene además contratada a una persona cuidadora en casa dos horas al día. Se tuvieron que mudar al domicilio de la madre. Asegura que es una situación a la que cuesta acostumbrarse, que afecta a la pareja y a las relaciones familiares.



JORGE OLCINA CANTOS<sup>a</sup>

J. FERNANDO VERA REBOLLO<sup>b</sup>

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. LUCES Y SOMBRAS

### RESUMEN

La planificación territorial es una política pública que tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante la elaboración de un modelo territorial en el espacio geográfico sobre el que se quiere actuar. Transcurridas cuatro décadas desde la aprobación del primer Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, es posible realizar un análisis crítico de las políticas públicas en planificación territorial desarrolladas en este periodo. En estas décadas han cambiado las normativas, los principios rectores, los procedimientos y los métodos de trabajo en la planificación territorial, con una apuesta definitiva, desde que comenzó el presente siglo, por la sostenibilidad. Todo ello en relación con las propuestas de la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje, como documentos básicos de la planificación territorial en dicho ámbito. El balance de la planificación territorial en este espacio regional ofrece luces y sombras que deben tenerse como enseñanzas para la práctica futura de la ordenación territorial. La disciplina geográfica ha jugado un papel importante en el proceso de implementación de políticas territoriales en el territorio valenciano, participando en la elaboración de planes de escala regional o subregional, incorporando herramientas, métodos de trabajo y propuestas en la búsqueda de un equilibrio territorial, difícil de alcanzar en un ámbito con escasa cultura del territorio. El trabajo presenta, finalmente, una serie de propuestas para la planificación territorial futura.

**PALABRAS CLAVE:** ordenación del territorio; políticas; normativa; planes; agenda de futuro.

---

a Universidad de Alicante. Campus de San Vicente del Raspeig, s/n, 03690 Alicante. Jorge.olcina@ua.es, <https://orcid.org/0000-0002-4846-8126>

b Universidad de Alicante. Campus de San Vicente del Raspeig, s/n, 03690 Alicante. Jf.vera@ua.es, <https://orcid.org/0000-0002-0576-0151>

Fecha de recepción: 30-08-2022. Fecha de aceptación: 17-04-2023.

## SPATIAL PLANNING PUBLIC POLICIES IN VALENCIAN COMMUNITY. LIGHTS AND SHADOWS

### ABSTRACT

Spatial planning is a public policy that aims to improve the quality of life of citizens through the development of a territorial model in the geographical space to act. Four decades after the approval of the first Statute of Autonomy of the Valencian Community, it is possible to carry out a critical analysis of the public policies in spatial planning developed in this period. In these decades, regulations, guiding principles, procedures and work methods in spatial planning have changed, with a definitive commitment to sustainability since the beginning of this century. All this in relation to the proposals of the European Spatial Planning Strategy and the European Landscape Convention, as basic documents of territorial planning in this geographical space. The balance of spatial planning in the C. Valenciana offers lights and shadows that must be taken as lessons for the future practice of territorial planning. The geographical discipline has played an important role in the process of implementing territorial policies in the Valencian region, participating in the elaboration of plans on a regional or subregional scale, incorporating tools, working methods and proposals in the search for a territorial balance, difficult to achieve in an area with little culture of the territory. Finally, the paper presents a series of proposals for future spatial planning.

KEYWORDS: spatial planning; policies; laws; plans; balance; future agenda.

### INTRODUCCIÓN. CUATRO DÉCADAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA

El territorio es el elemento principal para el funcionamiento de una sociedad. Acoge los recursos naturales que aprovecha el ser humano para el desarrollo de sus actividades y la implantación de núcleos urbanos. La gestión de los territorios se va haciendo más compleja en relación con la evolución de las sociedades. De los acuerdos tácitos se ha pasado a los documentos escritos y a las normas jurídicas que regulan los procedimientos para llevar a cabo la asignación de nuevos usos en el suelo. Las sociedades modernas, democráticas, han establecido procedimientos para la elaboración de planes en los que la participación de la Administración supone una garantía para la protección de derechos privados y públicos (Romero y Farinós, 2004).

La ordenación del territorio es un instrumento para la organización racional del espacio geográfico esencial para las Administraciones. Como herramienta de acción política, debe garantizar un desarrollo acorde con los rasgos del medio y con las características de las sociedades que en él viven. La planificación territorial debe entenderse como un procedimiento reglado de transformación de un área que persigue como objetivo principal el establecimiento de un modelo territorial capaz de mejorar la calidad de vida de una sociedad (Rando Burgos, 2019). Desde 1999, tras la aprobación de la Estrategia Territorial Europea, esta acción debe realizarse bajo el principio rector de la sostenibilidad en un sentido amplio,

que incluye aspectos ambientales, socioeconómicos y culturales (Elorrieta et al., 2016). Y desde 2020, con la aprobación de la Agenda Territorial europea 2030 y la ley española de cambio climático (Ley 7/2021), entre otros documentos y planes de escala diversa (europea, española y autonómica), a este principio rector fundamental –innegociable– de la planificación territorial se ha unido la cohesión, la inteligencia, la igualdad, la perspectiva de género, la salubridad y la mitigación y adaptación al cambio climático como objetivos complementarios de aquel (Mora y Pimienta, 2003; Farinós, 2021; Farinós y Olcina, 2022).

Dentro del esquema jerárquico de los procesos de ordenación del territorio, la planificación de escala regional (o subregional) debe estar por encima del planeamiento urbanístico de escala local; en otros términos, este último debe someterse a las determinaciones establecidas en la planificación normativa de escala superior. Sin embargo, en nuestro país, la falta de tradición en los procesos de ordenación territorial de escala supramunicipal, unida a la aprobación muy tardía de planes o estrategias territoriales de escala regional o subregional, ha supuesto en muchos casos la falta efectiva de coordinación de unos (planes regionales o subregionales) y otros (planes generales de ordenación urbana) y el predominio de estos últimos sobre aquellos en los procesos de transformación del suelo (Romero, 2009). La Comunidad Valenciana es un buen ejemplo de ello a escala estatal porque la aprobación y el desarrollo efectivo de la Estrategia Territorial Valenciana se da en 2011, cuando ya se había producido el último y más transformador *boom* inmobiliario desarrollado en España y, con especial intensidad, en el litoral mediterráneo (Gaja Díaz, 2008; Burriel, 2009). De esta manera, las preexistencias urbanas de la Estrategia Territorial ponen en cuestión la finalidad de un desarrollo territorial sostenible a medio y largo plazo.

A ello se unen los procesos de transformación urbanística regulados en la legislación del suelo que no han contribuido a conseguir la finalidad de un desarrollo sostenible en el territorio, sino más bien lo contrario. Es el caso de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, vigente entre 1994 y 2006 en la Comunidad Valenciana, cuya finalidad inicial, *a priori* entendible (agilizar los procedimientos de transformación del suelo), se pervirtieron por el afán continuado de la promoción inmobiliaria en la franja litoral y prelitoral.

La política territorial resulta una pieza fundamental para el fortalecimiento de la democracia (Romero, 2011). Bien entendida, es una manera eficaz de protección ambiental, desarrollo cultural, promoción económica y redistribución de riqueza de un espacio geográfico. Ahora bien, para ello, debe favorecer la participación ciudadana como elemento importante en las decisiones territoriales.

En España, el desarrollo del estado de las autonomías ha supuesto una implantación desigual de las políticas de ordenación territorial; en unos casos, por falta de tradición administrativa en la gestión territorial de escala regional; en otros, por desprecio a las bondades de los planes territoriales supramunicipales. Y en todos por la falta de una cultura territorial y de aprecio a los valores naturales o patrimoniales del espacio geográfico, fomentado por la creencia en el crecimiento económico depredador de recursos como destino principal de las sociedades. No faltan ejemplos de espacios regionales de nuestro país que han sabido entender, desde bien temprano, la importancia de la política territorial como expresión del desarrollo socioeconómico sostenible (País Vasco, Navarra, Baleares, Cataluña, Andalucía), aunque los resultados prácticos en ocasiones no se corresponden con la intencionalidad política plasmada en

las normativas y los documentos de ordenación territorial (De la Cruz Mera y Madurga, 2019; Farinós Dasí, 2021).

La Comunidad Valenciana, en el conjunto de las regiones españolas, ocuparía una posición intermedia en el desarrollo de políticas de planificación territorial, con algún hito destacado, como la aprobación de la Estrategia Territorial en 2011. En la disciplina geográfica, diferentes autores han estudiado las políticas y prácticas desarrolladas en el territorio valenciano en materia de planificación territorial en las últimas décadas –Burriel, Romero, Morales Gil, Vera Rebollo, Mateu, Farinós, Esparcia, Salom, Albertos, López Olivares, Boira, Olcina, Hermosilla, Ivars, Noguera, Membrado, entre otros– (Gil Olcina et al., 1993; Romero et al., 2001; Burriel, 2009; Farinós y Olcina, 2022). La Administración, por su parte, ha elaborado informes y monografías sobre el modelo territorial valenciano a raíz de la aprobación de normativas o planes oficiales o de propuestas de planificación futura (Roger, 1995 a y b; Generalitat Valenciana, 2000; Muñoz y Domenech, 2012). Destacan, asimismo, los estudios y las investigaciones doctorales sobre esta cuestión llevados a cabo desde institutos de investigación (Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València; Instituto Interuniversitario de Geografía e Instituto de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante) y cátedras institucionales (Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, Cátedra de L’Horta de Valencia, Territorio Metropolitano) (Farinós y Peiró, 2019).

En las cuatro décadas de autonomía, las acciones de ordenación del territorio han pasado por diferentes momentos de interés por parte de los Gobiernos que se han sucedido, con etapas de impulso y otras de abandono manifiesto al considerar la política de planificación territorial un obstáculo para la promoción inmobiliaria.

En este sentido, en la Comunidad Valenciana se pueden distinguir cuatro etapas en el desarrollo de las políticas de ordenación territorial (Salom, 1995; Burriel, 2009; Farinós y Peiró, 2019):

- 1.ª etapa, hasta 1989: aprobación del Estatuto de Autonomía. Competencias en materia de ordenación territorial. Adaptación de algunas directivas europeas con efecto territorial (impacto ambiental).
- 2.ª etapa, 1989-2011. Aprobación de la primera ley de OT. Política urbanística movilizadora de suelo LRAU (1994) (“urbanismo del promotor”). Falta de creencia en la política territorial de escala regional y subregional. Elaboración de los primeros planes comarcales, nunca aprobados. Aprobación de la segunda ley de OT (2004).
- 3.ª etapa, 2011-2015. Aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Inicio, de nuevo, de una fase de elaboración de planes de ámbito comarcal.
- 4.ª etapa, 2015 a la actualidad. Aprobación de la tercera ley de OT (2015), con modificaciones puntuales posteriores. Apuesta, en teoría, por la política territorial de escala subregional. Intentos de promoción de la escala supramunicipal y de áreas metropolitanas.

En cada una de estas etapas es posible señalar logros y errores en la promoción pública de las políticas territoriales. El mayor logro ha sido la aprobación y desarrollo de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011), marco de referencia básico de escala regional para la regulación de los procesos de

asignación de nuevos usos del suelo. Entre las sombras está el escaso desarrollo de la planificación de escala subregional y metropolitana, que son ámbitos especialmente idóneos para la ordenación territorial al establecer el enlace entre la Estrategia Territorial y los planes urbanísticos municipales.

Junto a los procesos reglados de planificación territorial, amparados en la legislación valenciana de ordenación del territorio, desde los años noventa del pasado siglo han tenido lugar acciones de ordenación territorial, con respaldo institucional, de carácter sectorial o estratégico. Es el caso del Plan de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana, que ha conocido dos versiones. La primera, realizada por encargo de la administración turística autonómica (Institut Turístic Valencià, 1995), se intentó tramitar posteriormente como un plan de acción territorial de carácter sectorial, sin conseguirlo. Años más tarde, el *Libro Blanco para una nueva estrategia turística de la Comunidad Valenciana*, impulsado por la Agència Valenciana del Turisme (2017), en sus líneas de actuación, volvía a recoger la idea de convertir el plan de espacios turísticos en un PAT sectorial. El objetivo es la necesidad de planificación de la actividad turística en el territorio, incluyendo una propuesta de diferenciación y delimitación de espacios turísticos, a efectos de ordenación de la actividad. Más reciente ha sido la elaboración de Plan Vega Renhace, un plan estratégico territorial de ámbito comarcal, que depende directamente de la Presidencia de la Generalitat y que está orientado a la adaptación al cambio climático y sus extremos en un espacio geográfico que fue intensamente afectado por la inundación de la Vega Baja del Segura ocurrida en septiembre de 2019 (Generalitat Valenciana, 2020). El plan ha diseñado una serie de actuaciones prioritarias, entre las que se contempla la aprobación del PAT de la Vega Baja como una pieza básica para la reducción del riesgo y la resiliencia de este ámbito comarcal. Por su parte, las Diputaciones provinciales, que carecen de competencias de ordenación del territorio, han desarrollado planes estratégicos sectoriales (actividades económicas, infraestructuras y equipamientos) con incidencia territorial, con un balance desigual en sus resultados.

El presente trabajo hace balance de las políticas territoriales desarrolladas en la Comunidad Valenciana, en las últimas cuatro décadas, destacando los logros conseguidos y los fracasos de la planificación. El objetivo principal es la revisión crítica de los procesos de planificación territorial en el espacio valenciano, desde la experiencia de cuatro décadas de trabajo en cuestiones de ordenación del territorio. Todo ello con el ánimo de esbozar unas recomendaciones para el desarrollo futuro de la ordenación del territorio en el contexto de la sostenibilidad, la apuesta por la infraestructura verde como herramienta de planificación y la necesidad de adaptación al cambio climático como escenario de actuaciones que va a movilizar políticas públicas y acciones privadas a lo largo del presente siglo.

#### FUENTES Y MÉTODO

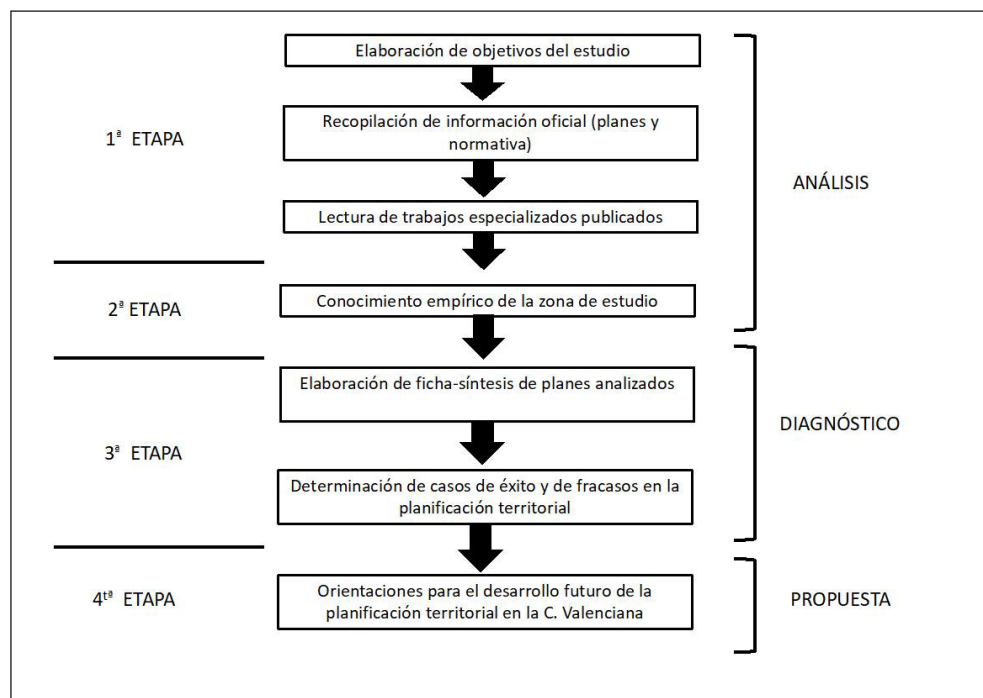
La presente investigación realiza un análisis-diagnóstico de las políticas públicas de planificación territorial desarrolladas en la Comunidad Valenciana desde la aprobación de su primer Estatuto de Autonomía, en 1982. Para ello, ha sido necesario realizar un estudio detallado de normas y, sobre todo, documentos de ordenación del territorio elaborados en las cuatro décadas de desarrollo competencial en material de planificación territorial y urbanística. Debe señalarse que el objeto principal de estudio ha

sido la ordenación territorial de escala regional y subregional, sin olvidar que el planeamiento municipal, actor principal de la transformación del suelo en el periodo de estudio, ha condicionado por acción u omisión las posibilidades reales de la planificación territorial de escala superior.

Se ha consultado los planes (aprobados o en fase de exposición pública) que están enlazados en los portales web oficiales de las Consejerías de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica y de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo. En estas páginas web se dispone de la información completa de los planes de ordenación del territorio analizados, con sus diferentes documentos (memorias, normativas, cartografías). La normativa territorial y urbanística aprobada en estas décadas se ha consultado en el portal del Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.

El análisis de la documentación se ha realizado mediante la elaboración de unas fichas-resumen, en las que se han destacado los datos fundamentales de los planes territoriales analizados. A partir de esta información, se han clasificado los ejemplos de logros y fracasos de la planificación territorial valenciana durante el periodo de análisis (1982-2022) (figura 1).

Figura 1. Etapas de la investigación y tareas realizadas



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, han sido fundamentales las lecturas de autores que han abordado esta cuestión, con enfoque regional, en la Comunidad Valenciana durante las últimas décadas (Romero, Burriel, Farinós, Salom, Boira) y cuyas obras se citan en el texto y aparecen en la relación bibliográfica del artículo. Asimismo, ha sido importante la labor de cotejo de información oficial y resolución de dudas sobre algunos documentos de planificación que se ha realizado mediante consultas al personal técnico de la Conselleria de Política Territorial, en especial de la Subdirección General de Ordenación del Territorio (D. Vicente Doménech Gregori), por su experiencia en la labor de planificación y gestión de planes de escala regional y subregional. Sin olvidar la consulta, con espíritu crítico, de noticias de prensa y artículos de opinión publicados, sobre ordenación del territorio, en los diarios de ámbito regional.

#### RESULTADOS: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: LUCES Y SOMBRAS

En las cuatro décadas de gobierno autonómico valenciano se han sucedido tres normativas marco de ordenación del territorio, cada una de ellas correspondiente a las necesidades del momento en su promulgación y aprobadas en un contexto socioeconómico y ambiental diferente y con la necesidad de adaptación a la legislación española (y regional) y a la normativa europea. Así, la primera ley de ordenación del territorio valenciana (1989) respondía a la necesidad de organizar la política territorial en los estadios iniciales del gobierno autonómico, coincidiendo además con la necesidad de adaptar las primeras directivas ambientales tras el ingreso de España en la Unión Europea y la aprobación de leyes autonómicas en esta temática (impacto ambiental, espacios naturales) (Burriel, 2009). Todo ello ocurrido en un contexto de un apego institucional muy incipiente por esta temática y una carente cultura del territorio por parte de la ciudadanía. La segunda ley (2004) se adaptaba, en el papel, a los principios de sostenibilidad de la Estrategia Territorial Europea, aprobada algunos años antes (1999), y establecía como figura principal de ordenación la Estrategia Territorial Valenciana, para la que se establecerían plazos de elaboración y aprobación. Esta ley, además, pretendía superar la negativa opinión social generada por la transformación acelerada del suelo que había permitido la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (1994), en un contexto favorable de crecimiento económico acelerado. Son los años de lo que algunos autores han denominado “urbanismo del promotor” y “capitalismo de casino”, donde las prácticas de despilfarro en la promoción inmobiliaria marcaron la agenda política regional y local, y trajeron consigo, además, una importante degradación ambiental (Romero, 2019). Por último, la ley de ordenación del territorio de 2014 (con texto refundido en 2021), pretende ser una normativa reguladora de los procesos de planificación territorial adaptados a un contexto de crisis económica, de reconversión necesaria de los procesos de transformación territorial, de recalificación de las zonas urbanizadas y de adaptación al cambio climático y los riesgos asociados.

Sobre el papel, las leyes territoriales valencianas, desde 1989, han apostado por el respeto a los valores naturales y patrimoniales del espacio geográfico y a la búsqueda de equilibrio, realmente imposible, entre el litoral y el interior. Cuestión distinta ha sido la realidad de una transformación rápida, radical, de algunos entornos (litoral y prelitoral valenciano), el reconocimiento legal de figuras jurídicas que

han favorecido este proceso (promotor inmobiliario), y la incorporación de figuras de planificación que permitan la discrecionalidad de la Administración en el momento de su aprobación final (Actuaciones Territoriales Estratégicas), no exentas de falta de transparencia en el proceso de tramitación y aprobación (Farinós, 2019).

Por ello, aunque la valenciana es una de las comunidades autónomas que más normas urbanísticas y territoriales ha aprobado en sus años de funcionamiento, lo que ha contribuido a articular los procesos de transformación del territorio, no siempre estos procesos han estado jurídicamente bien orientados o se permiten situaciones de mantenimiento de planes urbanísticos de escala municipal sin la obligación de adaptación a las nuevas orientaciones o principios rectores que han ido aprobándose en las sucesivas normativas de ordenación territorial (tabla 1).

Tabla 1. Principios rectores, características principales y contexto de las diferentes leyes de OT aprobadas en la Comunidad Valenciana

	Ley 6/1989	Ley 4/2004	Ley 5/2014 (texto refundido y mod. 2021 y 2022)
<b>Principio rector</b>	Referencia a los objetivos fundamentales de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983): -La mejora de la calidad de vida, -la gestión responsable de los recursos naturales, -la protección del medio ambiente y -la utilización racional y equilibrada del territorio de la Comunidad Valenciana.	La mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible son los principios rectores de los procesos de ordenación territorial y urbanística. Para cada uno de estos dos principios rectores se establecen una serie de objetivos de obligado cumplimiento (art. 2).	La ordenación equilibrada del territorio persigue el desarrollo territorial y urbanístico sostenible. La utilización racional del suelo y la conservación del medio natural debe realizarse desde una perspectiva de género e inclusiva.
<b>Características</b>	Se establecen las figuras de planificación territorial. Plan de Ordenación del Territorio (POT) de la Comunidad Valenciana en la cima de la jerarquía de planificación. Se determinan los procedimientos de gestión territorial. Se incluyen los riesgos naturales, el paisaje, los recursos hídricos y la contaminación como criterios de obligada observancia en la ordenación territorial.	Redefinición de las figuras de planificación territorial. Estrategia Territorial Valenciana como figura máxima de ordenación territorial. Incorporación novedosa del tratamiento del paisaje (Convenio Europeo del Paisaje 2004). Se incorporan principios básicos en la planificación procedentes de exigencias europeas o demandas sociales (mejora de entornos urbanos, movilidad sostenible, acceso a la vivienda, participación ciudadana). Se apuesta por la utilización racional del suelo y por el modelo urbanístico de ciudad compacta. La infraestructura verde se convierte en una herramienta básica de la planificación territorial. Los planes urbanísticos municipales se dividen en planes estructurales y planes pormenorizados.	La infraestructura verde y el paisaje son el armazón principal de la ordenación del territorio. Se establecen criterios fundamentales de ordenación territorial y de integración paisajística. Se redefinen las figuras de ordenación del territorio. Dejan de existir las polémicas actuaciones territoriales estratégicas, que se sustituyen por las inversiones estratégicas sostenibles. Protagonismo de los planes territoriales mancomunados.

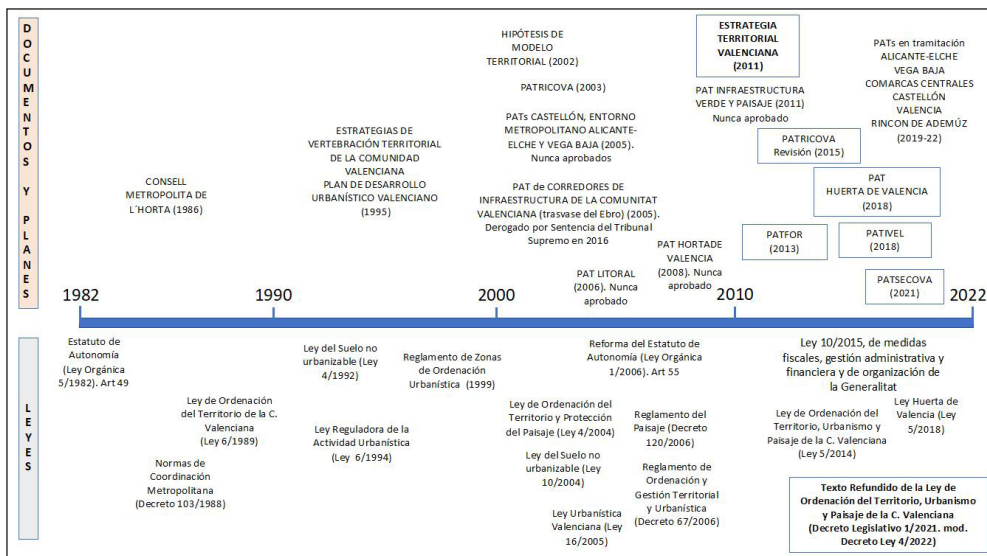


	Ley 6/1989	Ley 4/2004	Ley 5/2014 (texto refundido y mod. 2021 y 2022)
Contexto	Primeros años de autonomía. Falta de cultura territorial. Adaptación de normativas europeas de carácter ambiental tras el ingreso de España en la Unión Europea.	Etapas de crecimiento económico acelerado. Boom inmobiliario. Mala imagen del urbanismo valenciano tras la derogación de la LRAU por imposición europea. Necesidad de incorporar los principios de la Estrategia Territorial Europea (1999).	Crisis económica. Necesidad de recualificación de la política territorial. Adaptación de la transformación territorial al contexto de cambio climático y sus extremos asociados.

Fuente: elaboración propia.

Como resultado de la aplicación de esta normativa de ordenación del territorio, se han ido desarrollando un conjunto de figuras de planificación, integrales o sectoriales y de escala diversa que conforman el esquema básico de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Estos documentos forman el catálogo de planes territoriales, que en unos casos han resultado acertados para el cumplimiento de los principios rectores de la ordenación del territorio y en otros casos no han cuajado como elementos importantes de planificación, por razones diversas. Se presenta a continuación un balance de luces y sombras de la planificación territorial valenciana a partir del análisis y la valoración de una muestra representativa de los planes elaborados (aprobados o en tramitación) (figura 2).

Figura 2. Hitos principales en la planificación territorial de la Comunidad Valenciana



Fuente: elaboración propia.

### *Planes territoriales aprobados: experiencias de éxito*

Entre los planes territoriales aprobados y en desarrollo en los últimos años, se pueden destacar cuatro experiencias de éxito cuyo efecto práctico supone, en el territorio valenciano, un desarrollo que pretende una cualificación en la asignación de usos del suelo, una protección de los valores naturales y patrimoniales y una adaptación al cambio climático y a los extremos hídricos. Son los siguientes:

#### Estrategia Territorial Valenciana

Tras diversos intentos de elaboración de un plan de ordenación del territorio de escala regional que regulase los procesos de planificación del conjunto del territorio valenciano, finalmente en 2011 se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Recordemos que, tras el intento no culminado de elaborar un plan de ordenación del territorio regional al amparo de la primera ley de ordenación del territorio de 1989, la Conselleria de Obras Públicas (actualmente Territorio) activó un proceso para la elaboración de un modelo territorial de escala regional. Este proceso culminó con la publicación del documento “Hipótesis del modelo territorial” en 2002, que no suponía un gran avance respecto a las determinaciones que se contenían en el Plan de Desarrollo Urbanístico (PDU) de 1995. Este último instrumento no tenía pretensión de ser un plan de ordenación territorial integrado, pero contenía pautas de gran interés para la planificación de los espacios urbanos que contienen lo esencial de la población valenciana. En los primeros años del nuevo siglo, el Gobierno valenciano, tras la publicación del citado documento de “Hipótesis”, cambia de estrategia y comienza la redacción de PAT “comarcales” con la pretensión de que una vez realizados los de todas las áreas funcionales de planificación, la fusión de sus modelos territoriales culminaría en un plan de ordenación del territorio de escala regional. Pero los PAT elaborados en esos años, que no abordaron todas las comarcas de planificación, nunca se llegaron a aprobar formalmente. La ley de ordenación del territorio de 2004 cambió la denominación del plan regional de ordenación del territorio, que pasó a denominarse Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, como se ha señalado. La Estrategia planteó la adecuación de los principios de sostenibilidad en la planificación territorial, después de unos años de enorme transformación territorial durante la década de la burbuja inmobiliaria (1998-2008). Para ello, se definieron 25 objetivos principales y 147 directrices recogidas en la normativa publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (Decreto 1/2001. Plan normativo). Destacan dos aportaciones fundamentales para la gestión futura del territorio valenciano entre el voluminoso contenido (30 cuadernos temáticos) de este documento: 1) la determinación de la infraestructura verde y del paisaje como elementos principales para la vertebración territorial de la Comunidad Valenciana y la asignación de nuevos usos del suelo; y 2) el establecimiento de un conjunto de criterios para el crecimiento del suelo residencial, que se ha convertido en la piedra angular para el control de la expansión inmobiliaria en el territorio valenciano (tabla 2). La Estrategia incluye, en este mismo sentido, índices de ocupación del suelo para actividades económicas y unos criterios específicos de ocupación de suelo residencial y para actividades económicas en los municipios rurales.

Tabla 2. Criterios de crecimiento para el suelo residencial

<b>Infraestructura verde</b>	La planificación territorial y urbanística deberá definir la infraestructura verde con carácter previo al análisis y determinación de las necesidades de suelo para futuros desarrollos residenciales.
<b>Tasa de crecimiento de población anual</b>	Se calcula a partir de las tasas de crecimiento demográfico (TCD) calculadas para cada comarca (Objetivo 23 ETCV). Se multiplica por los años de vigencia previstos para el Plan municipal, hasta un máximo de 20.
<b>Índice máximo de ocupación de suelo para uso residencial</b>	<p>Se calcula como el producto de la tasa de crecimiento demográfico (TCD), el factor de corrección por tamaño municipal (FCTM) y el factor de corrección por vertebración territorial (FCVT)</p> $\text{IMOS} = \text{TCD} \times \text{FCTM} \times \text{FCVT}$ <p>Factor de corrección por tamaño municipal:  <math display="block">\text{FCTM} = -0,1914 \times \text{Ln}(X) + 3,07</math> Siendo X la población actual del municipio y Ln(X) el logaritmo neperiano de X.</p> <p>Factor de corrección de vertebración territorial:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>En los núcleos urbanos situados en el ámbito del Plan Litoral - Cota 100 se aplicará un incremento del 10 % respecto al suelo urbano existente.</li> <li>En los núcleos urbanos situados en el ámbito de la franja intermedia del territorio se aplicará un incremento del 25 % respecto al suelo urbano existente.</li> <li>En los núcleos urbanos pertenecientes al sistema rural se aplicará un incremento del 50 % respecto al suelo urbano existente.</li> </ol> <p>*El índice máximo de ocupación de suelo resultante de la ponderación de los factores de crecimiento demográfico, tamaño municipal y vertebración territorial se aplicará tomando como base de cálculo los tejidos urbanos en los que predomine la categoría de centro histórico y ensanche definido según la cartografía SIOSE del Instituto Cartográfico Valenciano, incluyendo la superficie de infraestructuras, zonas verdes urbanas, equipamientos y dotaciones integradas en esas tramas urbanas. Este suelo es el existente a la fecha de aprobación de la Estrategia Territorial.</p> <p>*Los resultados que arroje el cálculo del índice máximo de ocupación de suelo para uso residencial de acuerdo con las reglas anteriores se podrán incrementar hasta un 25 % en función de las necesidades de cada municipio o ámbito territorial específico, para evitar rigideces en el mercado de suelo y la aparición de procesos especulativos sobre este.</p>

Fuente: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011). Elaboración propia.

Además, en la Estrategia Territorial se incluyen pautas para la incorporación de aspectos relacionados con la movilidad, riesgos naturales, cambio climático, agua, vivienda, energía, logística e innovación, en la ordenación territorial y urbanística. Se otorga un papel destacado a los procesos de participación pública, que deben convertirse en un elemento nuclear de la planificación. La Estrategia Territorial Valenciana, vigente en la actualidad, sigue siendo el documento de referencia principal para la regulación de los procesos de ordenación territorial en la escala regional, con efectos en las escalas inferiores (subregional y local). Desde su aprobación en 2011 no ha merecido cambios, si bien en estos años de aplicación, la Conselleria de Territorio ha recibido fuertes presiones para la modificación del índice

máximo de ocupación de suelo para uso residencial por parte de los sectores económicos relacionados con la promoción inmobiliaria en la franja litoral valenciana.

### Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)

El problema de las inundaciones ha sido una constante histórica en el territorio valenciano. Tras los reiterados episodios ocurridos en la década de los años ochenta del pasado siglo, en los primeros años de autonomía, el Gobierno valenciano decide afrontar esta cuestión, además de con medidas estructurales de ingeniería hidráulica, a partir de la elaboración de cartografía de detalle y planes de ordenación del territorio. Tras la aprobación de la ley de ordenación del territorio de 1989 se estima que la gestión de las inundaciones, riesgo principal del territorio valenciano por sus efectos económicos y humanos, puede realizarse también con medidas de planificación territorial, que incidan en el ámbito municipal, a partir de la figura del Plan de Acción Territorial de carácter sectorial. Como primer paso y a los efectos de identificar con precisión los ámbitos afectados, se elaboró una cartografía básica, en 1993, que conocería versión impresa en 1997, por parte de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno Valenciano (COPUT, 1993, 1997). Se abordó un método de delimitación de “zonas de riesgo” (en realidad, de peligrosidad) a partir de la relación de dos variables básicas: periodos de retorno (25, 100 y 500 años) y calado del agua (mayor o menor de 80 cm). Tras unos años de elaboración del PAT, en 2003 se aprobó el PATRICOVA y comenzó a tener efecto en los procesos de transformación de suelo de escala municipal (COPUT, 2002). Tras unos años de aplicación de la cartografía y la normativa urbanística se llevó a cabo una revisión del PATRICOVA, para incorporar las modificaciones a las que obligaba la Directiva europea de inundaciones 60/2007, y la revisión de la normativa española de aguas en materia de inundaciones (mod. RDPH de 2008), así como los cambios territoriales (demográficos y usos del suelo) ocurridos en el territorio valenciano desde su aprobación primera. Debe recordarse que el Estado español, por indicación de la Directiva 60/2007, ha elaborado un portal oficial de cartografía de inundación (SNCZI) cuyos mapas ocupan una posición prioritaria a la hora de su utilización en los procesos urbanísticos. No obstante, la escala de trabajo de la cartografía del PATRICOVA en su nueva versión los hace especialmente idóneos para este fin. En la memoria del nuevo PAT de gestión del riesgo de inundaciones se señalaba que en los años de vigencia del primer PATRICOVA (2003-2012) se habían resuelto 1.214 expedientes que habían conseguido evitar la ocupación de 7.300 ha de terreno inundable incluidas en planes urbanísticos tramitados por los municipios valencianos. La nueva versión del PATRICOVA (2015) ha efectuado mejoras en la cartografía oficial de inundaciones, con incorporación de criterios de riesgo efectivo (usos del suelo, pérdida económica). Se trata de una normativa territorial de éxito, que ha permitido, y sigue haciéndolo, evitar la ocupación de áreas inundables por parte de proyectos urbanísticos y de infraestructura y equipamiento (Conselleria d’Habitatge, 2015). Puede afirmarse, a tenor de los resultados prácticos de este PAT, que la Comunidad Valenciana ocupa, en el conjunto del país, un lugar destacado en la reducción del riesgo de inundación mediante la ordenación del territorio y la elaboración de una cartografía oficial que se revisa periódicamente.

## Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL)

El PATIVEL, aprobado en 2018, es paradigmático como instrumento para la protección de un espacio frágil y escaso, en el que convergen usos e intereses diversos y, a menudo, contrapuestos. De ahí la necesidad de afrontar su ordenación desde los principios de la conservación y gestión sostenible y en el marco de nuevos criterios para la ordenación del territorio, ya que se fundamenta en el concepto de infraestructura verde, herramienta de trabajo básica en la planificación territorial en diferentes países y regiones del mundo (Vera y Olcina, 2017).

El PATIVEL se enmarca así en nuevas orientaciones para la ordenación territorial y en los principios establecidos en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Conselleria de Vivienda, 2018). En este nuevo marco, es un plan de acción territorial de carácter sectorial de la infraestructura verde del litoral, entendido como un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal (artículo 16 de la Ley 5/2014, de 25 de julio), que pretende la protección de áreas del litoral valenciano no afectadas (o parcialmente) por el desarrollo urbanístico. Se trata de un instrumento que determinará el contenido de los planes de escala inferior que se redacten o modifiquen a partir de su entrada en vigor: planes de acción territorial de carácter integrado y planes de ordenación urbanística y territorial de ámbito municipal.

Su aplicación al ámbito litoral deriva de la importancia de esta franja, que, desde los años sesenta del pasado siglo, se ha visto afectada por un fuerte crecimiento del suelo urbanizado, de manera muy notable en el periodo comprendido entre 1998 y 2008, debido a procesos derivados de la demanda residencial, permanente y no permanente, bajo la tipología de viviendas vacacionales y segundas residencias, generalmente con promociones de baja densidad y gran consumo de suelo.

En su conjunto, el PATIVEL prevé la protección de un total de 7.500 ha del litoral de la región, cifra que integra el 12 % de los suelos que aún no han sido urbanizados en la franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar. En estos suelos que quedan protegidos se incluyen, además de los espacios catalogados ambientalmente, los escasos tramos del litoral que permanecen sin ocupar urbanísticamente o que no cuentan con un plan urbanístico aprobado o en proceso de desarrollo (Vera et al., 2019).

Por tanto, para afrontar la protección, se plantea incluso la desclasificación de suelos urbanizables sin programa aprobado, el aspecto más novedoso y controvertido del PATIVEL: del total de las alegaciones presentadas en su tramitación, un 18,71 % tenía como objetivo eliminar la protección; mientras que otro 14,3 % de las alegaciones iban referidas a responsabilidades patrimoniales (Conselleria de Vivienda, 2018). Así pues, aunque la protección se centra en suelos en situación básica rural y sin programa de urbanización aprobado o en ejecución, la desclasificación de suelos urbanizables ha sido clave en el debate sobre este instrumento de planificación.

Tras su aprobación, en 2018, por Decreto del Consell, el recurso de una mercantil dedicada al negocio inmobiliario en el litoral motivó una sentencia del TSJCV que anuló el PATIVEL en 2021. No obstante, en mayo de 2022, el Tribunal Supremo anula la sentencia del Tribunal Superior de la

Comunidad Valenciana que declaró nulo el Decreto del Consell por el que se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral de la Comunidad Valenciana y permite que siga vigente.

Como apuesta por el futuro del PATIVEL, se ha insistido (Blázquez et al., 2019) en que la protección de estas áreas singulares debería incorporar medidas para la gestión de los suelos protegidos, ya que se trata de evitar que estas áreas sustraídas a la presión urbanizadora terminen abandonadas. Para ello, se podrá recurrir a los planes de paisaje, así como a medidas de gestión conjunta entre la Administración regional y la local e incluso a convenios con los propietarios del suelo para una conservación y gestión de áreas singulares que han pasado a formar parte de la infraestructura verde del litoral. Otra opción de futuro consistiría en llevar a cabo planes de compras de terrenos protegidos por parte de la Administración regional, siguiendo el modelo de otros países.

### Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta de Valencia

l'Horta de Valencia es uno de los espacios de riqueza patrimonial más importantes de nuestro país. Aúna una estructura histórica que encuentra antecedente en la época romana, una actividad económica de gran valor y un sistema de asentamientos que da vida a todo este entorno. En su conjunto, son 12.000 ha distribuidas en 40 términos municipales que incluyen las áreas regadas por las acequias del Tribunal de las Aguas, la Acequia de Montcada y una parte de los regadíos del Canal del Turia. Se trata de un espacio profundamente transformado por el propio crecimiento de la ciudad de Valencia y su área metropolitana, que han aumentado su espacio edificado y el trazado de infraestructuras a partir de la huerta histórica en muchos casos. A comienzos del siglo XXI, el resultado de este proceso de abandono y ocupación progresiva del espacio de l'Horta ha sido la conformación de un espacio fragmentado y desvinculado de la propia ciudad de Valencia, con su valor patrimonial en grave deterioro. El intento inicial de desarrollo de un PAT de l'Horta, en 2008, nunca culminó en la aprobación del plan. En este contexto, la acción ciudadana, plasmada en la aparición de colectivos de defensa ambiental y territorial (por ejemplo, Salvem l'Horta en este caso), resultó determinante para que se impulsara, definitivamente, primero una Ley de l'Horta (2018) y, meses después, el PAT de Ordenación y Dinamización de l'Horta de Valencia (2018). El PAT ha definido cuatro categorías de espacios de protección en virtud de la calidad ambiental, del valor patrimonial del enclave y de la productividad agraria; así como una serie de conectores de valor ecológico, para la integración interna y la conexión con el área metropolitana. La normativa del PAT contempla la creación de un ente de gestión, integrado por agentes públicos y privados, asociaciones, el Tribunal de las Aguas, regantes, colectivos de defensa ambiental y universidades. Igualmente, se contempla la elaboración de un Plan de gestión y desarrollo agrario. Destaca la creación de una figura para la recuperación de la huerta, el Enclave de Recuperación, que integra los terrenos degradados sobre los que hay edificaciones en situación de ruina o en mal estado de conservación o aquellos suelos sellados sin edificación o escasa presencia de estas. En la promoción de estos espacios juegan un papel fundamental los ayuntamientos.

El PAT de l'Horta recibió múltiples alegaciones de Ayuntamientos y sectores económicos vinculados a la promoción inmobiliaria que veían mermados sus deseos de transformación urbanística de este apetecible espacio próximo a la costa. En sentido inverso, colectivos de defensa ambiental manifestaron su

rechazo al considerarlo poco valiente para la protección más estricta de este espacio patrimonial y natural. La realidad es que el PAT sigue vigente y ha merecido ya la tramitación de algún enclave de recuperación de este espacio, aunque los resultados prácticos de su aplicación son, a fecha de hoy, muy escasos.

*Planes territoriales integrados de escala subregional: las sombras de la ordenación territorial en la Comunidad Valenciana*

Junto a la falta de realización de algunos PAT sectoriales, contemplados en la propia Estrategia Territorial Valenciana, que no han iniciado siquiera tramitación inicial, la sombra principal de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana sigue siendo la falta de impulso decidido de la planificación de escala subregional. Desde la aprobación de la primera ley de ordenación del territorio en 1989 no se ha conseguido aprobar ningún PAT de escala supramunicipal, pese a reiterados intentos llevados a cabo desde los años noventa hasta la actualidad. Esto habla de la importante presión que ejercen los municipios como agentes principales del planeamiento municipal y que no quieren ver dificultadas sus propuestas de transformación territorial por un plan de ámbito supramunicipal. O, también, agentes económicos relacionados con la transformación del suelo (residencial, industrial) que ven mermadas sus aspiraciones de crecimiento económico continuado. Se pueden señalar dos ejemplos de PAT de escala subregional que cuentan con antecedentes de desarrollo desde finales del siglo pasado y cuya tramitación como documentos normativos nunca se ha conseguido.

Plan de Acción Territorial de Alicante y Elche

En el área metropolitana de Alicante y Elche, la conveniencia y necesidad de contar con un instrumento de planificación integrada de escala supramunicipal, como ámbito de referencia desde el que coordinar el planeamiento urbano y todas las actuaciones de las políticas públicas con incidencia territorial, además de identificar oportunidades de desarrollo, diseñar las infraestructuras y gestionar un sistema de espacios libres, aparece mediante un primer intento de formulación pública<sup>1</sup>, a comienzos de los años 2000, con el Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, PATEMAE. Este plan, que no llegó a aprobarse, define un área común, centrada en los municipios de Alicante y Elche, y que integraba además las localidades de Agost, Aigües, Busot, Crevillent, El Campello, Xixona, Mutxamel, Sant Joan, Sant Vicent del Raspeig y Santa Pola.

En el marco de la LOTUP, la Conselleria encargó en 2016 los trabajos conducentes a un nuevo plan de acción territorial que, en esta ocasión, trataba de equilibrar la competencia entre las dos grandes ciudades, definiendo como área central las áreas metropolitanas de Alicante y Elche. En 2018, se presentaron los primeros resultados.

---

1 Por iniciativa privada, a comienzos de la década de 1990, se elaboró el proyecto denominado El triángulo Alicante-Elche-Santa Pola, como propuesta de integración metropolitana y definición de nueva centralidad, sobre la base de la cooperación entre Ayuntamientos y de la concertación público-privada para desarrollar proyectos innovadores de ámbito supramunicipal. Entre otros aspectos, incluía propuestas concretas para la preservación de áreas de especial valor ecológico y paisajístico.

La idea de favorecer un desarrollo territorial sostenible, desde una visión supramunicipal que trascienda las limitaciones que impone el marco administrativo de los municipios, exige, como premisa, la coordinación entre entes locales, algo que requiere voluntad política por parte de los Ayuntamientos, muy especialmente por los dos que tienen un papel dominante en la jerarquía urbana de este espacio.

Precisamente, el desinterés de los municipios explica que seis años después este nuevo PAT de las áreas de Alicante y Elche no haya pasado de un documento inicial estratégico y de la síntesis de los resultados de las mesas temáticas llevadas a cabo en su momento, con participación de agentes sociales y económicos. Resulta muy sintomático que este plan de acción territorial supramunicipal no aparezca en la agenda política de los Ayuntamientos de Alicante y Elche y que cada municipio siga desarrollando sus propias propuestas de manera independiente y sin visión integrada del territorio.

### Plan de Acción Territorial de la Vega Baja

En el caso del PAT de la Vega Baja, el documento inicial de Conselleria señala que esta comarca ha mantenido un “crecimiento demográfico y urbanístico espectacular en los últimos 30 años, el cual ha adolecido de una falta de visión supramunicipal y coordinada, muy necesaria en un espacio de elevada fragilidad ambiental como éste”. Por ello, se hace claramente aconsejable la redacción de este tipo de instrumento.

Ante la versión inicial del plan presentada<sup>2</sup>, desde los Ayuntamientos se indican cuestiones como la interferencia en los planeamientos urbanísticos municipales y se llega a señalar la pérdida de más de dos mil millones de euros (así lo presenta el Ayuntamiento de Orihuela) por la preservación de áreas y desclasificación de sectores urbanizables. Es sintomático al respecto el modo en que se manifiesta el alcalde de Callosa de Segura al afirmar que “este PAT se escora mucho hacia el paisajismo y la sostenibilidad, algo que hay que proteger sin duda, pero tenemos que dejar trabajar y vivir a los sectores productivos de la Vega Baja. Además, las restricciones en nuestra zona creemos que son mucho mayores que en otras comarcas...” (*El Español*, 12/04/2022).

Otros municipios insisten en la necesidad de hacer prevalecer su propio planeamiento urbanístico. Incluso Ayuntamientos gobernados por el mismo partido que el que ostenta el poder en la Generalitat Valenciana, como Guardamar del Segura (PSOE), también han presentado alegaciones sobre la base del principio de autonomía local en el planeamiento urbanístico y la necesaria motivación de la desclasificación de suelo no urbanizable (*Alicante Plaza*, 10/04/2022).

Reacciones contrarias al modelo propuesto también se han producido desde asociaciones empresariales (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores –ASAJA–, Cámara de Comercio, promotores inmobiliarios), que inciden en la línea de rechazo a las limitaciones al crecimiento. Por ejemplo, para ASAJA, “El PAT aplica restricciones a usos de suelo y construcción...” (*Vegabajadigital*, 30/03/2022).

Muy diferente es el sentido de las alegaciones del movimiento ecologista (Amigos de los Humedales del Sur de Alicante –AHSa– y Asociación de Amigos/as de Sierra Escalona –ASE–), que pide ampliar la desclasificación de suelos urbanizables y centra las claves del modelo territorial en cuestiones como

---

2 Como antecedente, hubo un primer plan territorial, centrado en el corredor del río Segura, así como un plan de acción territorial supramunicipal que nunca llegaron a ser aprobados.



el respeto de las áreas inundables y áreas afectadas por escorrentías, la peligrosidad por riesgo sísmico, la necesidad de rehabilitar tejidos urbanos, la adecuación de la red viaria en aras de la movilidad sostenible o la necesidad de abordar problemas básicos (residuos, energía, vivienda, sanidad, educación), antes que el crecimiento. Además, se insiste en la preservación de tramos de costa aún sin urbanizar y en la conservación de la huerta del Segura como Patrimonio de la Humanidad.

En suma, la reacción contra el modelo propuesto, en especial por sus limitaciones al crecimiento expansivo y la racionalización de los planeamientos urbanísticos locales, se ha concretado en una paralización del plan, tras la fase de alegaciones. Mientras tanto, continúa el urbanismo expansivo en buena parte de los municipios, con las únicas restricciones que pueden derivar del techo de crecimiento en aplicación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

#### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES: UNA AGENDA DE TRABAJO PARA EL FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA

El análisis de situación de la planificación territorial de la Comunidad Valenciana llevado a cabo, con un total de doce instrumentos entre los que están vigentes y los que se encuentran en tramitación, pone de relieve que, al margen de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, instrumento clave para la planificación territorial a escala regional, la mayor parte de los planes que se han aprobado son de tipo sectorial y están orientados a la gestión territorial de aspectos relevantes de las políticas públicas con afectación en el territorio: inundaciones, medio forestal, comercio y espacio litoral. A ello cabe añadir un plan de ámbito específico, el de la Huerta de València, aunque se define como sectorial por sus objetivos.

Por el contrario, los planes de acción territorial integral y de escala supramunicipal, que deberían ser una pieza básica en la ordenación del territorio valenciana, no consiguen ser aprobados, o incluso aunque inician sus trámites para su desarrollo, dilatan los plazos normales de elaboración, participación pública y periodo de alegaciones, y llegan a desaparecer de la agenda política. Esta es la principal sombra de la política territorial valenciana: no ha sabido –o querido– impulsar los PAT comarcales dentro de la jerarquía escalar lógica de planificación territorial.

Entre los problemas principales detectados, que explican el retraso de la planificación territorial y sus limitaciones, cabe destacar los siguientes:

- La falta de cooperación y coordinación entre municipios vecinos, que lleva a desencontros y localismos que impiden avanzar en la elaboración de instrumentos supramunicipales. Esta falta de colaboración se produce, asimismo, entre los entes locales y el gobierno regional, incluso en casos de coincidencia del signo político del partido de gobierno en cada Administración. Los mecanismos de gobernanza, bien establecidos desde la Unión Europea, no tienen una aplicación práctica efectiva en nuestro país y menos en la cuestión de la planificación territorial, debido a nuestra habitual falta de cultura del territorio.

- El planeamiento urbanístico municipal sigue considerándose en los Ayuntamientos como instrumento clave en los mecanismos de producción de suelo y asignación de usos y actividades, por lo que la idea de una planificación de escala supramunicipal se percibe desde los Ayuntamientos como un problema de injerencia en competencias propias y en su autonomía para decidir su futuro.
- Es manifiesto el rechazo a un nuevo modelo territorial basado en criterios de sostenibilidad y pautas para el crecimiento y su contención/regulación (Blázquez et al., 2019), sobre todo cuando los planes afectan a ámbitos con fuertes dinámicas de transformación económico-territorial. De este modo, una parte esencial de las alegaciones que se presentan a los PAT se relaciona con agentes económicos que propugnan un modelo de crecimiento sin más objetivo que la provisión de suelo para viviendas, infraestructuras y equipamientos.
- Se acusa, asimismo, una falta de compromiso ciudadano sobre la utilidad y el sentido de los planes, lo que termina siendo un argumento para sacarlos de la agenda política; especialmente, en aquellos casos de planes territoriales que pueden resultar conflictivos.

De estas reflexiones críticas sobre la realidad de la planificación territorial valenciana, que deben servir como enseñanzas de lo que debe evitarse para conseguir una ordenación territorial exitosa, surgen una serie de ideas que pueden desarrollarse en los próximos años a modo de agenda de trabajo:

### Planificación integral

Los planes de acción territorial de carácter integral tienen el reto de servir como marco de referencia para las diferentes políticas que inciden en el territorio. Así, la práctica de la ordenación integrada supone considerar las interrelaciones que se producen en el territorio, entendiendo que se trata de un sistema complejo en el que intervienen agentes e intereses diversos. De ahí la importancia de la gobernanza territorial (horizontal y vertical), destacando la participación de agentes socioeconómicos y administraciones y los procesos de concertación, en aras de la consecución de un modelo de desarrollo territorial realmente sostenible.

### Escala supramunicipal

Se ha venido insistiendo en la importancia de las escalas en la planificación. Además de la relevancia de la escala regional, es esencial apostar por la escala supramunicipal, atendiendo a aspectos como la complementariedad entre municipios vecinos, la difícil compartimentación en ámbitos municipales cuando se actúa sobre unas mismas bases fisiográficas y recursos compartidos y las potencialidades del territorio cuando se trabaja con entidades más extensas que los límites municipales.

### Respeto a la jerarquía escalar de la planificación

En relación con el apartado anterior, la ordenación del territorio supone una jerarquía escalar evidente que las administraciones deben respetar. Cuando esta jerarquía no se asume, el territorio no se

planifica correctamente y surgen, de modo constante, problemas y conflictos territoriales. Esto supone que la escala menor de planificación (local) debe incorporar las determinaciones del modelo territorial definido en las escalas superiores (supramunicipal, regional). Por ello, dada la señalada realidad existente en la ordenación del territorio valenciano, sería necesario incorporar alguna determinación en la normativa territorial y urbanística que obligase a los municipios a adaptar sus planes de ordenación municipal al modelo territorial aprobado en los planes de escala superior (subregional y regional) en un periodo de tiempo razonable, que no debería exceder los cuatro años. En caso contrario, poco efecto práctico tendrán las propuestas de sostenibilidad territorial definidas como prioridad de planificación en leyes y planes de escala supramunicipal.

### Compromiso político

La ordenación del territorio exige un compromiso y una determinación política clara. El desarrollo de un nuevo modelo territorial, basado en la sostenibilidad ambiental y socioeconómica y en el consenso ciudadano, es seguramente una de las tareas más importantes en la evolución de una sociedad. Un plan territorial es una hoja de ruta que incluye diversas cuestiones cruciales para el desarrollo de una sociedad, en un espacio geográfico; en este sentido, se convierte en la pequeña “constitución” que debe aprobar un territorio cada cierto tiempo y debe guiar su desarrollo futuro. La ordenación del territorio es, también, política, entendida como servicio a una sociedad, como procedimiento para la mejora de sus condiciones de vida.

### Participación social

Entre las cuestiones esenciales de la planificación destaca la participación social, que ha de ir más allá de la exigencia normativa fundamentada en los trámites de información pública o de alegaciones. La participación de diferentes colectivos, agentes sociales y empresariales, asociaciones, sector público, entre otros, tanto en el diagnóstico inicial del plan como en la fase propositiva, puede ser determinante para el logro de un compromiso social en torno a un instrumento de planificación. La participación social debe estar presente también en la fase de seguimiento de un plan, a partir de la creación de consejos ciudadanos efectivos que vayan evaluando la gestión del plan aprobado. Esta sería la mejor manera de colocar el plan en la agenda política y en la actividad ciudadana.

### Modelos de desarrollo pautados y que apuesten por la calidad territorial

Las alegaciones y los rechazos hacia algunos instrumentos de planificación territorial, sobre todo los planes de ámbito supramunicipal, se han sucedido cuando se plantean límites al crecimiento territorial y, más aún, en el momento en el que se habla de desclasificación de suelo. De ahí que sea necesario profundizar en los criterios e indicadores de sostenibilidad como argumento para mejorar la calidad del modelo de desarrollo. A estas alturas, es evidente que los planes territoriales deben contener propuestas sobre límites al crecimiento de las actividades en el territorio, del mismo modo que es clave prestar atención a la movilidad sostenible, la eficiencia energética, la gestión del ciclo hídrico y las medidas sobre efectos del cambio climático, entre otras.

## Nuevos enfoques y contenidos en la planificación territorial

En el marco de nuevos paradigmas en planificación territorial y ambiental, es necesario afrontar la planificación con nuevos modelos y herramientas. De este modo, los planes deben introducir contenidos que respondan a retos actuales, tales como la infraestructura verde, la gestión de los procesos de crecimiento, la identificación de oportunidades en el marco de nuevos enfoques sobre desarrollo y sostenibilidad. En este contexto, el cambio climático y sus extremos atmosféricos asociados se convierten en el gran reto de la planificación territorial en las próximas décadas. Se trata de un asunto que va a condicionar la agenda política y las acciones públicas y privadas orientadas a la reducción de sus efectos en cada espacio geográfico (Olcina, 2021).

Además, la eficacia de los planes se ha de evaluar y algunos planes ya vienen introduciendo mecanismos para esa evaluación, mediante sistemas de seguimiento y evaluación basados en indicadores.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer a los coordinadores la oportunidad recibida para presentar este trabajo en el número especial de *Cuadernos de Geografía* en homenaje al prof. Juan Romero, con el que tanta relación profesional y personal nos une. Con enorme reconocimiento por su magisterio continuado desde su ingreso en la universidad pública, por su contribución al avance conceptual y temático de la disciplina geográfica en nuestro país, por su impulso constante de la visibilidad social de la geografía, así como por su acertado empeño en mostrar a la administración pública, en sus diferentes escalas, las posibilidades de la geografía como disciplina para la mejora de la calidad de vida y ambiental de las sociedades.

## PARTICIPACIÓN DE LOS AUTORES EN LOS CONTENIDOS

Los dos autores de este artículo han participado por igual en sus diferentes apartados, aportando conceptos, método de trabajo y análisis crítico de los planes de ordenación del territorio que forman el contenido principal de este. Asimismo, han participado en la redacción de la discusión y conclusiones del artículo, así como en el listado bibliográfico y anexo documental.

## REFERENCIAS

- Alicante Plaza* (2022, 10 de abril). Redován comparte con Orihuela la exigencia en las alegaciones de que se anule el PAT Vega Baja. <https://alicantepalaza.es/redovan-comparte-con-orihuela-la-exigencia-en-las-alegaciones-de-que-se-anule-el-pat-vega-baja>
- Blázquez-Salom, M., Blanco-Romero, A., Vera-Rebollo, J. F., & Ivars-Baidal, J. A. (2019). Territorial tourism planning in Spain: From boosterism to tourism degrowth? *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1-22.

- Burriel de Orueta, E. L. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII(270). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- Burriel de Orueta, E. L. (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII(306). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm>
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Bruselas. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)
- COPUT (1993). *Los riesgos de inundación a escala regional para la Comunidad Valenciana*. Cartografía. [https://www.idee.es/csw-inspire-idee/srv/api/records/spa\\_icv\\_coput\\_riesgo\\_de\\_inundaciones\\_1993](https://www.idee.es/csw-inspire-idee/srv/api/records/spa_icv_coput_riesgo_de_inundaciones_1993)
- COPUT (1997). *Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana*. Serie Publicaciones de Divulgación. Colección Cartografía Temática. Valencia. [http://marina.geologia.uson.mx/academicos/alba/RIESGOS%20GEOLOGICOS/00%20Bibliograf%C3%ADa/inunda\\_libro\\_cas.pdf](http://marina.geologia.uson.mx/academicos/alba/RIESGOS%20GEOLOGICOS/00%20Bibliograf%C3%ADa/inunda_libro_cas.pdf)
- COPUT (2002). *Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)*. Memoria. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0686404.pdf>
- Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració Territorial (2015). *Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)*. Valencia. Direcció General de Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge. Memoria. <https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/162377494/01+Memoria.pdf/9938fc0e-3ba8-4829-8524-5d3afa3542e-b?t=1446557048110>
- Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (2018). *Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral*. <http://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/plan-de-accion-territorial-de-la-infraestructura-verde-del-litoral>
- De la Cruz Mera, Á. & Madurga Chornet, M. I. (2019). Los instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(199), 175-200.
- El Español* (2022, 12 de abril). Crece el malestar en la Vega Baja por el PAT de la Generalitat Valenciana que les aboca a un futuro rural. [https://www.elespanol.com/alicante/vega-baja/20220412/crece-malestar-vega-baja-pat-generalitat-valenciana/664183779\\_0.html](https://www.elespanol.com/alicante/vega-baja/20220412/crece-malestar-vega-baja-pat-generalitat-valenciana/664183779_0.html)
- Elorrieta, B., Olcina, J., & Sánchez, D. (2016). La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional. *Cuadernos Geográficos*, 55(1), 149-175.
- Farinós Dasí, J. (dir.) (2019). *Informe sobre la evolución y situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Farinós Dasí, J. (coord.) (2021). *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Madrid: Ed. Aranzadi.

- Farinós-Dasi, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 583-594.
- Farinós Dasí, J. & Salom Carrasco, J. (eds.) (2009). *Cohesión e inteligencia territorial*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Farinós Dasí, J. & Peiró, E. (eds.) (2019). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Farinós Dasí, J. & Olcina Cantos, J. (coords.) (2022). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Gaja Díaz, F. (2008). El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII(270). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- Generalitat Valenciana (2000). *El modelo territorial de la Comunitat Valenciana: bases para el consenso. Un diagnóstico sobre el territorio valenciano*. Valencia: COPUT.
- Generalitat Valenciana (2020). *Plan Vega Renhace. Una estrategia integral para la resiliencia de la comarca de la Vega Baja del Segura*. Valencia: Dirección General de Análisis y Políticas Públicas. <http://www.presidencia.gva.es/es/web/vega-renhace>
- Gil Olcina, A., Morales Gil, A., Campesino Fernández, A. J., Marchena Gómez, M. & Vera Rebollo, J. F. (1993). *Algunas cuestiones de ordenación del territorio*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Mora Aliseda, J. & Pimienta Muñiz, M. (2003). La Estrategia Territorial Europea (E.T.E.): una concepción integradora y cohesionada del espacio. *Norba*, 16, 701-707.
- Muñoz Criado, A. & Domenech Gregori, V. (2012). *Comunitat Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Olcina Cantos, J. (2021). La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 8, 253-279. DOI 10.7203/terra.8.20364
- Rando Burgos, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid: Iustel.
- Roger, G. (1995a). *Estrategias de vertebración territorial: documento II del Avance del PDU (Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana)*. Valencia: Generalitat Valenciana / COPUT.
- Roger, G. (1995b). *El uso del suelo en la Comunidad Valenciana: documento III del Avance del PDU (Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana)*. Valencia: Generalitat Valenciana / COPUT.
- Romero González, J. (coord.) (2001). *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*. Barcelona: Ariel Geografía.
- Romero González, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Romero González, J. (2011). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos de Granada*, 47, 17-46.
- Romero González, J. (dir.) (2019). *Geografía del despilfarro en España*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

- Romero González, J. & Farinós Dasí, J. (2004). *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial*. Oviedo: Ed. Trea.
- Salom Carrasco, J. (1995). La política territorial de la Comunidad Valenciana. *Cuadernos de Geografía*, 58, 209-220.
- Vega Baja Digital (2022, 30 de marzo). ASAJA Alicante rechaza el PAT Vega Baja por suponer “una condena al desarrollo de la agricultura”. <https://vegabajadigital.com/asaja-alicante-rechaza-el-pat-vega-baja-por-suponer-una-condena-al-desarrollo-de-la-agricultura/>
- Vera-Rebollo, J. F. & Olcina Cantos, J. (2017). *Análisis de la coherencia metodológica y de los datos utilizados en la memoria justificativa del PATIVEL*. Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana / Universidad de Alicante (inédito).
- Vera-Rebollo, J. F., Olcina Cantos, J., & Sainz-Pardo Trujillo, A. (2019). La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LI(200), 467-490.

Cómo citar este artículo:

Olcina Cantos, J. & Vera Rebollo, J. F. (2023). Políticas públicas de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Luces y sombras. *Cuadernos de Geografía*, 110, 129-158.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25183>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

ANEXO. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (2022)

*Planes integrales*

Aprobados

<b>Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana</b>	
Aprobación	Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell (varias modificaciones posteriores).
Ámbito	Afecta a la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana y se desarrolla mediante planes de acción territorial, planes especiales, planes generales o a través de programas o proyectos de las Administraciones públicas.
Objetivo	Establece directrices para la ordenación territorial de la CV, define un modelo territorial, desarrolla propuestas que compatibilicen desarrollo económico, conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales, e integra las actividades sectoriales de la Generalitat Valenciana con proyección territorial. Para el desarrollo de los objetivos, incorpora cien metas, que serán evaluadas mediante un sistema de indicadores basados en datos estadísticos públicos.
Contenido	La estrategia territorial parte de una visión, unos objetivos, unas metas y unos principios directores consensuados por el conjunto de los actores sociales que operan en el territorio, que serán desarrollados por un conjunto de directrices y proyectos territoriales. Una nueva gobernanza desde una visión supramunicipal que apuesta por la constitución de entes territoriales flexibles y operativos para alcanzar la máxima eficiencia en la ejecución de los planes, programas y proyectos que desarrollen la necesaria planificación del territorio en la escala intermedia. El segundo gran bloque de contenidos del documento hace referencia a la contribución del territorio al desarrollo económico y toma como punto de partida la Estrategia Europea 2020, para alcanzar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador en la Comunidad Valenciana. El tercer bloque de la estrategia territorial está dedicado a la infraestructura verde del territorio como sistema que incorpora todos los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural, así como los denominados críticos por ser susceptibles de riesgos naturales e inducidos. Todos estos espacios tienen que formar una red continua en el territorio, para lo que se incluyen en esta infraestructura los elementos de conexión biológica y territorial que garanticen la permeabilidad de este sistema. El cuarto bloque de las directrices de la estrategia territorial está referido al sistema de asentamientos en el territorio, para lo que define quince áreas funcionales del territorio, ámbitos en los que orientar la planificación de los equipamientos y servicios de las Administraciones sectoriales y referencia espacial para la planificación subregional. La estrategia territorial propone además una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo para actividades económicas. El quinto bloque temático de la estrategia territorial se refiere a las infraestructuras, diferenciando las de movilidad de las básicas relacionadas con servicios públicos. En el último bloque temático, la estrategia territorial contempla un análisis integrado del litoral de la Comunidad Valenciana como espacio que cuenta con activos ambientales y paisajísticos de gran valor, pero que se encuentra sometido a una gran presión de uso como activo económico. La estrategia territorial propone directrices específicas para esta franja costera, basadas en una gestión integral e integrada del espacio litoral.
Fundamentación normativa	Se redactó al amparo de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.



<b>Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana</b>	
Antecedentes	Estrategia de vertebración territorial de la CV, Plan de Desarrollo Urbanístico Valenciano (1995), Hipótesis de modelo territorial (2002).

## En tramitación

<b>Plan de Acción Territorial de Alicante y de Elche</b>	
Inicio	Resolución de 29 de septiembre de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Ámbito	Comprende 14 municipios de los entornos urbanos de Alicante y de Elche e integra una población de 765.000 habitantes y 1.233 km <sup>2</sup> .
Naturaleza	Plan de ordenación territorial integral de escala supramunicipal
Objetivo	Definición y caracterización de la infraestructura verde del territorio con los objetivos de conservar y poner en valor los suelos con mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, productivos y culturales, así como el conjunto de conexiones territoriales y biológicas. Aportar propuestas en materia de sistema de ciudades y sobre las infraestructuras de movilidad. Identificar los espacios que pueden jugar un papel relevante en el desarrollo sostenible de este espacio urbano y refuerzan las potencialidades del territorio: áreas de oportunidad, nueva centralidad, áreas de mejora de dotaciones, centros y ensanches, áreas de actividad económica que potenciar, etc. Delimitar las unidades de paisaje adecuadas para zonificar el suelo no urbanizable de los planes generales estructurales de los municipios e identificar todos los recursos paisajísticos de escala supralocal, incluyendo directrices específicas de integración en el territorio y del paisaje de los proyectos que tengan un reflejo espacial. Normativa para coordinar el conjunto de los planes municipales en aspectos como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público, los crecimientos urbanísticos, etc.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche, PATEMAE (no aprobado).
Observaciones	A pesar del tiempo transcurrido, se dispone únicamente de un borrador del plan y documento inicial estratégico y de los resultados de las mesas temáticas.

<b>Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón</b>	
Inicio	Resolución de 28 de septiembre de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Versión preliminar, exposición pública y participación social.
Ámbito	Comprende setenta municipios y está definido por dos espacios: el Área Urbana Integrada de Castellón, o entorno próximo, que incluye los municipios de las comarcas de la Plana Alta y la Plana Baixa más próximos a Castellón de la Plana, y el segundo, que abarca el resto del Área Funcional y que incluye municipios de las comarcas del Alto Mijares, L'Alcalatén y L'Alt Maestrat, así como algunos municipios de las comarcas de la Plana. En total, integra una población aproximada de 470.000 habitantes.

<b>Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón</b>	
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter integral supramunicipal.
Objetivo	Se orienta a la definición y caracterización de la infraestructura verde del territorio con los objetivos de conservar y poner en valor los suelos con mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, productivos y culturales, así como el conjunto de conexiones territoriales y biológicas que permiten la conservación de los procesos ecológicos. En segundo lugar, incluye propuestas en materia de sistema de ciudades e interviene sobre las infraestructuras de movilidad, donde se adoptarán las infraestructuras de vertebración externas e internas necesarias para que el Área Funcional de Castellón se conecte con los grandes nodos globales y se eliminen los problemas de congestión de la red urbana e interurbana. Además, se delimitarán las unidades de paisaje adecuadas para zonificar el suelo no urbanizable de los planes generales estructurales de los municipios y se identificarán los recursos paisajísticos de escala supralocal, al tiempo que se establecerán directrices específicas de integración en el territorio y el paisaje de todos los proyectos que tengan incidencia espacial. Por último, este plan debe incorporar una normativa para coordinar el conjunto de los planes municipales en aspectos como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público y los crecimientos urbanísticos.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	PAT Castellón (no aprobado).
Observaciones	Pendiente respuesta alegaciones presentadas en la fase de participación social.

<b>Plan de Acción Territorial Metropolitano de València, PATEVAL</b>	
Inicio	Resolución de 1 de julio de 2016, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Ámbito	Integra noventa municipios del entorno de la ciudad de Valencia con dos ámbitos. Un primero ámbito es el metropolitano, vinculado a la primera y segunda corona metropolitana de Valencia (A-7 y CV-50). El segundo es el área funcional, que incluye además las comarcas de los Serranos y la Hoya de Buñol. En total, abarca una población aproximada de 1.800.000 habitantes y 3.897 km <sup>2</sup> .
Naturaleza	Instrumento de ordenación territorial integral de escala supramunicipal.
Objetivo	Definición y caracterización de la infraestructura verde del territorio con los objetivos de conservar y poner en valor los suelos con mayores valores ambientales, territoriales, paisajísticos, productivos y culturales, así como el conjunto de conexiones territoriales y biológicas. Incluir propuestas en materia de sistema de ciudades y sobre las infraestructuras de movilidad. Delimitar las unidades de paisaje adecuadas para zonificar el suelo no urbanizable de los planes generales estructurales de los municipios e identificar todos los recursos paisajísticos de escala supralocal, incluyendo directrices específicas de integración en el territorio y del paisaje de los proyectos que tengan un reflejo espacial. Normativa para coordinar el conjunto de los planes municipales en aspectos como la regulación del suelo rural, las políticas de vivienda, los equipamientos públicos supramunicipales, el transporte público, los crecimientos urbanísticos, etc.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

<b>Plan de Acción Territorial Metropolitano de València, PATEVAL</b>	
Antecedentes	Normas de Coordinación Metropolitanas aprobadas en 1986 por el Consell Metropolità de l'Horta, hasta su abolición en 2000 y PAT de l'Horta (2008), no aprobado.
Observaciones	A pesar del tiempo transcurrido, se dispone únicamente de un borrador del plan y documento inicial estratégico y de un documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

<b>Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales</b>	
Inicio	Resolución de 20/12/2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.
Ámbito	Las comarcas centrales comprenden 185 municipios con una población de 850.000 habitantes y una superficie de 4.570 km <sup>2</sup> , y forman un ámbito territorial integrado por un sistema polinuclear de ciudades medias entre las áreas metropolitanas de Valencia y Alicante-Elche.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter integrado.
Objetivo	Diseño de la infraestructura verde de este espacio (más del 58 % de su territorio está protegido) y análisis del sistema de asentamientos y ámbitos estratégicos, con especial atención a la oferta y demanda de suelos para actividades industriales y logísticas. Además, analizará y propondrá medidas para la mejora de movilidad sostenible y desarrollará un conjunto de estrategias económicas para la dinamización de este territorio.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Observaciones	El ámbito de planificación de este PAT aúna municipios incluidos en las comarcas la Safor, la Marina Alta, la Marina Baixa, la Canal de Navarrés, l'Alcoià, el Comtat, la Costera y la Vall d'Albaida. Es un área de planificación excesivamente grande formada por territorios de rasgos geográficos y socioeconómicos muy diversos.

<b>Plan de Acción Territorial de la Vega Baja</b>	
Inicio	Resolución de 13 de noviembre de 2018, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Versión preliminar, exposición pública y participación social.
Ámbito	Afecta a la comarca de la Vega Baja del Segura, territorio que comprende 27 municipios con una población de 355.924 habitantes y una superficie de 957 km <sup>2</sup> , con una densidad de población superior a los 400 habitantes por km <sup>2</sup> .
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter integrado supramunicipal.
Objetivo	El plan propondrá una ordenación del territorio racional y sostenible, diseñando la infraestructura verde de la comarca, orientando los crecimientos urbanísticos hacia el cumplimiento de los objetivos y proponiendo acciones y medidas para la mejora de la movilidad sostenible en el conjunto comarcal.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	Plan de Acción Territorial del Corredor Verde del Río Segura (no aprobado), y PAT Vega Baja (sin aprobación).
Observaciones	Pendiente respuesta a las alegaciones presentadas.

<b>PAT rurales metropolitanos. Plan de Acción Territorial del Rincón de Ademuz</b>	
Inicio	Resolución de 14 de septiembre de 2020, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.
Ámbito	Corresponde a la comarca del Rincón de Ademuz, integrada por los municipios de Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Puebla de San Miguel, Torrebaja y Vallanca, y cuenta con una población de 2.266 habitantes y una superficie de 370,22 km <sup>2</sup> .
Naturaleza	Plan de acción territorial integral de escala supramunicipal.
Objetivo	Elaboración del planeamiento estructural de los municipios, desde una visión supramunicipal (escala 1: 10.000) en aras de un diseño del territorio más preciso y favorecedor de la producción de bienes y servicios ambientales, de la infraestructura verde y de una red primaria con mayor capacidad de articular el territorio, así como de una estructura urbana más eficiente y sostenible y unas economías de escala que permitan reducir los tiempos de tramitación y los costes económicos y humanos necesarios para la elaboración individualizada de cada plan.
Fundamentación normativa	Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

### *Planes sectoriales*

#### Aprobados

<b>Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana, PATFOR</b>	
Aprobación	Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell.
Ámbito	El ámbito de aplicación del PATFOR está constituido por todos los terrenos forestales de la Comunidad Valenciana, con independencia de su titularidad.
Naturaleza y finalidad	Es un plan de acción territorial de carácter sectorial cuya finalidad es la ordenación del territorio forestal de la Comunidad Valenciana y la gestión de los servicios que provee dicho territorio.
Objetivo	El objetivo específico del PATFOR es definir el modelo forestal de la Comunidad Valenciana, basado en su integración con el desarrollo rural, en la gestión sostenible, la multifuncionalidad de los montes y la conservación de la diversidad biológica y paisajística.
Fundamentación normativa	Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, Forestal de la Comunidad Valenciana, y Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
Antecedentes	Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, de 2004, anulado por sentencia del TSJCV en 2007.

<b>Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, PATRICOVA</b>	
Aprobación	Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell.
Ámbito	Todo el territorio de la Comunidad Valenciana.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter sectorial.

<b>Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana, PATRICOVA</b>	
Objetivo	Evaluación del riesgo de inundación, incorporación de la inundabilidad en planes territoriales, coordinación de las Administraciones públicas para reducción de las consecuencias negativas de las inundaciones, orientación de desarrollos urbanísticos hacia áreas no inundables, gestión de las zonas inundables dentro de la Infraestructura Verde del territorio.
Fundamentación normativa	Estrategia Territorial de la CV, Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	PATRICOVA, aprobado en 2003.

<b>Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta de Valencia</b>	
Aprobación	Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell (DOGV 49086, 20/12/2018).
Ámbito	Se delimita un ámbito estricto, que corresponde a suelo en situación básica rural dominado por el sistema de regadíos históricos de la huerta y que afecta a cuarenta municipios. Se añade un ámbito ampliado que corresponde a municipios afectados por corredores de conexión ecológica y territorial entre la huerta y su entorno.
Naturaleza y finalidad	Plan de acción territorial de carácter sectorial cuya finalidad es la ordenación del territorio de l'Horta de València, para impulsar la actividad agropecuaria y su protección y recuperar este espacio atendiendo a sus valores agrarios, medioambientales, etnográficos, paisajísticos, históricos y culturales.
Objetivo	El objetivo principal del Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de l'Horta de València es la protección, recuperación y dinamización de los terrenos de huerta, su actividad agropecuaria y los elementos que hacen de este conjunto un paisaje productivo y cultural singular y difícilmente repetible.
Fundamentación normativa	Estrategia Territorial Europea, Convenio Europeo del Paisaje, Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, Ley de la Huerta de València y LOTUP.
Antecedentes	PAT l'Horta de Valencia (2008), no aprobado.

<b>Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL</b>	
Aprobación	Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell.
Ámbito	Se distingue entre: a) ámbito estricto, que comprende los suelos situados en la franja de 500 metros de amplitud, medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y coincidente con la zona de influencia de la legislación de costas; y b) ámbito ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los 500 y los 1.000 metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y dota de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos definidos en el apartado anterior, al tiempo que garantiza la amortiguación de los impactos sobre estos. Se añade un ámbito de conexión, que comprende los suelos situados en la franja entre los 1.000 y los 2.000 metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter sectorial.

<b>Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL</b>	
Objetivo	a) Definir y ordenar la infraestructura verde supramunicipal del litoral, protegiendo sus valores ambientales, territoriales, paisajísticos, culturales, educativos y de protección frente a los riesgos naturales e inducidos y del cambio climático. b) Garantizar la conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y el interior y evitar la fragmentación de la infraestructura verde. c) Potenciar el mantenimiento de espacios libres de edificación y urbanización en la franja litoral, evitando la consolidación de continuos edificados y de barreras urbanas que afecten a los valores del espacio litoral. d) Garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres del dominio público marítimo terrestre y de sus zonas de protección. e) Armonizar el régimen jurídico general de los suelos del espacio litoral. f) Mejorar la calidad y funcionalidad de los espacios del litoral ya urbanizados, de gran importancia económica, social y ambiental, y en especial para el fomento de un turismo de calidad. Y g) facilitar la accesibilidad y la movilidad peatonal y ciclista en el litoral y en sus conexiones con el interior del territorio.
Fundamentación normativa	Estrategia Territorial Europea, Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	PAT Litoral (2006), no aprobado.
Observaciones	Las determinaciones de este plan prevalecen frente a las de los planes urbanísticos municipales. Sin perjuicio de ello, el planeamiento estructural municipal podrá contener determinaciones que impliquen un mayor nivel de protección. Incluye un catálogo de playas.

<b>Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunidad Valenciana, PATSECOVA</b>	
Aprobación	Decreto 215/2020, de 29 de diciembre, del Consell.
Ámbito	El PATSECOVA abarca al conjunto del territorio de la Comunidad Valenciana y establece determinaciones y criterios, especialmente en la escala intermedia (áreas funcionales comerciales) y a nivel local, considerando el Sistema Nodal de Referencia Comercial.
Naturaleza	Plan de acción territorial de carácter sectorial.
Objetivo	Definir criterios, directrices y orientaciones territoriales para que la ordenación comercial se desarrolle de manera coherente con la planificación territorial, asegurando su coherencia con los objetivos de calidad de vida y desarrollo sostenible contemplados en la legislación valenciana de ordenación del territorio y protección del paisaje, y su contribución eficaz a estos.
Fundamentación normativa	Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunidad Valenciana y Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).
Antecedentes	Plan de Acción Territorial Aplicado a la Distribución Comercial de la Comunidad Valenciana (PATECO).

Fuente: elaboración propia a partir de Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana: <https://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde> (consulta 19/08/2022).

ONOFRE RULLAN<sup>a</sup>

## FORMENTERA, INSULARITAT HIBERNAL I SOBRESATURACIÓ ESTIVAL

### RESUM

La menor de les illes poblades de l'arxipèlag balear és, també, l'única illa espanyola poblada sense aeroport. Aquesta circumstància, afegida al fet de ser l'illa més al sud les Balears, la singularitza fent-la partícip de les característiques mediterrànies més meridionals: poca precipitació, molta lluminositat... Sobre aquestes condicions, les seves praderies de posidònia han produït l'arena d'unes platges que han meravellat l'observador del plujós i poc lluminós nord europeu. Tot plegat ha conformat un dels destins més selectes i singulars de la mediterrània occidental amb efectes ambientals, socials i econòmics no sempre tant positius com mostren segons quines estadístiques. Algunes iniciatives locals intenten contrarestar els efectes negatius d'una explotació turística que podrien fer que l'illa morís d'èxit.

PARAULES CLAU: Formentera; insularitat; sobresaturació; turisme.

### FORMENTERA, WINTER INSULARITY AND SUMMER OVERSATURATION

### ABSTRACT

The smallest of the inhabited islands of the Balearic archipelago is also the only inhabited Spanish island without an airport. This circumstance, added to the fact that it is the southernmost island of the Balearic Islands, makes it unique by making it part of the most southern Mediterranean characteristics: little precipitation, a lot of light... On these conditions, its posidonia meadows have produced the sand of beaches that have amazed the observer of the rainy and dimly lit Northern Europe. All of this has made it one of the most select and unique destinations in the Western Mediterranean, with environmental,

---

a Departament de Geografia, Universitat de les Illes Balears. orullan@uib.es, <https://orcid.org/0000-0001-7686-580X>

Fecha de recepción: 10-09-2022. Fecha de aceptación: 24-04-2023.

social and economic effects that are not always as positive as some statistics show. Some local initiatives try to counteract the negative effects of a tourist exploitation that could make the island die of success.

KEYWORDS: Formentera; insularity; oversaturation; tourism.

L'any 1950, a l'edat de 25 anys, Joan Vilà Valentí publicava un article a *Estudios Geográficos* dedicat a l'illa de Formentera<sup>1</sup>. La data de publicació és important, ja que aleshores Formentera, en paraules del mateix autor, era “una altra Formentera” (Vilà, [1985] 2001, p. 318). Un estudi, com prologà Vilà a la reedició en català de l'any 1985, on no hi apareix “la paraula «turisme», un mot ara omnipresent i que, en canvi, inútilment cercarem a les pàgines que segueixen” (Vilà, [1985] 2001, p. 318). El treball va ser el “resultat d'unes observacions, unes dades i unes recerques que es refereixen i que foren efectuades durant els anys 1947 i 1948” (Vilà, [1985] 2001, p. 317).

Per aquelles dates Formentera era a la foscor més profunda, quan Vilà va començar a observar i recollir dades (1947) només feia cinc anys que s'havia tancat el tenebrós camp de concentració de presos republicans de la Savina (1939-1942)<sup>2</sup>. Conegut com “es Campament”, de 1939 a 1942 concentrà en condicions inhumanes més de 1.000 presoners polítics republicans després de l'aixecament militar feixista que va enderrocar la democràtica segona República Espanyola. D'aquest episodi se n'ha dit “la cara fosca del paradís” que es contraposava a les llums dels primers símptomes d'activitat turística que havien sorgit a la dècada del 1930. Les illes sovint han compartit aquestes dues antagòniques funcions: destí turístic i presó<sup>3</sup>.

La foscor del decenni de 1940, inconscientment o conscientment, aflora en l'observació de l'illa del geògraf sallentí:

En conjunto, hemos de reconocerlo, condiciones poco adecuadas para el desarrollo de la vida humana. El estudio de esta isla de Formentera –retazos llanos, poco fértiles, abiertos a la excesiva luminosidad del Mediterráneo– saca a relucir, en buena parte, un aprovechamiento minucioso y avaro del agua, una defensa tenaz contra el viento [...] no presenta para el hombre unas circunstancias de marcado interés (Vilà, [1950] 2001, p. 72).

Tres quarts de segle després del treball de camp de Vilà, efectivament, Formentera és una altra illa que ha passat de la foscor i la sobreturistització estival, un canvi radical que volem analitzar en aquest article.

1 L'article fou traduït al català l'any 1985 a instàncies de l'Ajuntament de Formentera i reeditat al 2001 (Vilà, [1950] 2001); en aquest treball les citacions aniran referides la reedició de 2001.

2 <http://www.eeif.cat/veus/camp-de-concentraci%C3%B3-de-Formentera/>

3 El captiveri dels soldats napoleònics (1809-1814) a Cabrera després de la derrota de Bailèn és un dels episodis més cruels de la funció presó a les illes Balears. En el cas de Formentera, una de les darreres ambientacions com illa-presó, sense esmentar el seu nom expressament, va ser la pel·lícula *L'illa de l'holandès* (2001), basada en la novel·la homònima de Ferran Torrent.



## MARC TEÒRIC, OBJECTIUS I METODOLOGIA

A la dècada del 1980 va fer fortuna el concepte de capacitat de càrrega (Getz, 1983) que, d'alguna manera, venia a fer un pas més enllà de la teoria del cicles de vida de Butler (1980), una teoria que el mateix autor ha repensat en clau sostenibilista en moltes publicacions posteriors (Butler, 2019). La teoria dels cicles de vida no és més que l'aplicació a les destinacions turístiques de la corba logística del creixement de les poblacions que els naturalistes havien descrit al segle XIX. Com a conseqüència d'això, el cicle de vida, si més no a les seves primeres formulacions, tenia un marcat caràcter espontani i no planificat, es creixia, madurava i moria de forma "natural". Això no convenia gens als pensadors més crítics, que argumentaven que rere qualsevol cicle hi ha sempre planificació, ja sigui explícita o implícita. Plantejar limitacions a partir de determinada capacitat de càrrega era, precisament, un intent d'evitar el declivi dels destins turístics, la següent passa serà, directament, invocar el decreixement en un intent de redreçar els cicles de vida que condueixen a la decadència (Hall, 2009).

Tot i aquestes teories, el turisme no ha deixat de créixer a totes les escales (García, 2017); després de la fallida immobiliària de 2008, la inversió s'ha dirigit amb força cap al turisme i això ha estat acompanyat de fortes inversions en renovades i potents infraestructures de transports. Sense comptar amb el parèntesi de la pandèmia, des de principis de segle s'ha doblat el número de turistes internacionals assolint els 1.461 milions l'any 2019 segons la OMT. El turisme, en ser una experiència que es produeix i consumeix instantàniament, en no tenir un efecte durador i caducar tot d'una d'haver estat consumit, aporta als capitals una quasi instantània velocitat de rotació. Una velocitat de circulació que no aporten altres activitats productives com la urbanització.

Això ha fet que, més enllà de teories com la del cicle de vida o de la capacitat de càrrega, hagi despuntat l'activitat turística a totes les escales i es comenci a parlar de sobreturisme (*overtourism*), un terme que data de 2016 i que fou proposat pel lloc de notícies de la indústria dels viatges Skift (Navalón-García, 2020, p. 554). El sobreturisme fa referència a la sobreesaturació, ni que sigui estacional, de determinats destins turístics que, puntualment, poden desembocar en turismofòbia. Tres anys després de l'aparició del terme sobreturisme, des del mateix lloc de notícies Skift, es va proposar un nou concepte que volia posar remei als efectes negatius del sobreturisme, el terme és subturisme (*undertourism*) i, ambdós termes, ja estan animant el debat acadèmic (Pons et al., 2020). El subturisme no reivindica menys turisme per contrarestar el sobreturisme, el que planteja és que:

hi ha destinacions que reconeixen que un grup de viatgers adinerats són millors que molts turistes amb escàs efectiu (Peltier, 2019).

El subturisme, per tant, al que aspira és a explotar indrets o determinats períodes de l'any amb menors densitats de turistes però amb els mateixos o majors guanys. La pujada de preus de determinades destinacions pot afavorir els viatgers adinerats front als d'escàs efectiu i, en certa manera, passar del sobreturisme al subturisme. A entorns urbans a això li diuen gentrificació.

Com és ben conegut, el turisme a la conca mediterrània opera especialment a l'estiu i es focalitza, sobretot, a la costa. Això fa que, puntualment, es visquin situacions de massificació turística (sobreturisme)

que, en determinades illes, pot ser percebut com a especialment incòmode tant pels residents com pels propis visitants. Aquest és el cas de Formentera que pretenem analitzar en aquest treball on la reduïda extensió de l'illa, la seva proximitat a Eivissa i l'espectacularitat de les seves platges es combinen per assolir a l'estiu un grau de sobresaturació turística que, des de diferents iniciatives, es pretén reconduir.

A partir d'aquest marc teòric, l'objectiu d'aquest treball és analitzar quines polítiques s'estan implementant i com està responant l'illa a la saturació, al sobreturisme estival, per reconduir-lo cap al subturisme o, si fa el cas, cap a decreixement turístic.

La metodologia consistirà en un repàs geohistòric que ha conduït a la situació actual i una anàlisi de les principals polítiques que, ara mateix, s'estan implementant. Les fonts d'informació provenen sobretot de la literatura acadèmica, les fonts institucionals y dels mitjans de comunicació, així com del treball de camp.

### SINGULARITATS GEOGRÀFIQUES DE FORMENTERA

La menor de les Balears poblades (83,24 km<sup>2</sup> i 115 km de costa) és, a més, la més meridional de l'arxipèlag. En ella hi destaquen, entre d'altres, tres singularitats, 1) és l'única illa poblada i turística de l'Estat que no té aeroport, 2) es administra per una institució sense equivalent a l'Estat, el Consell Insular de Formentera, que és alhora ajuntament, diputació i, en moltes matèries, exerceix competències de comunitat autònoma, i 3) és l'única de les quatre illes poblades de les Balears sense sòl urbanitzable.

Aquests i altres trets han ajudat a conformar una imatge també singular que ha anat canviant al llarg del temps. Els primers il·lustrats del XVIII la titllaren de primitiva i econòmicament endarrerida i, des de finals del segle XIX, els visitants romàntics l'enaltiren admirant precisament aquell primitivisme (Tugores, 2021, p. 70). Dues visions que, evolucionades, segueixen competint a l'arena política de l'illa, ara sota les banderes del creixement i del decreixement.

Però la imatge de Formentera no només ha variat en el temps, també ho fa segons sigui observada amb ulls formenterers o forans. Els ulls més privilegiats per observar Formentera des de fora són els d'Eivissa, illa d'on prové el seu poblament modern al temps que és el seu primer node aeroportuari i la seva principal connexió marítima. Des d'Eivissa, Formentera és observada com a perifèrica i fronterera:

Llunyana i just a tocar  
sola i fent-nos companyia  
cap a la part de migdia  
Formentera ens clou la mar<sup>4</sup>

La visió eivissenca de Formentera és la visió des del nord, geogràfic i econòmic i en molts períodes també polític. Va pertànyer a la parròquia d'Eivissa fins al 1785, al seu municipi fins al 1822 i a l'extint Consell Insular d'Eivissa i Formentera fins a la creació del Consell Insular de Formentera l'any 2007.

4 Marià Villangómez, *El mirador*, 1977. <http://www.endrets.cat/index.php/text/7081/formentera-villangomez-maria-ca.html>

Però Formentera també es percep des del sud. Als segles XVI i XVII va ser refugi de fugitius i llançadora dels atacs corsaris i pirates contra Eivissa i ara, al segle XXI, és una de les portes de la migració des del paísos empobrits africans cap als paísos enriquits europeus des de que, el 2007, va arribar a l'illa la primera pastera magribina<sup>5</sup>.

Però més enllà de les singularitats i de la situació general de l'illa, les característiques endògenes del seu emplaçament també la singularitzen i la diferencien de les altres Balears. Aquí en destacarem tres: 1) les seves platges d'aigües cristal·lines, 2) el complicat pas dels Freus com a única via d'accés i sortida marítima cap al nord, i 3) l'alternança de períodes de feble poblament, arribant al despoblament, amb altres de repoblament assolint la sobresaturació estival als darrers anys.

La combinació d'aquestes característiques ha fet que la publicitat turística parli sovint de la més meridional de les Balears com a l'últim paradís del Mediterrani<sup>6</sup> que, per molts, és un clar exemple del perill que corre l'illa de morir d'èxit per sobreturisme estival.

### *La posidònia i les platges de Formentera*

A cavall entre les dues Pitiüses, el Parc Natural de ses Salines d'Eivissa i Formentera<sup>7</sup> abasta, des de 2001, 168 km<sup>2</sup> (el 83 % marítics), afectant de ple la zona dels Freus i gran part de les praderies de *Posidonia oceanica*, el gran bosc submergit responsable de la claredat i color turquesa de les aigües formenterenses. D'elevada salinitat, absència d'aportacions fluvials i forta evaporació, la aigües costaneres de l'illa són pobres en nutrients i d'aquesta pobresa en prové gran part de la riquesa turística. Les aigües oligotròfiques que envolten l'illa són molts transparents (30-40 m de mitjana), la qual cosa ha permès i afavorit el desenvolupament de les praderies de *Posidonia oceanica* (San Félix, 2006, p. 53), una planta superior fotosintetitzadora que "s'alimenta" de la llum. Unes praderies que, a més, són les responsables de la producció de l'arena de les platges<sup>8</sup>.

5 <https://www.diariodeibiza.es/ibiza/2008/01/17/primer-patera-magreb-llego-formentera-31117390.html>

6 L'eslògan és del Patronat de Turisme de Formentera (2006), però ha estat popularitzat per la publicitat turística tant pública com privada (Nel-lo, 2013, pp. 123-124), vegeu, com exemple, <https://www.youtube.com/watch?v=zg3r9NU3oPk>. L'origen de l'eslògan està vinculat a l'eclosió del turisme italià quan, a principis de la dècada del 1990, el tour operador italià Going va desviar gran part de la seva oferta cap a l'oest per mor de la guerra dels Balcans. Aleshores va llançar la campanya promocional "l'isla absoluta, l'último paradiso" en referència a Formentera i destinat inicialment a clients d'alt poder adquisitiu. Avui el turisme italià és el més nombros de Formentera superant l'alemany, dominant fins al canvi de segle. L'any 1980 el 84 % dels turistes estrangers eren alemanys i només el 0,4 % italians (Ramon, 2017, p. 572), l'any 2019 els alemanys (24 %) eren superats amb escreix pels italians (52 %) <https://www.observatorideformentera.cat/visions/visio-turisme/barometre-turistic-formentera/>

7 [https://ca.balearsnatura.com/parque\\_natural/parc-natural-de-ses-salines-deivissa-i-formentera/](https://ca.balearsnatura.com/parque_natural/parc-natural-de-ses-salines-deivissa-i-formentera/) La zona en gran part ja havia estat protegida urbanísticament l'any 1991 i declarada Reserva Natural l'any 1995.

8 Quan el sector hotelier balear en general i formenterer en particular va comprendre que l'arena de les seves platges són bioclasts d'organismes que viuen als alguers de posidònia, el seus plantejaments respecte a les regeneracions de platges, retirada de posidònia morta, fondejos, etc. va veure's, si més no, matisada. El canvi d'opinió es va començar a percebre arran de la divulgació dels primers treballs dels geomorfòlegs costaners del departament de Geografia de la UIB, especialment amb la publicació del llibre de Rodríguez, Servera i Martín (2000).

Endèmica del Mediterrani, la *Posidonia oceanica* cobreix més de 554 km<sup>2</sup> a les Balears, una superfície equivalent a l'illa d'Eivissa, i suposa un 50 % de la que hi ha a les aigües estatals (Vaquer-Sunyer et al., 2021). Entre els valors ambientals de les praderies n'hi ha un d'especial interès pel turisme de sol i platja, més de 2/3 parts de l'arena de les platges balears és arena biogènica, restes animals i vegetals que formen els grams d'arena i que, en vida, habiten les praderies. S'ha calculat que la productivitat de les praderies de posidònia és de 60-70 grams/m<sup>2</sup>/any (Canals i Ballesteros, 1997) o, el que és el mateix, 600 kl/Ha/any. En el cas concret de Formentera, s'ha localitzat un exemplar de posidònia de set quilòmetres d'una edat estimada de cent mil anys (Arnaud-Haond et al., 2012). Les praderies de posidònia d'Eivissa i Formentera van ser declarades Patrimoni de la Humanitat per la Unesco el 1999.

La posidònia, per tant, és la responsable de la producció de l'arena i de la transparència de les aigües de les platges de Formentera (figura 1), per la qual cosa hi és prohibit el fondeig no regulat<sup>9</sup>.

Figura 1. Les praderies de posidònia de Formentera i el seu efecte sobre la transparència de les seves aigües



Font: elaborat a partir de <https://ideib.caib.es/posidonia> i <https://www.coralyachting.com/estas-son-las-mejores-playas-para-fondear-en-formentera-n-52-es>

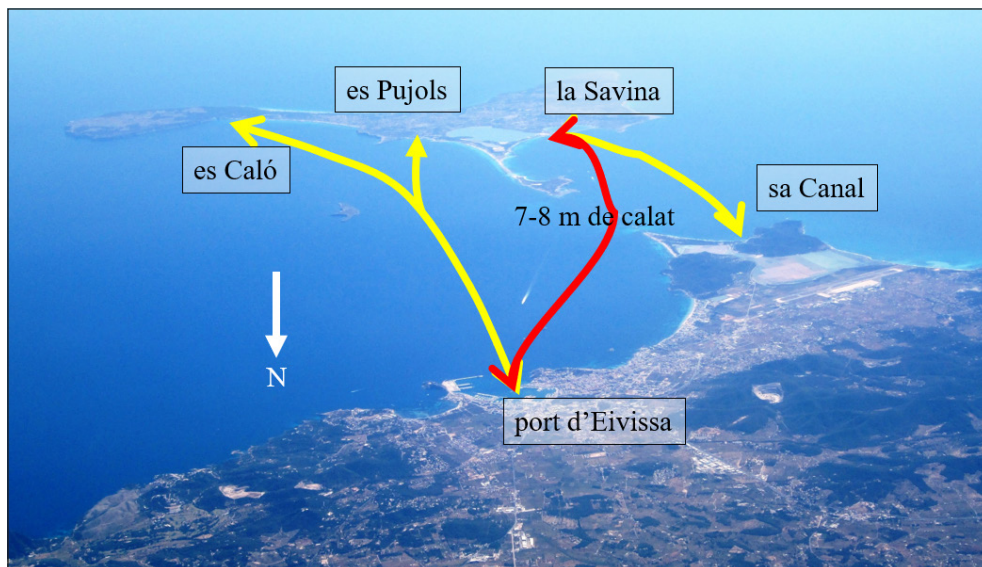
### *Els Freus i la connexió Eivissa-Formentera*

Les Pitiüses formaven una sola illa fins que l'erosió post-alpina i les successives regressions i transgressions marines convertí Formentera i els seus illots adjacents en sub-arxipèlag. El cordó d'illes separades per freus que es disposen de nord a sud, entre Eivissa i Formentera, són un romanent d'aquesta antiga unió (Costa et al., 1985). Però la fragmentació de l'antiga gran Pitiüsa no ha arribat encara a les seves darreres conseqüències i travessar els Freus, anomenats les Portes fins al segle XVI, no és una comesa gens fàcil. El freu Gran, la "porta" principal de 1.800 m entre les illes des Penjats i des Porcs, té només

<sup>9</sup> Així ho estableix el decret de posidònia que es pot consultar a aquest enllaç. La cartografia de les praderies es pot consultar a <https://ideib.caib.es/posidonia>.

7-8 m de calat, la qual cosa fa que al més mínim temporal l'illa quedi incomunicada per mar atès que el port principal, la Savina, és a ponent de l'antic cordó i el port d'Eivissa és a llevant (figura 2). Aquesta complicació dels transports marítims accentua puntualment l'aïllament de Formentera.

Figura 2. La difícil comunicació entre els ports d'Eivissa i Formentera pels Freus



Font: elaboració pròpia a partir de Google Earth.

Alternativament al pas des Freus, el cabotatge tradicional havia connectat les dues illes per l'est de l'antic cordó. Des de finals del XIX fins a la dècada del 1950 hi havia una línia marítima regular que connectava el port d'Eivissa amb el Caló de Sant Agustí (Homar, 2004) i es Pujols, ambdós a la costa est de Formentera<sup>10</sup>. Per l'oest del cordó dels Freus sovint s'ha plantejat també l'alternativa des del moll de sa Canal a la Savina (figura 2).

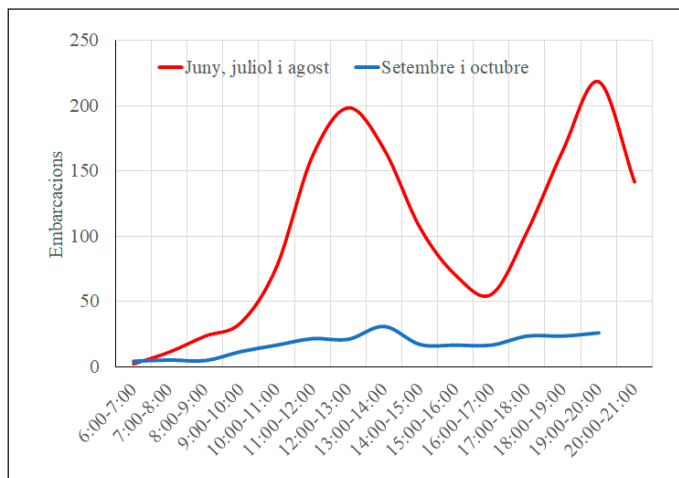
Els 21 km que separen el port de la Savina i la ciutat d'Eivissa s'han de salvar, sí o sí, pels Freus i, atesa la inexistència d'alternativa a la marítima, la línia s'ha convertit en la més transitada (i rendible) de l'Estat. El freu Gran és també la porta usada preferentment per connectar els ports del SE d'Eivissa amb els de la costa valenciana. Tot plegat, fa que l'indret suporti uns elevats trànsits que han estat comptabilitzats, per primera vegada, pels tècnics del Parc Natural de les Salines d'Eivissa i Formentera

<sup>10</sup> El transport de cabotatge va ser una pràctica habitual fins a mitjans del segle XX com a alternativa al mal estat de les carreteres. A mitjans del segle XIX hi havia varis llaüts de tràfic i un de correu que connectaven es Caló i es Pujols amb Eivissa (Serra i Yern, 2006, p. 68). És el mateix cas dels transports entre la Cala de Sant Vicent i Vila (Borthen, [1967] 2010, p. 18). Tant en el cas des Caló-Vila d'Eivissa com al Sant Vicent-Vila d'Eivissa s'aportaven matèries primeres cap a la capital i productes elaborats cap a la perifèria.

els diumenges dels mesos de juny a octubre de 2017 i 2018 (Bayona et al., 2018) (figura 3). Les principals dades d'aquesta anàlisi parlen de 1.960 trànsits d'embarcacions al dia de mitjana, amb un màxim de 2.242 (6 d'agost de 2017) i puntes de 540 trànsits/hora. Els tipus d'embarcacions que travessen els freus són no regulars en més d'un 80 % i, en un 55 %, són d'eslores de més de 12 m. Unes embarcacions que, des dels ports esportius d'Eivissa, van a la cerca de les aigües turquesa de les platges de Formentera. Els tècnics del parc han calculat que el consum de combustible d'aquest flux és superior al de tot el transport terrestre anual de Formentera.

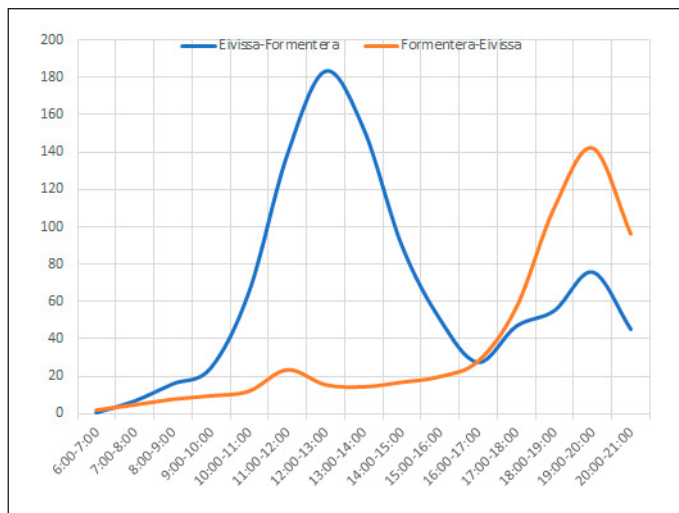
Aquestes dades palesen que la mobilitat marítima interpititüsa segueix el típic model de desplaçaments (*commuting*) d'una àrea metropolitana, tot i que en comptes d'anar al lloc de treball es va, des d'Eivissa, al lloc d'oci de les platges de Formentera. D'11:00 a 14:30 domina el sentit Eivissa-Formentera i de 17:00 a 21:00 el de retorn (figura 4). En temporada baixa la pressió minva i els Freus i les platges de Formentera poden reposar (figura 3).

Figura 3. El trànsit als Freus en cap de setmana de juny a octubre (2017 i 2018)



Font: elaborat a partir de Bayona et al. (2018, p. 494) i dades pròpies de l'Òrgan de Gestió del Parc Natural de ses Salines d'Eivissa i Formentera.

Figura 4. El trànsit d'embarcacions Eivissa-Formentera i Formentera-Eivissa en temporada alta (2017 i 2018)



Font: elaborat a partir de Bayona et al. (2018, p. 494) i dades pròpies de l'Òrgan de Gestió del Parc Natural de ses Salines d'Eivissa i Formentera.

Els ports esportius, sobretot eivissencs, són els que més pressionen Formentera, els que llancen les embarcacions que fondegen a les seves cristal·lines aigües, un clar exemple de turisme autodestructiu del recurs que precisament atreu iots i velers.

Els responsables del parc natural veuen així la situació

Quan contemples la mar, ni veus l'horitzó. [...], quan vas a la platja de ses Illetes, primer hi veus una filera de vehicles aparcats; després, una de motos i una de bicicletes; després, les cordes de la platja, una filera de para-sols i una altra de gent. A la mar, hi ha una filera d'embarcacions fondejades i, al final, un fort trànsit d'embarcacions<sup>11</sup>.

Però més enllà dels Freus, la posidònia, les platges cristal·lines i els fluxos marítics, també hi ha una Formentera interior que metabolitza, com pot, les seves relacions exògenes. El fluctuant ritme, històric i estacional, del seu poblament i la seva població és el millor reflex de les relacions exteriors de l'illa. A les illes petites com Formentera són més importants les dinàmiques exògenes que les endògenes per explicar les seves idiosincràsies.

<sup>11</sup> Declaracions de Vicenç Fortesa, ex-director i tècnic del parc natural de les Salines d'Eivissa i Formentera que es poden consultar a aquest enllaç.

### *Despoblaments i poblament*

Formentera, com la resta de Balears, va ser poblada per primera vegada a l'edat dels metalls, entre finals del neolític i el calcolític, en el cas formenterer sembla que cap al 2000 aC. Des d'aleshores hi ha hagut períodes de poblament i despoblament influïts per dinàmiques que també afectaven a la resta d'illes Balears.

Tot i això, cal advertir que han estat escasses les etapes en que l'arxipèlag ha estat unificat administrativament, al marge de si ha tingut o no d'independència política. De fet, unides i completament independents les actuals illes Balears només ho han estat durant 55 anys del període musulmà<sup>12</sup>, quan es van independitzar com a taifa de la de Dénia (1059) fins que foren dominades pels almoràvits (1114). Unides administrativament malgrat inserides en àmbits d'escala superior tampoc no ho han estat molts períodes: poc més de mig segle de província romana (de la segona meitat del segle iv fins al 455); província espanyola de 1833 a 1983 (150 anys); i comunitat autònoma espanyola des de 1983 (39 anys al 2022). Resumint, 55 anys d'independència i uns dos segles i mig com a entitat unificada però inserida en àmbits politicoadministratius de superior abast geogràfic i polític. Només tres segles dels més de 4.000 anys que fa que les Balears són poblades. Aquestes i altres circumstàncies van servir per afirmar que “allò balear no existeix com a determinatiu de les illes” (Barceló, 1969, p. 302).

Però, mira per on, la prehistòria de Formentera potser ens descobreix un altre període en que allò balear sí que, potser, va existir. Al cap de Barbaria, al bronze antic i mitjà (1650-900 aC), es localitzen trenta-tres jaciments, representatius de les diverses etapes de la història de l'illa. Vint-i-un d'ells pertanyen a l'època de les navetes assimilable a la de la resta de les Balears (Sureda et al., 2017, p. 331). Unes navetes tipològicament diferenciades dels seus equivalents del sud de França. Això indicaria que, després de les primeres arribades dels humans a les diferents Balears, s'haurien articulats les relacions entre illes amb més força que les que es poguessin donar amb el continent.

Els poblaments posteriors de Formentera amb alguna fase que s'ha dubtat de la seva continuïtat (segles vi-iv aC), han estat vinculats a diferents civilitzacions i imperis: fenicis, púnics, romans, musulmans i, des del segle xiii, sota el feudalisme cristià que aportaren els conqueridors catalans. Però aquesta darrera onada, inicialment, va ser més aviat efímera. La pesta i els atacs corsaris documentats durant el segle xvi i xvii van fer despoblar l'illa en un moment que la Mediterrània perdia interès comercial a favor de la conquerida Amèrica. Durant els segles xvi i xvii, les notícies documentals sobre Formentera fan suposar que era usada pels eivissencs com a lloc on s'obtenien materials diversos (fusta, marès...) i on es mantenien ramats i alguns camps de conreu, però on no hi havia població estable. L'illa sovint també era lloc de refugi de pirates i corsaris a l'espera d'atacar Eivissa i, sovint, ho era també de furtius i buscats per la justícia. L'esgotament dels botins de la conquesta var fer perdre interès per les zones més marginals i més desproveïdes de recursos.

---

12 Els 67 anys de l'anomenat regne privatiu de Mallorca (1276-1343) no va ser només balear, atès que incloïa comtats de l'actual Catalunya Nord i Perpinyà n'era la principal ciutat de residència dels reis.



El des poblament durà fins que el Rei va concedir el dret d'establir-se a Formentera a Marc Ferrer (1697) i a Antoni Blanc (1699) (Cardona, 1995). El repoblament, a partir del segle XVIII, va seguir el model d'assentament rural eivissenc, que és des d'on provenien els primers repobladors. Tot i que es donen algunes diferències entre l'arquitectura rural eivissenca i la formenterera, ambdues illes comparteixen la dispersió minifundista del seu poblament rural. Per tant, cal anar a cercar a Eivissa l'explicació del poblament dispers formenterer.

### La dispersió del poblament rural

L'any 1879, el 52,6 % del propietaris formenterers tenien propietats de menys de 5 hectàrees, l'any 1957 el percentatge havia pujat al 71,2 % (Bisson, 1978, p. 213) i dades més actuals confirmen la tendència minifunditzadora (Prats, 2009). Com s'explica el poblament minifundista i dispers pitiús? D'entrada, cal advertir que no s'explica per la mateixa raó que ho fa, per exemple, el minifundisme gallec, on les herències no es distribueixen majoritàriament a favor del primogènit i sí les Pitiüses, on la institució de l'hereu ha estat i és vigent al seu dret civil.

S'han fet moltes càbales per explicar la singularitat del poblament rural pitiús, diferent del concentrat de Mallorca i Menorca. S'ha parlat d'estratègia de defensa front als atacs corsaris, accidentada orografia, origen púnic, societat rural ben estructurada que no necessitava concertar-se, manca de polítiques reials de concentració en pobles com a Mallorca i Menorca... Tot i que cap d'aquests arguments es pugui descartar –i que nosaltres mateixos hem argumentat en altres treballs (Rullan et al., 1998, p. 135)–, cap d'ells sembla definitiu, ja que les característiques esmentades es poden trobar també en altres indrets de poblament concentrat.

L'historiador eivissenc Antoni Ferrer (2012), aprofundint en els arguments del geògraf Jean Bisson, ha parlat de diferències entre les terres de pagesos i de senyors des del primer moment de la conquesta catalana (Ferrer, 2012, p. 121). La impossibilitat d'exercir el control efectiu per part dels senyors feudals assentats a la única població concentrada de l'illa, Vila, era per mor dels calamitosos camins interiors de les perifèriques Pitiüses. Això els va fer optar majoritàriament per l'establiment de pagesos a alou lliure o cens emfitèutic (propietaris del dret d'ús) als indrets llunyans de la ciutat (Ferrer, 2012, p. 116). Els senyors feudals es reservaren el pla de Vila i de les Salines, que explotaren mitjançant capatassos encarregats (majorals segons la documentació) amb important participació d'esclaus. Això hauria configurat una part de l'illa situada més enllà del 5-10 km de la ciutat en un règim medieval quasi equivalent a la propietat privada, atès que tant les propietats en alou com els drets d'ús del censos emfitèutics podien ser venuts i heretats sense la intervenció directa dels senyors jurisdiccionals feudals, la qual cosa hauria conduït a un espai rural de pagesos-propietaris.

Però aquesta circumstància, en sí mateixa, no acaba d'explicar l'assentament dispers i minifundista dels pagesos de les Pitiüses. I encara ho explica menys si pensem que, com a la resta de les Balears, el dret civil reconeix la institució de l'hereu com a major beneficiari de l'herència. La resta de descendència, els legitimaris, s'havien de repartir entre ells una part minoritària del llegat familiar. Jean Bisson plantejà la pregunta amb claredat:

¿per què, en aquesta illa amb el costum de l'hereu tan sòlidament ancorat, es va poder desembocar en tanta dispersió de la propietat, tanta fragmentació del cadastre, quan esperaríem el contrari, com ha demostrat l'exemple de Menorca? (Bisson, 1978, p. 218).

El geògraf francès interpreta la qüestió en els següents termes:

Es tracta d'un procés de divisió a través del joc de la "legítima" (...). Per què es fa aquí l'aplicació sistemàtica de la legítima, quan aquest procediment tan poques vegades es concreta sobre el terreny a Menorca? Per una simple raó: és que a Menorca la part de l'herència atorgada com a legítima als germans està composta habitualment per cases de poble, mobles, joies, diners en efectiu... de manera que la finca rústica passa normalment íntegrament a mans de l'hereu preferent. Però el que era concebible a Menorca on, des del segle XVIII, s'havien acumulat riqueses en béns diversos, no ho era gaire en una illa com Eivissa, només rica de la seva terra: per atorgar als altres hereus la part que els corresponia, s'havia d'amputar els béns de la terra, ja que no es tractava de compensar-los en diners, tan pocs n'hi havia en efectiu (...) És comprensible que la progressiva disminució de les propietats comportés una emigració de joves, perquè a la llarga les legítimes es van mostrar inviables (...). Així, en el cas de Menorca, la balança es va decantar a favor de l'hereu, en el cas d'Eivissa, a favor de la legítima: l'aplicació del mateix principi de rigor en un context econòmic contrari –economia oberta a Menorca, quasi autarquia a Eivissa– i a dos tipus de societats molt diferents –els propietaris burgesos urbans a Menorca els pagesos-propietaris a Eivissa–, podria conduir a un resultat oposat (Bisson, 1978, p. 218).

Un argument defensat també, tres anys després de Bisson, per Claudio Alarco (1981, p. 58 i 194).

Amb aquests arguments, cal anar a cercar l'explicació en la tempesta perfecta que suposa la combinació de tres factors: 1) règim de tinença de la terra de pagesos-propietaris en base a alous i censos emfitèutics, 2) institució de l'hereu amb legítimes, i 3) pobresa rural de l'illa que només permetia heretar als legitimaris tot subdividint la terra. A les Pitiüses rurals, a diferència de Menorca, tot i compartir la institució de l'hereu, no hi va haver acumulacions de capitals<sup>13</sup>, la qual cosa va fer que els legitimaris rebessin la seva part en forma d'un tros de la finca matriu. Això, a Menorca, com apuntava Jean Bisson, es feia en forma de diners, joies, cases urbanes...

Aquest patró de poblament dispers no era del gust dels il·lustrats del XVIII, que, com ja hem apuntat, el consideraven primitiu i antieconòmic i el volien reconduir cap a la concentració. La iniciativa va partir de l'església il·lustrada (Vives-Miró i Rullan, 2022, pp. 8-9) que, tot just després de la creació del Bisbat d'Eivissa i Formentera (1782), va impulsar un pla parroquial (1785) que creava 17 parròquies a Eivissa i 3 a Formentera: Sant Francesc Xavier (1738), el Pilar de la Mola (1784) i Sant Ferran de ses Roques (1889)<sup>14</sup>. Més enllà de voler evangelitzar els dispersos, primitius i autàrquics pagesos, es tractava

13 A excepció del cors i les possible remeses de l'emigració, només les Salines d'Eivissa i Formentera van representar algun tipus de base econòmica amb vocació exportadora. Explotades des de la conquesta pels senyors jurisdiccionals assentats a Vila, van ser confiscades per la monarquia borbònica, per "dret de conquesta", després del decret de Nova Planta (1716). Privatitzades l'any 1870, les 100 hectàrees de les Salines de Formentera produïen unes 20.000 tones de sal. Deixaren de funcionar el 1984.

14 En el cas de Sant Francesc (la capital de l'illa) i de Sant Ferran és indicatiu que tot i ser aquestes les denominacions oficials actuals dels nuclis de població, molts formenterers els anomenen encara "San Franciscu" i "San Fernandu" amb fonètica formenterera però en castellà. Tot un indicador de que aquets nuclis foren concebuts i impulsats des de terres castellanoparlants.

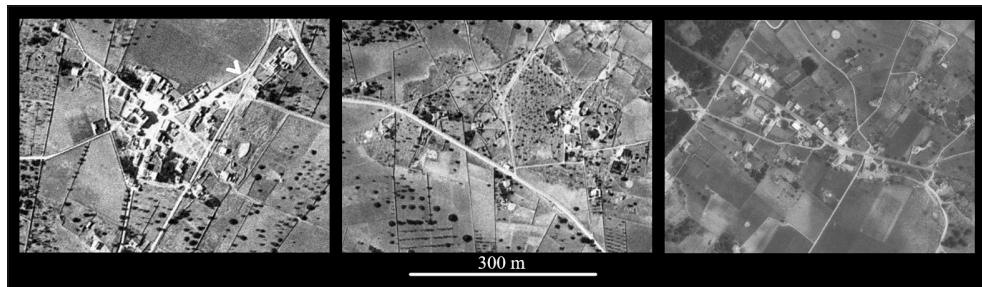
d'implantar tres “nuclis de condensació” a partir dels quals s'esperava que progressàs l'agrupament de la població. Una concentració que es pretenia impulsar per combatre el que els il·lustrats consideraven una deseconomia, la baixa productivitat dels pagesos de les Pitiüses, que “solo siembran el trigo que necesitan” (Vargas Ponce, [1787] 1983, p. 9).

L'objectiu concentrador no s'assolí, i l'any 1929 un nou pla parroquial seguia amb el mateix objectiu; en aquest nou pla es comptabilitzaven 668 cases disperses a Formentera on hi habitaven 2.879 feligresos (Cardona, 1985, p. 239). L'efecte territorial dels plans parroquials va ser mínim, el vol aeri de 1956 va permetre comptabilitzar 933 edificacions disperses (Prats, 2009, p. 314) i els nuclis no quallaren fins a la segona meitat del segle xx, però impulsats pel turisme, no per l'església.

### Els nuclis de població concentrada

A Formentera, com a Eivissa, el genèric “poble” s'associa als entorns urbans que s'agrupen a redós de les esglésies i, per tant, son relativament recents. L'agrupament d'habitatges al voltant de l'església de Sant Francesc va rebre la il·lustrativa denominació de “Poble de Formentera” al capbreu de 1797 i només s'hi agrupaven 21 cases<sup>15</sup>. L'arxiduc Lluís Salvador, el 1867, n'hi comptà tant sols 18, en un agrupament que, segons ell, no arribava a la consideració de població. Al 1909, Artur Pérez-Cabrero, a la primera guia turística d'Eivissa i Formentera, deia que eren una trentena les cases de Sant Francesc. Mig segle després, a les portes de l'expansió turística, els primers vols complets sobre l'illa del 1956 permeten observar la reduïda extensió de Sant Francesc, la petita i dispersa concentració del Pilar i la inexistència encara de nucli concentrat a Sant Ferran (figura 5).

Figura 5. Els nuclis de Sant Francesc, Sant Ferran i el Pilar (1956)



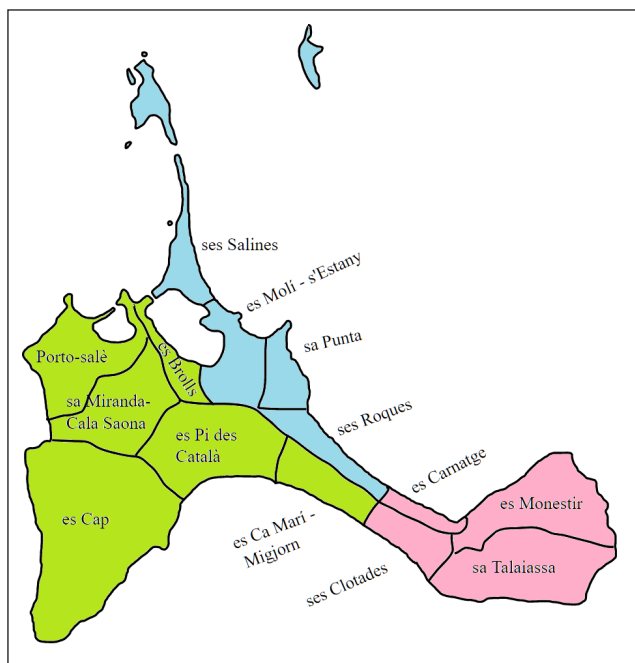
Font: elaborat a partir de <https://ideib.caib.es/visor/>

Sant Francesc, l'any 1956, cobria unes 4 hectàrees que actualment (2022) son 24 sense comptar àmbits urbans propers, Sant Ferran ha assolit les 17 hectàrees i el Pilar encara no arriba a les 7. De fet, fins a la irrupció del turisme, Formentera funcionava, com Eivissa, a tres escales d'organització territorial:

<sup>15</sup> <http://www.eeif.es/veus/Poble-de-Formentera/>

les véndes, les 3 parròquies centralitzades a les esglésies dels pobles i un sol municipi amb seu a Sant Francesc (figura 6).

Figura 6. Les véndes agrupades en les parròquies Sant Francesc (verd), Sant Ferran (cel) i el Pilar (rosa) del municipi de Formentera



Font: <https://www.catalalatac.cat/wp/paisos-catalans/illes-balears/formentera/>

La vénda<sup>16</sup> seguia sent un dels elements bàsics de l'organització tradicional formenterera fins que el turisme va desplaçar la seva importància a favor dels tres nuclis interiors i les urbanitzacions costaneres.

Però tot i que els pobles no acabaven de quallar fins a la segona meitat del segle xx, a les dècades del 1930 i 1940, Formentera va viure episodis de llums i foscors que anunciaven canvis en molts aspectes. Les llums provenien de la inauguració del primer hotel de l'illa (1933), l'hotel IFA<sup>17</sup> de Can Marroig (Serra i Yern, 2005, pp. 103-106) o del projecte del mateix any d'un pla d'urbanització i alineacions de la Savina. Les ombres vingueren pel ja esmentat camp de concentració de Formentera que s'ubicà precisament a una part del que havia de ser el nou eixample de la Savina (figura 7).

<sup>16</sup> La vénda és una associació no institucionalitzada per a la realització del feines en comú (defensa, mínim intercanvi, determinades labors agrícoles...), <http://www.eeif.es/veus/venda/>.

<sup>17</sup> L'acrònim volia dir Itàlia-França-Alemanya.

Figura 7. El pla d'urbanització i d'alineacions (1933) i el camp de concentració (1939-1942) de la Savina en una foto aèria del 1941



Font: dibuix de J. Soriano i A. Ferrer a Bayart, Pierre et al. (2006, p. 77). <http://www.eeif.es/veus/Formentera.-GeografiaUrbanisme/> i Garcia et al. (2021, pp. 196-197).

### *Poblament turístic definitiu*

L'actual model d'assentament formenterer es vincula directament amb el turisme. Les urbanitzacions costaneres han proliferat ja sigui com a consolidació de nuclis preexistents com la Savina, es Pujols o es Caló, ja sigui de nova planta com sa Punta Prima, es Copinar o es Ca Marí. La Llei d'Espais Naturals de 1991 va alentir la dinàmica urbanitzadora fins al punt que avui (2022) no hi ha sòl urbanitzable a Formentera, com ja s'ha comentat.

En el procés de turistització formenterer hi ha algunes fites destacables. Amb l'excepció del ja esmentat hotel IFA, l'oferta turística comença a expandir-se a partir de la dècada del 1950 i, especialment, a la del 1960. L'obertura de les fronteres que la dictadura va permetre per tal de sortir del seu ofegament autàrquic i les noves infraestructures (possibles també gràcies a l'esmentada obertura) feren possible l'allau de turistes i d'immigrants que venia a treballar al nou sector. A la dècada del 1960, a més de la connexió telefònica amb Eivissa, obre al trànsit internacional el modern aeroport eivissenc, es modernitza

el port de la Savina i arriba l'electricitat; a la del 1970 es fa la connexió per cable a la central elèctrica d'Eivissa; a la del 1980 s'incrementa la potencia de l'enllaç, s'inaugura la primera dessaladora de les Illes Balears i s'amplia el port de la Savina; a la del 1990 s'instal·len dos turbines de gas de 25 i 14 MW...

L'obertura de fronteres i les infraestructures es venen acompanyades d'un fet que, a la llarga, ha impregnat la imatge turística de les Pitiüses en general i de Formentera en particular, l'arribada dels hippies.

### Les 5 (o 6) societats formenterenques

En un article situat cronològicament a principis de la dècada de 1970, Juan R. de la Cruz parlava de Formentera com una illa on, abans del turisme,

apenas existía el dinero, donde no había terratenientes ya que no había tierra, donde existía una especie de democracia igualitaria a la base: todo el mundo era pobre (Cruz, 1972, p. 29).

La idea entroncava amb la que va seduir als intel·lectuals que visitaren les Pitiüses a la dècada del 1930, com Walter Benjamin o Jean Selz. Aquests visitants d'entreguerres s'admiraven de l'arcaisme d'una societat rural que encara no s'havia integrat plenament en la societat capitalista, un món igualitari en la pobresa i previ a la jerarquitització en classes socials, un món que encara responia a les crisis d'auto-subsistència amb l'emigració. Però a la dècada de 1970 les coses ja havien canviat, aleshores de la Cruz parlava de Formentera com un illa on s'hi superposaven cinc societats: els formenterers, els estrangers arribats a la dècada del 1950 que fugien de la societat burgesa europea (de la Cruz en diu "marginats")<sup>18</sup>, els hippies de la dècada dels anys 60, els visitants del turisme de masses fordista i els treballadors peninsulars necessaris per al desenvolupament de l'emergent sector. Cinquanta anys després de l'article de de la Cruz han desaparegut, o s'han integrat, els marginats i els hippies, els formenterers s'han mantingut i el turistes i treballadors arribats de fora han augmentat. Potser avui hi podríem afegir altres grups, com els excursionistes d'un sol dia que, des d'Eivissa, fan una escapada de l'agitada vida nocturna i diürna de la Pitiüsa major, o els supermilionaris que venen a gaudir de les aigües turqueses formentereres.

Citant l'obra del també sociòleg José Antonio Nieto de 1977, Aritz Tutor (2015) esmenta la diferència entre l'anomenat turisme flotant, vacacional i vinculat a l'allotjament hotelier i el que resideix a l'illa durant períodes més llargs de temps ja fossin intel·lectuals o hippies. Avui

se puede decir que el puesto del turismo englobado en la primera categoría lo comparten alemanes e italianos (...) y los neo-hippies y los nuevos mochileros toman el testigo de los segundos (Tutor, 2015, p. 114).

De tots aquests grups socials, el que ha ajudat més a forjar la imatge de l'illa han estat els hippies de la dècada dels anys 60 que arribaren tant a Eivissa com a Formentera. La seva arribada va suposar la visualització un fort contrast social entre l'arcaica societat rural d'aleshores i la moderna contracultura (figura 8) nascuda de les protestes contra la guerra del Vietnam, la lluita pels drets civils nord-americans, el maig del 68 francès... Tot plegat va generar un nombre important de treballs i anàlisis sociològiques d'autors com Carlos Gil Muñoz, Danielle Rozenberg, Nicole Dubois...

<sup>18</sup> Una idea d'illa-refugi recobrada, des del cinema, amb pel·lícules com *Lucía y el sexo* (2001).

Figura 8. El fort contrast entre l'arcaisme i la contracultura hippie en una foto de Josep Soler de 1969



Font: <https://twitter.com/BatecsClassics/status/1544051849866739712>

Per quina raó el hippies es fixaren en Formentera? Bayart (2015) apunta varis vectors no excloents: records dels viatgers alemanys i francesos dels anys 30<sup>19</sup>, descoberta d'Eivissa i Formentera des de nuclis mallorquins de residents estrangers dels 50-60s com Deià<sup>20</sup>, l'atracció "del que no hi ha" (turisme de masses), el major aïllament ideal per al consum de drogues, poca policia en relació a les ciutats espanyoles, preus comparativament molt baixos, paisatge... Ben segur que tots aquests factors van influir però cal no oblidar que Eivissa i Formentera eren a la ruta hippie que, des de Califòrnia, anava fins a l'Índia i Nepal a través d'Europa i Turquia. Una ruta amb varies ramificacions com la que es dirigia a Marràqueix i que ben segur degué influir en la consolidació del destí hippie pitiús (Vives-Miró i Rullan, 2020, pp. 17-19). Tot i això, la senda hippie cap a Àsia era això, una ruta, i tant Eivissa com Formentera, malgrat alguns s'hi assentaren definitivament, eren llocs de pas. De fet els anys de més intensa aflluència hippie només foren tres, de 1968 a 1971, any en que a Eivissa hi va haver enfrontaments (policia i població local vs. hippies), detencions i expulsions generalitzades. Des d'aleshores la presència de "peluts" es va reduir als que decidiren quedar-se a Eivissa i Formentera (Cerdà i Rodríguez, 1999).

L'atmosfera hippie va ser una important campana de ressonància per atreure molts visitants il·lustres que, més enllà de les cristal·lines aigües de les platges de Formentera, han servit de reclam publicitari de

19 De la mateixa manera que la literatura romàntica va influir sobre la dels viatgers del primer terç del segle xx, aquesta també influiria sobre la de la postguerra europea i animaria a visitar les primitives illes del sud atès que "la literatura es nodreix de literatura a l'hora de representar allò visitat" (Moyà, 2021, p. 32).

20 A Deià hi residí Robert Graves, entre 1929 i el seu decés el 1985, i serví de primer contacte amb l'illa de molts visitats que arribaren a Mallorca després de l'obertura de fronteres de la dècada del 1950.

l'illa: el 1969 Pink Floyd edita el seu tercer àlbum amb portada formenterera, *More*, que va ser banda sonora de la pel·lícula homònima de Barbet Schroeder (Brotons, 2022); el 1971 King Crimson publica el disc *Islands*, on el primer tema és *Formentera Lady*; molts altres famosos visitaren l'illa: Bob Marley, Pau Riba, Montserrat Roig, Robert Lewis Baldon<sup>21</sup>, etc. Fins i tot s'ha divulgat la infundada llegenda de que Bob Dylan va ser a l'illa a finals de la dècada del 1967. Espots publicitaris com *Mediterraniament* d'Estrella Damm (2009)<sup>22</sup> no són més se seqüeles i reminiscències d'aquella llunyana i idíl·lica Formentera freqüentada pels hippies quan l'illa encara no estava mercantilitzada com ara.

### Les tensions entre residents i visitants

L'activitat formenterera que venim relatant ha generat importants tensions socials a l'illa. Urbanísticament les Normes Subsidiàries (1989), la seva revisió de 2010, així com la normativa autonòmica han intentat gestionar i destensionar la complexitat de l'illa fins al punt de prescindir de sòl urbanitzable. Però l'urbanisme s'ha demostrat insuficient per gestionar les fortes tensions a que està sotmesa la Pitiüsa menor: edificació en sòl rústic<sup>23</sup>, preus de l'habitatge per sobre de les possibilitats dels residents<sup>24</sup> i, sobretot, sobresaturació de població de fet a l'estiu.

Comparant els 13.241 residents de Formentera amb les seves 15.283 places turístiques de diferents tipologies (2021) dona una taxa de 1,1 places/resident. Però una cosa és la població resident i una altra la que hi ha a l'illa en un moment determinat. El càlcul de la població present a Formentera és relativament fàcil, només cal anar sumant o restant les entrades i sortides del port de la Savina d'on disposem de dades, des de 2016, del que l'IBESTAT anomena Índex de Pressió Humana (IPH)<sup>25</sup>. La comparació de la població resident, les places turístiques i l'IPH (figura 9) ens proporciona una radiografia demogràfica de l'illa on es palesa que, en temporada alta, l'IPH supera la suma de població resident més places turístiques. El mes d'agost de 2017 va ser el de més pressió humana d'ençà que es disposa de dades, amb un IPH de 40.994 persones on només 12.280 eren residents, això suposa multiplicar puntualment per 3,3 la població de dret.

21 Promotor de la Biblioteca Internacional de Formentera. <http://blog.biblioteca.unizar.es/tag/robert-baldon/>.

22 <https://www.youtube.com/watch?v=zDmdqUYEhmk>

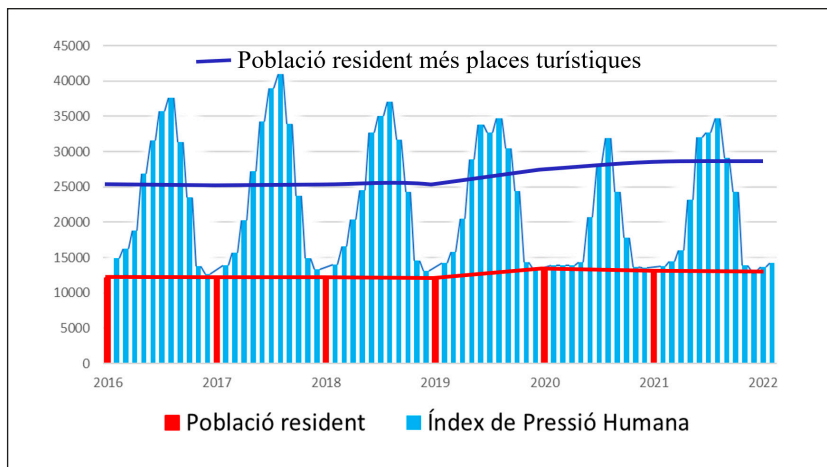
23 L'any 2002, les edificacions disperses s'havien multiplicat per 5 respecte al 1956 i ja eren 4.582 (Prats, 2009, p. 314), i és que el turisme no només provoca la consolidació dels nuclis, també densifica el camp formenterer.

24 Els preus de l'habitatge, tot i que hi ha hagut algunes iniciatives autonòmiques com la Llei 5/2018, de 19 de juny, de l'habitatge de les Illes Balears, segueixen essent fixats per l'oferta, la qual cosa suposa pujada de preus especialment notable en territoris tan demandats i sobresaturats com Formentera. Segons el portal Idealista, a març de 2023, Formentera és el municipi més car d'Espanya amb una mitjana de 9.375 €/m<sup>2</sup> (<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/venta/baleares/baleares/formentera/>).

25 Les dades es poden consultar en aquest enllaç. Les dades de les altres illes són disponibles des de 1997.



Figura 9. La població resident i l'IPH de Formentera (2016-2021)



Font: elaborat a partir de <https://ibestat.caib.es/ibestat/inici> i <https://www.observatorideformentera.cat>.

On s'allotja aquesta població que l'estiu de 2017 fa superar en 15.000 persones la suma de la resident més les places turístiques?, hi ha diverses possibilitats: cases d'amics, rulots, bivacs, lloguer turístic no legalitzat i, especialment, visites d'un dia des d'Eivissa sense contractar allotjament<sup>26</sup>.

Aquesta situació de sobreesaturació estival de Formentera s'intenta frenar o simplement amortir amb diferents iniciatives impulsades des de l'illa. La segregació del Consell Insular, del d'Eivissa i Formentera (2007), ha donat noves eines d'intervenció que s'han manifestat en diferents iniciatives, algunes d'elles innovadores en el panorama balear. Aquestes iniciatives han afectat especialment a la gestió dels amarratges d'embarcacions i al control de l'afluència de cotxes i motocicletes des de fora de l'illa.

### La gestió dels amarratges d'embarcacions

Als ports esportius de l'illa, tots ubicats a l'interior del port de la Savina administrat per l'Estat a través de l'Autoritat Portuària, les tensions afloren a l'hora de renovar les concessions o autoritzacions. La marina de la dàrsena de llevant va acabar la concessió el 2018 –ho gestionava Formentera Mar des de 1993– i va ser adjudicada a DECOIN per dos anys i, des de 2021, a Puertos y Litorales Sostenibles, S. L., que oferí un milió d'euros anual de taxa.

La dàrsena de ponent, gestionada per Marina de Formentera des de 1984, va sortir a concurs i ho va guanyar (2022) Port Med Formentera, S. L. per gestionar-lo un any prorrogable fins a tres. El preu de sortida era de mig milió d'euros i l'oferta guanyadora n'ofereí dos i mig per tal de poder explotar els

<sup>26</sup> Segons una enquesta d'IBESTAT i INE, els excursionistes d'un dia sense allotjament de gener a juliol de 2022 han representat el 46 % dels visitants. <https://www.radioillaformentera.cat/el-46-de-visitants-de-formentera-fins-al-juliol-no-ha-dormit-a-lilla/>.

amarratges i locals comercials. Això ha fet saltar les alarmes a les empreses que actualment treballen en aquest locals, en realitat es tracta d'empreses que fins ara pagaven lloguer a Marina de Formentera que "subconcessionava" els locals comercials i que ara es veuen venir que se'ls repercutirà el cànon ofert per Port Med a l'Autoritat Portuària.

En aquests dos casos aflora la discussió de sempre, per un costat, els plantejament conservadors (Marina de Formentera i Formentera Mar), que voldrien seguir amb l'actual estatus i "subconcessionant" altres empreses i, per l'altre, els plantejaments liberals (Port Med, DECOIN, Puertos y Litorales Sostenibles), que reivindiquen el lliure mercat i la solució a favor de qui posa més diners sobre la taula. Aquest plantejament considera l'increment del preu dels amarratges i del lloguer dels locals, implícit en les lògiques del lliure mercat, com un efecte colateral necessari, i l'elitització com un indicador de progrés. El fet que les petites embarcacions hagin d'anar a llocs més marginals no ho consideren el seu problema.

La irrupció dels ports esportius a l'interior de la Savina (1984 i 1993) va suposar l'arribada d'embarcacions de grans eslores i el progressiu desplaçaments de les embarcacions més modestes en un procés que, en altres ocasions, hem titllat de "gentrificació nàutica". Les petites eslores es van anar emplaçant a l'estany des Peix, el port natural més antic de l'illa, a tocar de la Savina (figura 10).

Figura 10. Les dues dàrsenes de la Savina gestionades per marines privades i l'estany des Peix gestionat per l'administració insular



Font: elaborat a partir de Google Earth.

A la llarga s'ha arribat a la sobresaturació també de l'estany des Peix en assolir, puntualment, la xifra de prop de 500 embarcacions fondejades. L'estany és inclòs dins del parc de les Salines d'Eivissa i Formentera i el Consell de Formentera ha aprovat (2022) el reglament a seguir per assignar els 285 llocs

d'amarratge que s'hi ha fixat com a màxim<sup>27</sup>, això suposa que més de 200 hauran de marxar de l'estany. La proposta és clarament protectora dels usuaris formenterers atès que, entre d'altres, per poder ser autoritzat a un dels 285 llocs que s'ordenen s'exigeix (art. 7.4) que siguin embarcacions que ja fondejaven a l'estany abans de l'aprovació del PORN del parc (2002), que siguin eslores de menys de 10 metres i que pertanyin a la llista 7a. Això darrer exclou els xàrters nàutics (llista 6a) que s'havien instal·lat gratuïtament a l'estany per no pagar als concessionaris de les dàrsenes de la Savina.

La gestió d'autoritacions de l'Autoritat Portuària al port de la Savina i la dels Consell de Formentera a l'estany des Peix representen dos models oposats per resoldre les tensions de sobresaturació nàutica. El primer s'inclina per les millors ofertes econòmiques, amb una implícita conseqüència en pujada de preus, mentre que el segon protegeix les petites eslores ja vinculades a l'estany i n'exclou nous usuaris i embarcacions explotades amb fins comercials.

Les assignatures pendents pel que fa a temes marítics és l'establiment de freqüències de connexions regulars i la limitació de les excursions d'un dia des d'Eivissa. Ambdues qüestions afecten decisions de ports d'interès general gestionats per l'Autoritat Portuària de l'Estat, atès que el Govern de les Illes Balears, competent en transports interinsulars, invoca la llibertat d'empresa i directives europees per no entrar directament en aquests temes. En el primer es reclamen horaris i freqüències pensats més cap als residents de Formentera que cap a la demanda des d'Eivissa, que és el que imposen les navilieres atenyent als seus interessos comercials. En el cas de les excursions d'un dia (46 % dels visitants segons les darreres dades) es voldria minorar la pressió puntual que suposen sobre la sobresaturada Formentera estival.

### La gestió del flux de vehicles i l'explotació dels quiosquets de platja

L'aprovació de la Llei 7/2019, de 8 de febrer, per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera<sup>28</sup> ha suposat un important canvi en les estratègies de control d'aflluències respecte a les polítiques que es venien practicant a les illes Balears<sup>29</sup>. Entre d'altres mesures, aquesta disposició faculta el Consell de Formentera per establir límits en el número màxim de vehicles que poden accedir a l'illa en temporada alta. Per a l'any 2022, del 15 de juny al 15 de setembre, el límits s'han fixat en uns 10.000 vehicles en circulació<sup>30</sup>, excloents quads i caravanes, més els no sotmesos a regulació. Només aquests són els que podran circular pels 40 km de la xarxa viària de l'illa. Això suposa una reducció del 12 % respecte al primer any d'aplicació de la norma (2019). A més, s'estableix que els no balears hauran d'abonar 3 €/turisme/dia amb un import mínim de 15 € i 1,5 €/moto/dia amb un import mínim de 7,5 €. La mesura es gestiona a partir de webs obertes expressament per al desenvolupament de la llei 7/2019<sup>31</sup>.

27 La regulació establert pel Consell Insular es pot consultar al següent enllaç.

28 La disposició es pot consultar a aquest enllaç.

29 Alguns antecedents es poden rastrejar en la limitació dels accessos terrestres a les cales de Menorca o a alguns indrets de Mallorca com el cap de Formentor o el caló des Moro.

30 Es pot consulta al següent enllaç.

31 Especialment [www.formentera.eco](http://www.formentera.eco) i [www.ovac.conselldeformentera.cat](http://www.ovac.conselldeformentera.cat). Pel seguiment de la disposició s'ha obert la pàgina <https://www.observatorideformentera.cat>.

A l'espera de veure els resultats de la disposició en anys postpandèmics, sembla que Menorca vol seguir el mateix camí<sup>32</sup>.

L'altre front terrestre de la sobresaturada Formentera estival han estat (2022) les autoritzacions dels quiosquets que ofereixen els seus serveis a les platges de les cristal·lines aigües de l'illa. Aquestes instal·lacions de temporada venien explotant-se pels mateixos empresaris fins a les restriccions de la pandèmia. L'any 2021 el Consell de Formentera va convocar un concurs per a contractar l'explotació dels serveis de temporada, entre ells els rendibles quiosquets de platja, per 6 anys (2022-2027). La convocatòria es va fer un cop haver renunciat a l'explotació directa per part del mateix Consell per suposada insuficiència de mitjans humans i materials. El concurs esmentat establia que el pes de l'oferta econòmica seria del 35 %. El cas més cridaner va ser el de Cala Saona, que va oferir 170.000 € anuals quan a les bases del concurs sortia per un mínim de 20.000.

El resultat va ser que tots els guanyadors dels concursos eren noves empreses (de propietaris mallorquins, eivissencs i italians) que fins aleshores no havien explotat cap dels quiosquets. Això ha generat protestes i divisió en l'equip de govern, fins al punt que es va decidir ajornar un any els canvis d'empresa explotadora.

En totes aquestes discussions a l'hora de decidir com gestionar les grans expectatives de negoci que es donen a Formentera afluïren, com dèiem, els dos plantejaments clàssics, el conservador dels concessionaris que gestionen els ports esportius o els quiosquets de platja i el liberal dels que aspiren a reemplaçar-los i que, en valorar especialment les ofertes econòmiques, solen guanyar els concursos. Sense voler generalitzar, dirien que els primers són els plantejaments més formenteristes incloent-hi partits conservadors i nacionalistes i els segons sovint són les inclinacions de caire liberal d'algun partit progressista. Però a Formentera, com exemple bastant nou en el context balear, s'han implementat també alternatives gestionades per l'administració com la regulació dels 285 llocs d'amarratge de l'estany des Peix (cobrant la corresponent taxa anual) i la fixació del número màxim de vehicles que poden estar en circulació a l'illa en temporada alta (cobrant la corresponent taxa diària). Per tant, a més de fórmules conservadores o liberals, també s'han implementat polítiques d'enfocament més social. En aquests casos la novetat arriba a les Balears "des del sud", com les dessaladores o les pasteres.

#### DINÀMIQUES REGIONALS I GLOBALES DE LA SINGULAR FORMENTERA

Tot i la doble insularitat de Formentera, l'illa no defuig de les dinàmiques geohistòriques regionals de les illes Balears ni, molt menys, de les més globals. Hi ha exemples on s'hi veuen reflectits tots els episodis que han transformat les Balears des del segle XIX i, per altra banda, la seva proximitat i vinculació amb Eivissa insereix l'illa en contextos força globals.

El vector regional-balear és palès a les transformacions de Can Marroig<sup>33</sup>, una finca de 150 hectàrees on actualment hi ha un dels dos centres d'interpretació del Parc Natural de les Salines d'Eivissa i

32 <http://www.biosferamenorca.org/Contingut.aspx?IdPub=8705>.

33 Tota la informació referida a Can Marroig prové del magnífic treball de Serra i Yern (2005).

Formentera<sup>34</sup>. Situada a l'extrem NW de l'illa, molt a prop de l'estany des Peix, els canvis i els projectes que han afectat aquesta finca exemplifiquen, paradigmàticament, els més recents de la geohistòria de les illes Balears. Repassem telegràficament el que ha passat a la finca.

Al segle XVIII Can Marroig era propietat de l'església d'Eivissa, en concret del seminari, i l'any 1855 es va desamortitzar a favor d'un primer inversor-especulador mallorquí vàries vegades processat i embargat.

L'any 1874 es fa amb la propietat la nissaga mallorquina Marroig, que, prèviament, s'havia fet amb una de les dues salines de l'estany Pudent de Formentera (les salines d'en Marroig) i tenia participació en la salinera eivissenca. El primer Marroig era un republicà liberal que va ser alcalde de Palma durant la primera república. La finca es va dedicar a conreus comercials com la vinya i la seva explotació no responia al model pitiús d'autàrquics pagesos-propietaris, a Can Marroig es signaven contractes d'acord a l'emergent economia capitalista.

El declivi de l'agricultura comercial va redreçar l'estratègia de l'explotació cap a l'obertura del primer establiment hoteler de l'illa (1933), el ja esmentat hotel IFA. La iniciativa l'impulsà un dels administradors de la finca, casat amb la vídua del segon dels Marroig, i va durar fins a l'aixecament feixista de 1936. Les hipoteques vinculades a la propietat la van fer entrar en fallida.

L'any 1940 es subhasta Can Marroig i un navilier eivissenc es fa amb la propietat però aviat també fa fallida i el Banc de Crèdit Balears passa a controlar-la.

L'any 1960 el navilier eivissenc es recupera i, amb altres socis, constitueix l'empresa Torre Gavina, S. A. que, el 1966, es torna a fer amb Can Marroig.

El declivi navilier del propietari eivissenc de Can Marroig fa que, Torre Gavina, S. A. i Formentera, S. A. (que s'havia fet amb l'estany des Peix i la zona costanera de l'estany el 1959) passin a ser controlades progressivament pel grup Matutes, a través de l'empresa CUPIMAR, a principis de la dècada del 1980.

L'any 1984 el grup Matutes llança un projecte d'urbanització de Can Marroig amb port esportiu a l'estany des Peix; el projecte va ser molt contestat a Formentera.

L'any 1987 el grup Matutes ven les empreses i les seves propietats a capital italià (Renta Immobiliària, S. A.), que tampoc pot dur a terme el projecte i que rep la major manifestació en contra (1988) que es recorda a l'illa.

L'any 1998 Renta Immobiliària ven la propietat al Govern de les Illes Balears. La venda es fa amb fons aportats per la UE, que exigeix la preservació dels valors ambientals i paisatgístics de les propietats adquirides. Això el mateix any que l'estany des Peix és incorporat definitivament al domini públic marítim-terrestre per aplicació de la legislació de costes.

L'any 2001 la zona és inclosa en el Parc Natural de les Salines d'Eivissa i Formentera i el 2002 se n'aprova el corresponent PORN.

Can Marroig exemplifica tots els episodis econòmics i territorial que han viscut les Balears des del segle XIX, sovint impulsades per iniciatives foranes com les mallorquines dels Marroig, les eivissenques dels Matures o les institucionals. Al desenllaç del procés hi ha estat clau la societat formenterera

---

34 A Eivissa el centre d'interpretació i recepció de visitants és situat a la Casa Rectoral de Sant Francesc de s'Estany.

desembocant en la inclusió de la zona al parc natural. Un parc que, ara mateix, tant és reclam de la criticada sobresaturació com eina per contenir-la.

Més enllà de les dinàmiques regionals més properes, un potent segon vector activa les influències més globals que conceben Formentera com a complement d'Eivissa. Els moviments diaris dels Freus en temporada alta i els intents de contenir la sobresaturació són la clara manifestació de la tensió bifront de l'illa, el que fa que

Formentera sea vista como un producto distinto a Ibiza, pero a la vez complementario, o como una Ibiza de antaño. Es una oferta complementaria de “día y noche”, con las playas de Formentera durante el día y las fiestas de Ibiza durante la noche. Esta complementariedad puede verse en el migrar diario de muchos yates entre ambas islas (Ramon, 2017, p. 555).

Eivissa ofereix discoteques, festes i turisme nocturn, Formentera paisatge, mar i platges<sup>35</sup>. La reivindicació més formenterista es manifesta quan s'aconsegueix aturar la urbanització de Can Marroig i el port esportiu de l'estany des Peix, quan es prohibeixen els *beach clubs*, els quads i les autocaravanes del 15 de juny al 15 de setembre o quan es posa límits i taxa als vehicles que vulguin arribar a l'illa entre aquestes dates. Per tant, complement d'Eivissa però amb forta reivindicació insularista.

## DISCUSSIÓ I CONCLUSIONS

L'alta densitat humana de Formentera en temporada alta ha impulsat diferents polítiques que aspiren a transitar del sobreturisme al subturisme, de l'*overtourism* a l'*undertourism*. Tanmateix, l'absència d'aeroport i la condició mediterrània de l'illa han fet que les opcions per desestacionalitzar-la no vagin més enllà de les declaracions programàtiques atès que tant l'oferta com la demanda segueixen molt concentrades a l'estiu i a l'entorn de la nàutica i les seves platges. Però les estratègies que s'han pogut observar per conduir l'illa cap a la descongestió estival i transitar cap a densitats menors no comparteixen sempre el mateix escenari com a referent a assolir.

La situació és ben coneguda pel que fa a diferents indicadors; segons alguns portals immobiliaris Formentera, ja és el municipi més car d'Espanya i el metre quadrat ha arribat als 9.375 € (març 2023 segons idealista.com) o als 9.993 € (segons el darrer informe anuals de pisos.com). Aquests preus tripliquen la mitjana balear (3.794 €/m<sup>2</sup>).

Si en comptes de l'immobiliari observem els preus de la nàutica, la situació és, potser, encara més radical. Les dues marines privades que gestionen la nàutica recreativa a l'interior del port de la Savina, per l'estiu de 2023, posen preus per a l'amarratge de 5,5 i 6,5 €/m<sup>2</sup>/dia. Calculant una mitjana de 6 €/m<sup>2</sup>/dia això suposa una facturació de 180 €/m<sup>2</sup>/mes quan el preu mitjà del lloguer a les Balears es situa entre els 11 i els 14 €/m<sup>2</sup>/mes segons l'època de l'any i a les zones més cares d'Eivissa va sobre els 19. Els 3,5 milions d'euros anuals que paguen les dues marines a l'Estat per explotar els seus ports esportius es repercuteixen, òbviament, als usuaris.

<sup>35</sup> Els visitants de l'illa diuen (2021) que el principal motiu per visitar-la, en un 95 %, son les seves platges. <https://www.observatorideformentera.cat/visions/visio-turisme/barometre-turistic-formentera/>.

Malgrat tot l'esforç per reconduir el model, les inèrcies globals més elitistes es palesen en la forta presència de famosos banyant-se a les platges de l'illa i consumint als seus quiosquets, que, indiscutiblement, fan pujar els preus lliures de mercat. L'èxit no és gratis i les campanyes de promoció invocant el darrer paradís del Mediterrani encareixen i elititzen l'illa, convertint-la en la més cara de les Balears i una de les més cares de la Mediterrània. És el preu de l'èxit que també genera distopia, l'altra cara del mite Formentera.

Les polítiques que s'implementen per reconduir la situació no apunten, com assenyalàvem, en la mateixa direcció. N'hi ha que volen desdensificar apujant preus, gentrificant podríem dir, és el cas de les marines o dels quiosquets de platja que en guanyar les respectives subhastes i apujar preus per tancar el pla de negoci, desplaçaran i/o exclouran usuaris i clients de menor poder adquisitiu. Altres polítiques, tanmateix, apunten en una altra direcció, és el cas de la restricció (i taxa) a l'accés rodat provinent de fora de l'illa, l'exclusió del lloguer d'embarcacions a l'estany des Peix o el requisit d'antiguitat per poder-hi amarrar o fondejar. Dues polítiques per un espai singular que responen a estratègies i plantejaments diferents: mercat lliure reivindicat pels inversionistes o *numerus clausus* proposats des de les propostes més insularistes.

#### AGRAÏMENTS I FONTS DE FINANÇAMENT

Aquest article és la redacció de la conferència pronunciada per l'autor al Consell de Formentera dia 28/05/2022 amb motiu de la celebració del 25è aniversari de la seu de la Universitat de les Illes Balears a Eivissa i Formentera. S'ha finançat amb els projectes del Govern de les Illes Balears "Cap a un habitatge emancipador. Anàlisi de l'opressió de classe i gènere a través de la finançarització de l'habitatge a les Illes Balears" (RD2018/07) i "Gentrificacions finançaritzades i desigualtats urbanes postpandèmia" (PDR2020/82).

#### REFERÈNCIES

- Alarco, C. (1981). *Cultura y personalidad en Ibiza*. Madrid: Editora Nacional.
- Arnaud-Haond, S., Duarte, C., Diaz-Almela, E., Marbà, N., & Sintès, T. (2012). Implications of Extreme Life Span in Clonal Organisms: Millenary Clones in Meadows of the Threatened Seagrass *Posidonia oceanica*. *PLoS ONE*, 7. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0030454>
- Barceló, B. (1968). Islas Baleares. A Terán, M. de & Solé Sabarís, L. *Geografía Regional de España* (pp. 302-331). Barcelona: Ariel.
- Bayart, P. (2015). Hippies, peluts i turistes disconformes a Formentera. *Eivissa*, 58, 35-45. <https://raco.cat/index.php/Eivissa/article/view/304302>
- Bayona, M., Castelló, M., Colomar, J. L., Estarellas, A., Forteza, V., & Valverde, N. (2018). Avaluació del trànsit d'embarcacions a la zona d'es Freus, dins l'àmbit del parc natural de ses Salines d'Eivissa i Formentera (Illes Balears). A Pons et al. (ed.). *VII Jornades de Medi Ambient de les Illes Balears* (pp. 492-495). Palma: Universitat de les Illes Balears.

- Bisson, J. (1978). Structures agraires et habitat rural aux Pitiüses (Eivissa, Formentera). *Revista Catalana de Geografia*, 1-2, 211-222. <https://raco.cat/index.php/RCCG/article/view/203742>
- Borthen, L. ([1967], 2010). *El camí de Sant Vicent*. Eivissa: Barbary Press.
- Brotons, M. M. (2022). De More a Amnesia, la Ibiza de Barbet Schroeder. *Espejo de Monografías de Comunicación Social*, 6, 175-193. <https://doi.org/10.52495/c6.emcs.6.p88>
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1), 5-12.
- Butler, R. W. (2019). Tourism carrying capacity research: a perspective article. *Tourism Review*, 75(1), 207-211.
- Cardona, J. (1995). Formentera, 300 anys. *Eivissa*, 27, 18-24. <https://raco.cat/index.php/Eivissa/article/view/114127>
- Cerdà, J. & Rodríguez, R. (1999). *La repressió franquista del moviment hippy a Formentera*. Eivissa: Edicions Res Publica.
- Costa, M., Cuerda, J., & Rosselló, V. M<sup>a</sup> (1985). Formentera i els estanys. Panorama geocollògic des del quaternari. *Cuadernos de Geografía*, 37, 75-96.
- Cruz, J. R. de la (1972). Formentera: cinco sociedades en una. *Eivissa*, 29-30. <https://raco.cat/index.php/Eivissa/article/view/112372>
- Canals, M. & Ballesteros, E. (1997). Production of carbonate particles by phytobenthic communities on the Mallorca-Menorca shelf, northwestern Mediterranean Sea. *Deep-Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography*, 44, 611-629. [https://doi.org/10.1016/S0967-0645\(96\)00095-1](https://doi.org/10.1016/S0967-0645(96)00095-1)
- Ferrer, A. (2012). Alqueria, rafal o altres possessions a Eivissa: una visió general, segles XIII-XX. A Morey, A. i Jover, G. (ed. lit.). *Les possessions mallorquines: passat i present* (pp. 110-126). Palma: Documenta Balear.
- García, C., Ginard-Bujosa, A., & Petrus, J. M. (2021). Interés geoestratégico de las Islas Baleares y actividades de reconocimiento aéreo de la Royal Air Force (1941-1944). *Investigaciones Geográficas*, 75, 187-202. <https://doi.org/10.14198/INGEO.17692>
- García, F. (2017). Tres décadas de cambios en el turismo mundial: el impacto de la globalización en los flujos turísticos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 75. <https://doi.org/10.21138/bage.2495>
- Getz, D. (1983). Capacity to absorb tourism: concepts and implications for strategic planning. *Annals of Tourism Research*, 10(29-2), 239-263.
- Hall, C. M. (2009). Degrowing tourism: D'ecroissance, sustainable consumption and steady-state tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(1), 46-61.
- Homar, B. (2004). Varadors de Formentera. A *Les Illes Balears. Descrites per la paraula i la imatge*. Palma: J. J. de Olañeta.
- Moyà, E. (2021). Literatura, colonialitat i fantasia illenca. Janet Frame i la recreació romàntica d'Eivissa. A Vives, A. & Vicens, F. *Cultura turística i identitats múltiples a les Illes Balears* (pp. 26-49). València: Afers.



- Navalón-García, R. (2020). La paradoja del *overtourism* y *undertourism* en un mismo destino: el caso de Nueva Tabarca (Alicante, España). A *Sostenibilidad Turística: overtourism vs undertourism* (pp. 553-565). Palma: Societat d'Història Natural de les Balears.
- Nel-lo, O. (coord.) (2013). *Bases per la gestió del territori a l'illa de Formentera. 8 Propostes i 36 projectes*. Màster Oficial en Estudis Territorials i de la Població. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. <https://ddd.uab.cat/record/118756>
- Peltier, D. (2019). Travel Megatrends 2019: Undertourism Is the New Overtourism. *SKIFT*. 15/3/2020. <https://skift.com/2019/02/05/travel-megatrends-2019-undertourism-is-the-new-overtourism/>
- Pons, G. X., Blanco-Romero, A., Navalón-García, R., Troitiño-Torrallba, L., & Blázquez-Salom, M. (eds.) (2020). *Sostenibilidad Turística: overtourism vs undertourism*. Palma: Societat d'Història Natural de les Balears.
- Prats, V. (2009). Evolución del poblamiento disperso en Formentera entre 1956 y 2002. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 41(160), 303-327. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75927>
- Ramon, J. (2017). Peculiaridades del turismo de Formentera. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 3(1), 555-578.
- Rodríguez-Perea, A., Servera, J., & Martín, J. A. (2000). *Alternatives a la dependència de les platges de les Balears de la regeneració artificial continuada: Informe Metadona*. Palma: Edicions UIB.
- Rullan, O., Manchado, J., & Marcús, A. (1998). La captación del gradiente residencial en suelo rústico. Una propuesta metodológica ensayada en las Islas Baleares. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 115, 124-144. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84466>
- San Félix, M. (2006). Formentera. Medi natural. Medi marí. A *Formentera* (pp. 29-59). Bilbao: Consell Insular d'Eivissa i Formentera / Obra Cultural Balear de Formentera. <http://www.eeif.es/veus/Formentera.-Medi-natural-mari/>
- Serra, J. & Yern, A. (2005). *Can Marroig: mite i realitat*. Eivissa: Editorial Mediterrània.
- Sureda, P., Camarós, E., Cueto, M., Teira, L. C., Álvarez-Fernández, E., & López-Dóriga, I. (2017). El poblado naviforme de Cap de Barbaria II (Formentera, Islas Baleares). Nuevos datos sobre su cronología y secuencia de ocupación. *Trabajos de Prehistoria*, 74(2), 319-334. <https://doi.org/10.3989/tp.2017.12197>
- Tugores, F. (2021). La formació del mite del sud. El patrimoni cultural de Formentera a través de la literatura de viatges (1800-1936). A Vives, A. & Vicens, F. *Cultura turística i indentitats múltiples a les Illes Balears* (pp. 51-75). València: Afers.
- Tutor, A. (2015). La creación del imaginario. Un ejemplo: Formentera. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 79, 99-122. <https://raco.cat/index.php/TreballsSCGeografia/article/view/88931>
- Vaquer-Sunyer, R., Barrientos, N., Conselleria de Medi Ambient del Govern de les Illes Balears, & Marbà, N. (2021). Posidonia oceanica. A Vaquer-Sunyer, R. & Barrientos, N. (ed.). *Informe Mar Balear 2021*. <https://informemarbalear.org/ca/habitats-protégits/imb-posidonia-oceanica-cat.pdf>
- Vargas, J. ([1787], 1983). *Descripciones de las islas Pithiusas y Baleares*. Madrid: Imprenta de la viuda de Ibarra, Hijos y Compañía.

- Vilà, J. ([1950], 2001). Formentera. Estudio de Geografía Humana. *Territoris*, 3, 65-116. [https://ibdigital.uib.es/greenstone/library/collection/territoris/document/Territoris\\_2001v03p065](https://ibdigital.uib.es/greenstone/library/collection/territoris/document/Territoris_2001v03p065)
- Vilà, J. ([1985], 2001). Pròleg a Formentera. *Estudi de Geografia Humana. Territoris*, 3, 315-320.
- Vives-Miró, S. & Rullan, O. (2020). La urbanización de la pobreza: de la acumulación originaria a la crisis habitacional en Ibiza. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 87. <https://doi.org/10.21138/bage.2991>

Cómo citar este artículo:

Rullan, O. (2023). Formentera, insularitat hivernal i sobresaturació estival. *Cuadernos de Geografía*, 110, 159-186. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25254>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

ALEJANDRO LÓPEZ-GONZÁLEZ<sup>a</sup>  
PAZ BENITO DEL POZO<sup>b</sup>

## DESIGUALDAD Y DEMOGRAFÍA EN ÁREAS METROPOLITANAS DE ESPAÑA

### RESUMEN

La investigación se centra en el estudio de la desigualdad social en áreas metropolitanas españolas (estudios de caso: Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia) asumiendo la elasticidad del concepto y buscando, a partir de los datos ofrecidos por fuentes estadísticas oficiales, correlaciones entre la estructura demográfica, la desigualdad en ingreso y algunos fenómenos territoriales en auge, como son la gentrificación y la turistificación de las ciudades. Asimismo, se asume el reto metodológico de combinar indicadores como el coeficiente de Gini y la *Quantile ratio*, a la vez que en el plano de las relaciones territoriales se ensaya la aplicación del concepto de autocorrelación espacial para explicar la desigualdad observada, lo que implica el recurso a los modelos SARAR. Los resultados se muestran en tablas y mapas y se discuten en función de las hipótesis enunciadas, finalizando con las conclusiones y la bibliografía citada. Con este trabajo se espera avanzar en el conocimiento de la desigualdad en contextos metropolitanos y sus componentes espaciales.

**PALABRAS CLAVE:** desigualdad social; demografía urbana; áreas metropolitanas españolas; autocorrelación espacial.

---

1 Departamento de Geografía y Geología, Universidad de León. alejandro.lopez@unileon.es, <https://orcid.org/0000-0001-5515-5235>

2 Departamento de Geografía y Geología, Universidad de León. paz.benito@unileon.es, <https://orcid.org/0000-0001-5492-3677>

Fecha de recepción: 27-11-2022. Fecha de aceptación: 14-04-2023.

## INEQUALITY AND DEMOGRAPHICS IN SPANISH METROPOLITAN AREAS

## ABSTRACT

The analysis of social inequality in Spanish metropolitan areas is proposed (case studies: Barcelona, Madrid, Seville, Valencia) assuming the limitations of this concept and seeking, from the data offered by official statistical sources, correlations between the demographic structure, income inequality and some booming territorial phenomena such as gentrification and touristification of cities. Likewise, the methodological challenge of combining indicators such as the Gini coefficient and the Quantile ratio is assumed, while at the level of territorial relations the application of the concept of spatial autocorrelation is tested to explain inequality, which implies the resource to the SARAR models. The results are shown in tables and discussed based on the hypotheses, ending with the conclusions and the cited bibliography. This research is expected to advance in the knowledge of inequality in metropolitan contexts and its spatial components.

KEYWORDS: social inequality; urban demography; Spanish metropolitan areas; spatial autocorrelation.

## INTRODUCCIÓN

La desigualdad se define en términos genéricos como la ausencia de homogeneidad en la distribución de un indicador (Charles-Coll, 2011). Asimismo, la desigualdad en ingreso o renta es uno de los indicadores más recurridos para establecer el alcance de los contrastes socioeconómicos por parte de muy diversos organismos internacionales y estatales; también este tipo de desigualdad es objeto de atención en la comunidad académica cuando se plantean problemas que afectan al bienestar (Patel et al., 2018; Spencer et al., 2019; Kim et al., 2020; Heimberger, 2020). Hay que recordar que la desigualdad no es algo nuevo ni específico de la globalización, sino que es un atributo propio de la sociedad capitalista, si bien está alcanzando unos niveles llamativos en los países desarrollados a causa de la progresiva erosión del llamado estado de bienestar desde la década de 1970, lo que resulta especialmente llamativo en los países europeos (Piketty, 2020). En el caso de España, la desigualdad económica ha adquirido una notable relevancia como consecuencia de la erosión de la renta de los hogares, experimentada por buena parte de la población como resultado de la recesión iniciada en 2008 (Geelhoedt et al., 2021), que ha cristalizado un tejido social frágil y vulnerable.

El objetivo de este trabajo es indagar en la relación entre desigualdad y estructuras demográficas en el marco metropolitano, concretamente en las cuatro áreas metropolitanas españolas más pobladas: Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia, con el objetivo de discutir los siguientes aspectos y demostrar dos hipótesis ligadas a estos:

- Hipótesis 1. Una parte sustancial de los individuos de entre 20 y 29 años carecen de ingresos o, cuando los poseen, son claramente insuficientes, por lo que partimos de la base de que la contribución a la desigualdad de este colectivo es positiva y estadísticamente

significativa; por su parte, el envejecimiento conduce a mayores cuotas de desigualdad, lo que nos lleva a suponer que un mayor porcentaje de población en los años finales de su trayectoria laboral (entre los 60 y los 69 años) incide positiva y significativamente en la desigualdad, porque allí se concentran tanto los salarios más altos como el grueso de los ingresos por capital.

- Hipótesis 2. En lo tocante a la población según su origen geográfico, derivado de su lugar de nacimiento, consideramos que la inmigración interior, formada en buena parte por jóvenes con elevado nivel de cualificación, tiene un impacto negativo y significativo sobre la desigualdad. En cambio, la inmigración extranjera comparte muchas características con los activos jóvenes: altas tasas de desempleo, bajos salarios y economía sumergida, junto a otras carencias específicas como son el elevado riesgo de pobreza y de exclusión social, lo que nos lleva a suponer que su impacto sobre la desigualdad es positivo y significativo. Por otra parte, al utilizar unidades espaciales de tamaño reducido, la proximidad espacial entre centroides es pequeña: en este contexto son esperables fenómenos de autocorrelación, con influencias mutuas entre unidades vecinas y la formación de clústeres espaciales a partir de características comunes.

La metodología aplicada se basa en el empleo de técnicas e indicadores cuantitativos a partir de datos ofrecidos por fuentes estadísticas oficiales y el recurso a los modelos SARAR.

#### CONSIDERACIONES SOBRE LA DESIGUALDAD EN INGRESO Y SU IMPACTO ESPACIAL

Las diferencias en la renta de los individuos, cuando alcanzan niveles extremos, generan tensiones sociales, en especial cuando esos contrastes tienen una incidencia en la vida cotidiana y el hecho es claramente percibido (García Castro et al., 2020); es decir, cuando los colectivos desfavorecidos aprecian que su vida es peor que la de quienes más ganan o ingresan y a partir de esta toma de conciencia se origina un descontento que puede derivar en movilizaciones y protestas más o menos organizadas y extensas. Está demostrado que el mercado laboral en las sociedades desarrolladas contribuye a una creciente desigualdad, pues cada vez es más heterogéneo y con una dispersión salarial más acusada (Yamada y Kawaguchi, 2015).

Tradicionalmente, la desigualdad en la sociedad española se veía mitigada por la acción de varios mecanismos, entre ellos: la generalización de la vivienda en régimen de propiedad (Anghel et al., 2018) y la existencia de redes de apoyo fundadas en estructuras familiares extensas (Moreno, 2017). Estos mecanismos compensatorios comenzaron a debilitarse por efecto de la crisis desencadenada en 2008 y con alcance hasta el 2015, cuando a la desigualdad en ingresos se unen la desigualdad de oportunidades (Suárez y López Menéndez, 2018), la temporalidad en el empleo y el incremento de los puestos de trabajo con bajas retribuciones. Por su parte, el impacto de la burbuja inmobiliaria ha convertido un activo inmobiliario como es la vivienda en propiedad en un pasivo para muchas familias, es decir, en una carga difícil de sobrellevar debido al coste de las hipotecas y los gastos corrientes de mantenimiento al alza.

A todo lo anterior se unen las dificultades financieras del sector público, que en estos años ha recortado de manera evidente el gasto social. El cuadro descrito desemboca en un crecimiento de la pobreza en sus distintas manifestaciones (García et al., 2020; Castaño-Rosa et al., 2020), con el resultado de que en la actualidad prácticamente la cuarta parte de los hogares españoles están en riesgo de pobreza o de exclusión social (Lacuesta y Anghel, 2020).

Las desigualdades en términos de ingreso se visibilizan en el espacio mediante varios fenómenos de interés geográfico. Los procesos de gentrificación y turistificación apreciados en las ciudades españolas son algunos de ellos (Piñeira-Mantiñán et al., 2018; Ardura et al., 2020; Angelovski et al., 2018; Antunes et al., 2020; Antolín-Iria y Fernández-Sobrado, 2020; Jover y Díaz-Parra, 2020; Salom-Carrasco y Pitarch, 2021; Checa y Nel-lo, 2022), y su impacto convierte a ciertos barrios antes populares en zonas inalcanzables para las familias de menor renta, sus originales ocupantes ahora desplazados. Los cascos históricos, ciertos barrios de origen industrial y ferroviario e incluso zonas portuarias son objeto de intervenciones de recualificación que los peatonalizan, rehabilitan edificios singulares y crean nuevos focos de interés cultural, comercial y/o recreativo con nuevas funcionalidades que aportan centralidad y atractivo turístico (Pascual y Benito del Pozo, 2017; Benito del Pozo y Diez, 2017).

El contrapunto vendría dado por las consecuencias de la inmigración: la reciente explosión del número de extranjeros procedentes de países pobres ha llevado a que se concentren en determinados sectores urbanos (Leal y Sorando, 2016), muchos de los cuales son barrios dominados por la pobreza, e incluso la marginalidad, que se consolidan y expanden en la trama urbana, lo que en sí mismo es un hecho geográfico relevante.

Por lo anterior, la ciudad se convierte en soporte de procesos que expulsan, atraen y reubican, según los casos, a población de diferente nivel de renta, que pasa a significar determinados barrios o zonas donde las tensiones no están ausentes, precisamente porque el espacio no es mero contenedor, sino acumulador de factores relevantes en el hecho mismo de la desigualdad.

## METODOLOGÍA

### *Fuentes y datos*

Construimos una base de datos a partir de informaciones publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el Atlas de distribución de la renta de los hogares y el Padrón municipal de habitantes. El primero recopila datos facilitados por la Agencia Tributaria a partir de las declaraciones del impuesto de la renta de las personas físicas; el segundo ofrece datos recabados por los municipios y gestionados por el propio INE. La información sobre rentas ilustra sobre la renta media bruta y neta por hogar e individuo, así como la renta mediana por unidad de consumo (medida estandarizada construida a partir de distintos coeficientes atribuidos a cada individuo según su posición relativa dentro de cada hogar). En relación con los individuos y hogares, desconocemos cualquier parámetro que haga referencia a la forma de la distribución; mayor información sobre este aspecto aporta la unidad de consumo, métrica definida por la OCDE y que pondera a cada individuo según su posición dentro de los núcleos familiares

(sustentador principal, otros adultos y menores de 13 años), pues está disponible una aproximación de la distribución –porcentaje de población en tramos de renta por unidad de consumo, delimitados por porcentajes por encima y por debajo de la mediana–, si bien con resultados no demasiado confiables al carecer de referencias en los extremos de esa distribución. Las tablas 1 y 2 incluyen, respectivamente, la descripción de las variables utilizadas en este trabajo y los correspondientes estadísticos descriptivos. A este respecto, cabe indicar que se ha tomado la delimitación de áreas urbanas sugerida por el Ministerio de Fomento (2019).

Tabla 1. Descripción de las variables

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>	<i>Rango</i>
Gini	Índice de Gini	Atlas de la renta	0,000 a 1,000
Ratio entre quintiles	Veces que contiene el límite inferior del quintil superior de renta al límite superior del quintil inferior	Atlas de la renta	Valores iguales o superiores a cero
Salario	Porcentaje de la renta originado por salarios	Atlas de la renta	0,00 a 100,00
Social	Porcentaje de la renta originado por salarios por pensiones y subsidios sociales	Atlas de la renta	0,00 a 100,00
Capital	Porcentaje de la renta originado por rendimientos del capital	Atlas de la renta	0,00 a 100,00
20-29 años	Porcentaje de la población con edades entre 20 y 29 años	Padrón municipal de habitantes	0,00 a 100,00
60-69 años	Porcentaje de la población con edades entre 60 y 69 años	Padrón municipal de habitantes	0,00 a 100,00
Extranjeros	Porcentaje de población nacida en el extranjero	Padrón municipal de habitantes	0,00 a 100,00
Nacidos en otras regiones	Porcentaje de la población nacida en otras comunidades autónomas	Padrón municipal de habitantes	0,00 a 100,00
Ratio renta hogar 2019/2015*	Razón entre la renta media del hogar en 2019 y la de 2015, actualizada esta última a valores de 2019	Elaboración propia	Valores iguales o superiores a cero

\* Para la estimación de la renta para 2015 se deflataron estos valores respecto a 2019 empleando el índice general del IPC para las cuatro comunidades autónomas a las que pertenecen las áreas metropolitanas. Andalucía: 93,538 y 97,157; Cataluña: 92,899 y 97,568; Comunidad Valenciana: 93,690 y 97,200; Madrid: 93,721 y 97,683.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Estadísticos descriptivos

	Secciones censales	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<i>Barcelona</i>					
Índice de Gini	3.211	0,297	0,042	0,203	0,452
Ratio entre quintiles	3.211	2,59	0,41	1,8	4,6
Renta disponible en el hogar	3.211	47.774,32	17.595,78	20.181,00	129.750,00
Renta personal disponible	3.211	18.315,16	6.485,25	5.546,00	46.204,00
Nacidos en el extranjero	3.211	19,14	11,07	2,40	75,63
Nacidos en otras CC. AA.	3.211	18,58	6,41	4,68	50,20
20-29 años	3.211	10,71	2,24	4,29	32,87
60-69 años	3.211	10,73	2,89	2,61	27,22
Ratio renta hogar 2019/2015	3.175	1,11	0,06	0,60	1,58
<i>Madrid</i>					
Índice de Gini	4.139	0,308	0,047	0,203	0,452
Ratio entre quintiles	4.139	2,71	0,50	1,80	4,60
Renta disponible en el hogar	4.139	51.670,61	24.828,48	14.479,00	129.750,00
Renta personal disponible	4.139	19.388,65	8.847,71	4.292,00	46.204,00
Nacidos en el extranjero	4.139	20,28	10,52	2,47	59,84
Nacidos en otras CC. AA.	4.139	25,96	6,76	7,47	59,08
20-29 años	4.139	10,98	2,67	1,97	26,62
60-69 años	4.139	10,86	4,33	1,20	32,63
Ratio renta hogar 2019/2015	4.056	1,10	0,07	0,67	1,58
<i>Sevilla</i>					
Índice de Gini	917	0,298	0,036	0,225	0,452
Ratio entre quintiles	917	2,62	0,45	1,90	4,60



	Secciones censales	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Renta disponible en el hogar	917	37.642,37	15.896,17	14.479,00	129.750
Renta personal disponible	917	13.866,95	5.572,60	4.292,00	40.087,00
Nacidos en el extranjero	917	6,67	5,07	0,51	51,88
Nacidos en otras CC. AA.	917	7,30	3,49	1,22	19,77
20-29 años	917	10,63	2,48	2,98	22,41
60-69 años	917	10,69	3,99	1,00	25,92
Ratio renta 2019/2015	900	1,11	0,07	0,38	1,54
<i>Valencia</i>					
Índice de Gini	1.080	0,306	0,036	0,229	0,452
Ratio entre quintiles	1.080	2,68	0,41	2,00	5,10
Renta disponible en el hogar	1.080	39.370,55	15.135,45	14.479,00	129.750,00
Renta personal disponible	1.080	15.386,27	5.652,01	4.653,0	46.204,00
Nacidos en el extranjero	1.080	15,22	7,33	2,16	53,43
Nacidos en otras CC. AA.	1.080	17,61	4,87	3,71	38,32
20-29 años	1.080	10,42	1,90	4,38	18,12
60-69 años	1.080	11,32	3,15	1,78	27,73
Ratio renta 2019/2015	1.079	1,14	0,06	0,77	1,45

Fuente: elaboración propia.

Las secciones censales marcan el número de observaciones, alrededor del millar en Sevilla y Valencia, por encima de los tres millares en Barcelona y de los cuatro millares en Madrid. Claramente, se contraponen las más ricas, Madrid y Barcelona, frente a las más pobres, Sevilla y Valencia, si bien la gama de valores no se manifiesta fielmente en los extremos de la distribución, ya que el Atlas de distribución de la renta de los hogares trunca los datos de las secciones a partir de ciertos topes máximo y mínimo. Como se puede apreciar, los datos se expresan en valores medios, por lo que cada observación corresponde a un hogar representativo de cada sección censal; no ocurre lo mismo con los valores del índice de Gini y la relación entre quintiles extremos, que se construyen a partir de observaciones de los declarantes con domicilio censal en cada sección, si bien son dados, con lo que se desconocen las distribuciones

particulares que permiten estimar ambas variables. Este punto concreto tiene cierta incidencia sobre el análisis empírico, ya que, al contrario de otros tópicos socioeconómicos, en el análisis de la desigualdad tienen bastante relevancia las distribuciones a partir de percentiles; este hecho, a nuestro juicio, no refuta este trabajo, únicamente impide captar con más precisión el problema de la desigualdad.

### *La medición de la autocorrelación espacial: los modelos SARAR*

La autocorrelación es un fenómeno surgido de la interrelación mutua entre observaciones próximas, ya sea en el tiempo como en el espacio. La tradición en el análisis de estos procesos está extendida en el análisis de series temporales, en gran medida por las inercias temporales que llevan a que las observaciones de periodos inmediatamente anteriores condicionen las observaciones presentes y, a su vez, estas últimas mediaten a las futuras. Pero en las estructuras de datos de sección cruzada, también en las de panel, también aparece la autocorrelación, consecuencia esta de la proximidad entre sujetos, ya sea de carácter espacial o por otros atributos como la semejanza entre determinadas características. Se pretende controlar el impacto de la autocorrelación espacial debido a la pequeña superficie de las unidades geográficas tomadas como base de análisis, todo lo cual implica fuertes vínculos entre secciones censales fruto de la vecindad entre estas. En este caso, se ha escogido un modelo en el que se ha controlado la autocorrelación espacial tanto provocada en la variable dependiente como en los errores. Este modelo, conocido como Kelejian-Prucha (Kelejian y Prucha, 2010), tiene como notación matricial la siguiente:

$$\begin{cases} \mathbf{y} = \mathbf{X}\boldsymbol{\beta} + \lambda\mathbf{X}\mathbf{y} + \mathbf{u} = \mathbf{Z}\boldsymbol{\delta} + \mathbf{u} \\ \mathbf{u} = \rho\mathbf{M}\mathbf{u} + \boldsymbol{\varepsilon} \end{cases} \quad (\text{ec1})$$

Donde  $\mathbf{y}$  es un vector  $n \times 1$  formado por la variable dependiente,  $\mathbf{X}$  es una matriz  $n \times k$  constituida por observaciones no estocásticas de los regresores exógenos,  $\mathbf{W}$  y  $\mathbf{M}$  son sendas matrices espaciales ponderadas  $n \times n$  no estocásticas cuyos valores no nulos se corresponden a pares de unidades territoriales vecinas espacialmente,  $\mathbf{u}$  es un vector  $n \times 1$  que representa a los errores, mientras que  $\boldsymbol{\varepsilon}$  es otro vector  $n \times 1$  de innovaciones que suponemos heteroscedásticos, independientes e idénticamente distribuidos. Finalmente,  $\boldsymbol{\beta}$  son parámetros por estimar que recogen el efecto respuesta de la variable dependiente ante variaciones unitarias, *ceteris paribus*, en cada uno de los regresores exógenos; mientras que  $\lambda$  y  $\rho$  son los parámetros SAR que miden, respectivamente, el efecto de la autocorrelación espacial sobre la variación en la variable dependiente y en los residuos. La (ec1) tiene una expresión reducida en la que  $\mathbf{Z}_n = [\mathbf{X}_n, \mathbf{W}_n\mathbf{y}_n]$  y  $\boldsymbol{\delta} = [\boldsymbol{\beta}', \lambda']'$ .

### *Especificación del modelo*

Se han planteado varias especificaciones a partir de un modelo SARAR (1,1), al emplear una matriz espacial ponderada binomial con un rezago. Esto significa que tomamos en consideración autocorrelaciones de orden 1, lo que implica que las interacciones espaciales se plantean únicamente entre sujetos colindantes. El estimador utilizado es GS2SLS (estimador espacial generalizado obtenido por mínimos cuadrados en dos etapas), empleando la expresión formal sugerida por Badinger y Eggers (2011):

$$\begin{cases} \ln y_i = \alpha_i + \beta'_k d_{ki} + \gamma'_r n_{ri} + \delta' \ln \left( \frac{y_i^{2018}}{y_i^{2015}} \right)_i + \lambda_s \mathbf{M}_s q r_i + u \\ u = \rho_r \mathbf{M}_s u + e_i \end{cases} \quad (\text{ec2})$$

$$\begin{cases} \ln g_i = \alpha_i + \beta'_k d_{ki} + \gamma'_r n_{ri} + \delta' \ln \left( \frac{y_r^{2018}}{y_r^{2015}} \right)_i + \lambda_s \mathbf{M}_s q r_i + u \\ u = \rho_r \mathbf{M}_s u + e_i \end{cases} \quad (\text{ec3})$$

$$\begin{cases} \ln q r_i = \alpha_i + \beta'_k d_{ki} + \gamma'_r n_{ri} + \delta' \ln \left( \frac{y_r^{2018}}{y_r^{2015}} \right)_i + \lambda_s \mathbf{M}_s q r_i + u \\ u = \rho_r \mathbf{M}_s u + e_i \end{cases} \quad (\text{ec4})$$

La primera (ec2) tiene como objeto estimar la contribución de cada cohorte demográfica en la variación entre secciones censales de la renta bruta de los hogares, como en el resto de las especificaciones se ha controlado la variación de renta real desde 2015; el cometido de esta es constatar si algún grupo en concreto se asocia a un eventual efecto de pobreza o riqueza. La segunda (ec3) se centra en la cuestión de la desigualdad, concretamente la mensurable mediante el coeficiente de Gini. La tercera (ec4) hace lo propio, pero con el indicador que establece la relación entre los ingresos de los más ricos y los más pobres. Las tres especificaciones utilizan logaritmos para las variables dependientes y para el regresor que indica la variación de la renta entre 2015 y 2019; por el contrario, los porcentajes relativos a los grupos de interés (edades y origen según lugar de nacimiento) se expresan en niveles. En términos de notación  $y$ ,  $g$  y  $qr$  indican, respectivamente, rentas, coeficiente de Gini y ratio entre los percentiles 80 y 20, correspondientes a  $i$  secciones censales ( $i = 1, \dots, j$ );  $d$  se refiere a porcentajes de las  $k$  cohortes de edad ( $k = 1, 2$ );  $n$  se refiere al porcentaje de nacidos en  $r$  entornos geográficos ( $r = 1, 2$ ).  $\mathbf{M}$  es una matriz cuadrada de distancias ponderadas,  $u$  y  $e$  recogen los errores del modelo, la primera respecto a las especificaciones generales y la segunda respecto a la parte no explicada de estos mismos errores una vez controlada la autocorrelación espacial. Por último,  $\alpha$ ,  $\beta$ , y  $\gamma$  son parámetros que miden el impacto de las variables de interés (el primero es el término constante, mientras que el segundo y el tercero cuantifican la influencia, respectivamente, de los grupos de edad y lugar de nacimiento);  $\lambda$  y  $\rho$  son los coeficientes que miden el efecto de la autocorrelación espacial asociados a la variable dependiente y los errores del modelo. El estimador utilizado se obtiene por mínimos cuadrados generalizados en dos etapas (GS2SLS), tratando los errores bajo el supuesto de la heteroscedasticidad (se parte de la base de que no poseen varianza constante).

*Mediciones de la desigualdad: aplicación combinada del índice de Gini y las métricas basadas en percentiles*

Los estudios sobre desigualdad emplean de manera generalizada el índice de Gini (Abdullah et al., 2015), si bien en bastantes ocasiones lo complementan con métricas a partir de estadísticos descriptivos (ratios entre percentiles, coeficientes de variación) o con otros indicadores (índices de Theil y Atkinson). El índice de Gini es un indicador numérico derivado de la curva de Lorenz, que sintetiza la discrepancia

entre la función acumulada por estratos de renta observada frente a un escenario ideal en el que existiese equidistribución de ingresos; por tanto, es un indicador que tiene presente la participación de los distintos grupos sociales en función de su poder adquisitivo. En cambio, la relación entre percentiles toma como referentes dos grupos de ingresos extremos, pobres y ricos según distintos criterios, y mide las veces en las que la cota inferior del colectivo de los más ricos contiene la cota superior de los más pobres.

En la tabla 3 se incluyen las contribuciones académicas que, entre otros indicadores, utilizan simultáneamente Gini y relaciones percentiles, condicionados por la estructura de datos de la fuente empleada, pues solo permite de ambos indicadores (en lo relativo a las ratios de percentiles, únicamente la relación entre el valor del percentil 80 y el percentil 20). Las variables utilizadas son distribuciones de ingresos familiares o salariales, sin mostrar diferencias sustanciales entre ellas. *A priori* se podría pensar en que los ingresos familiares fueran consistentemente más desiguales que los salarios, al incluir fuentes de renta que tienden a concentrarse en los grupos más acomodados (e. g., rentas de capital); pero también debemos considerar la existencia de ingresos compensatorios (beneficios sociales, subsidios por desempleo), que, unidos a una creciente distancia entre salarios de los empleos de “cuello blanco” (ejecutivos, profesionales asalariados) respecto a los sueldos de los empleos de “cuello azul” (obreros, trabajadores manuales), incide en atenuar las eventuales diferencias en el uso de ambas masas de ingresos.

Ayala y Cantó (2018) utilizan datos de ingresos familiares para medir las tendencias subyacentes al incremento de la desigualdad consecuencia de la Gran Recesión que castigó a la sociedad española desde 2008 hasta 2012. Sus datos sugieren una moderada desigualdad en términos del índice de Gini, así como una concentración de las desigualdades en los tramos inferiores de renta. En el caso de Eslovaquia, los autores Vallusová y Lacová (2019) también utilizan ingresos disponibles, lo que muestra en todo caso niveles de desigualdad menores que los españoles. En el ejemplo de Italia, los resultados correspondientes al periodo anterior a la crisis de 2008 son estructuralmente semejantes, si bien con menores niveles de desigualdad (aunque no aportan datos más recientes, dado el menor desempleo entre la población italiana podemos inferir una sociedad menos desigual).

Entre los autores que emplean salarios, Madariaga et al. (2019) restringen el estudio a tres ámbitos locales: las ciudades medias catalanas, el municipio de Barcelona y su área metropolitana. Dado que en nuestro estudio incluimos el área metropolitana barcelonesa, presentamos sus resultados para este último entorno territorial; en sus resultados ofrecen un retrato sensiblemente diferente al que aportan Ayala y Cantó (2018), pues la mayor desigualdad se da entre los que tienen salarios superiores a la mediana. Por su parte, Islam y Safavi (2020) utilizan salarios/hora para el caso canadiense, con niveles de desigualdad sustancialmente inferiores a los barceloneses; la secuencia de ratios entre percentiles, aunque más detallada, no permite una fácil comparativa con los ejemplos españoles, si bien los resultados sugieren una mayor homogeneidad salarial.

Tabla 3. Contribuciones científicas recientes en las que se emplean simultáneamente el índice de Gini y métricas a partir de percentiles

Contribución: autores/año	Fuente / variable / país / periodo temporal	Medición de la desigualdad	Resultados (Gini, ratio entre percentiles)
Ayala y Cantó, 2018	Encuesta estructura salarial / Renta disponible de los hogares / España / 1973-2015	Índice de Gini Ratio entre percentiles (90/50, 50/10, 90/10)	Última observación: 2013 Gini: 0,350 (35,0) 90p/10p: 5,4 90p/50p: 2,1 50p/10p: 2,5
Fiorio, 2011	Encuesta de presupuestos familiares / Ingresos familiares netos / Italia / 1997- 2004	Desviación respecto a la media logarítmica Índice de Theil Índice de Gini Coeficiente de Variación Relación entre percentiles (90/10, 95/5, 90/50, 50/10)	Última observación: 2004 Gini: 0,316 90p/10p: 4,286 95p/5p: 7,091 90p/50p: 1,999 50p/10p: 2,145
Herault y Azpitarte, 2016	Encuesta de ingresos y hogares / Renta disponible / Australia / 2000 y 2008	Índice de Gini Relación entre percentiles (90/10, 90/50, 50/10)	Última observación: 2008 Gini: 0,304 90p/10p: 3,86 90p/50p: 1,94 50p/10p: 1,99
Islam y Safavi, 2020	Encuesta sobre empleo/ salario hora / Canadá / 2006 y 2009	Índice de Gini Relación entre percentiles (90/10, 90/50, 10/50, 75/25, 75/50, 25/50)	Última observación: 2019 Gini: 0,260 (0,26) 90p/10p: 3,31 90p/50p: 1,93 75p/25p: 2,05 75p/50p: 1,46
Madariaga et al., 2019	Encuesta sobre estructura salarial / salarios / España / 2001 y 2011	Índice de Gini Relación entre percentiles (50/10, 90/50)	Última observación: 2011 Gini: 0,330 (0,33) 90p/50p: 2,25 50p/10p: 1,72
Vallusová y Licová, 2019	Estudio sobre ingresos Luxemburgo / ingresos anuales disponibles / Eslovaquia / 2017	Índice de Gini Índice de Aktinson Relación entre percentiles (90/10, 90/50, 80/20)	Última observación: 2017 Gini: 0,278 90p/10p: 3,420 90p/50p: 1,759 80p/20p: 2,038

Fuente: elaboración propia.

## RESULTADOS

La estructura de la fuente empleada es rígida en cuanto a sección censal (las observaciones se dan a este nivel de desagregación geográfica, dando el valor del coeficiente de Gini que se ha reescalado para obtener el índice homónimo; y el valor numérico de la relación entre los percentiles 80 y 20, no los valores correspondientes a esos percentiles concretos). En cuanto a área metropolitana, para lo que la fuente no ofrece datos, se ha procedido a realizar estimaciones a partir de los valores medios de cada sección (tabla 4). Este proceder, obligado por la disponibilidad de datos, introduce tres sesgos: el primero

se debe a que trabajamos con el promedio de cada sección, no sobre la base de los datos de cada hogar, por lo que los resultados están suavizados y atenúan la desigualdad real (véase la comparativa entre indicadores intrasección y los intersección); en segundo lugar, los datos originales están truncados, pues establecen niveles máximos y mínimos y, por debajo y por encima de estos niveles, los valores se retrotraen al rango establecido (posiblemente, para evitar el impacto de los atípicos); finalmente, en cumplimiento de las normas de protección de datos y secreto estadístico, no se ofrecen datos de las secciones más pequeñas demográficamente, si bien se puede considerar el impacto de esta omisión como inapreciable en la práctica.

La tabla 4 relaciona los valores del coeficiente de Gini y distintas mediciones de la relación entre percentiles, tanto en el nivel intrasección (valores medios de las observaciones ofrecidas por el INE) como en el intersección, procediéndose a calcular el coeficiente de Gini y el valor de los percentiles sobre la base de los guarismos de cada sección (en el nivel intrasección los resultados se calculan a partir de los datos de cada hogar y que nos son totalmente desconocidos).

Tabla 4. Coeficientes de Gini y relación entre percentiles. Renta de los hogares

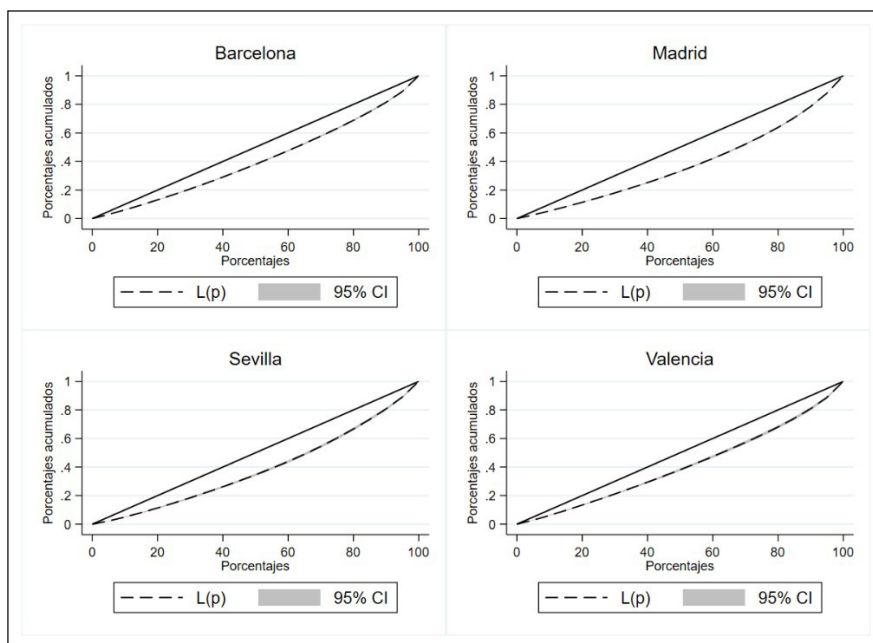
Áreas metropolitanas	Barcelona	Madrid	Sevilla	Valencia
Indicadores intersección				
Coeficiente de Gini	0,297	0,308	0,298	0,306
Ratio entre percentiles 80 y 20	2,59	2,71	2,62	2,68
Indicadores intrasección				
Coeficiente de Gini. Renta de los hogares	0,179	0,245	0,221	0,181
Ratio entre percentiles 90 y 10	2,05	2,88	2,41	1,88
Ratio entre percentiles 80 y 20	1,56	2,00	1,81	1,44
Ratio entre percentiles 90 y 50	1,49	1,99	1,78	1,51
Ratio entre percentiles 50 y 10	1,38	1,45	1,35	1,25

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas de la distribución de la renta de los hogares del INE.

Debido a las circunstancias apuntadas, los datos obtenidos a partir de las secciones (intersección) son bastante inferiores a los promedios obtenidos como medias de datos primitivos: por poner un ejemplo, Madrid tiene un Gini promedio de 0,245, pero si se recalcula el índice tomando los valores medios de cada sección, este asciende hasta 0,308; si se toman los ratios entre el percentil 80 y el 20, la estimación de estos valores en términos de secciones refleja que el primero multiplica al segundo por un factor igual a 2,71; tomando los percentiles en función de la distribución de secciones, esta cifra cae hasta 2,00. A la misma conclusión se llega si, en vez de centrarnos en la fuente, se procede a comparar los resultados de otros investigadores (ver tabla 3), los cuales, por lo general, utilizan microdatos de encuestas sobre presupuestos familiares y obtienen valores mucho más altos que en los valores obtenidos en este artículo. Una muestra más de la infraestimación de la desigualdad en función únicamente de

los promedios por sección es la figura 1, donde la superficie que separa la recta de equidistribución de la curva de Lorenz es extremadamente pequeña, realidad que no concuerda con los valores del coeficiente de Gini sección a sección.

Figura 1. Curvas de Lorenz a partir de los valores de renta de los hogares por sección



Fuente: elaboración propia.

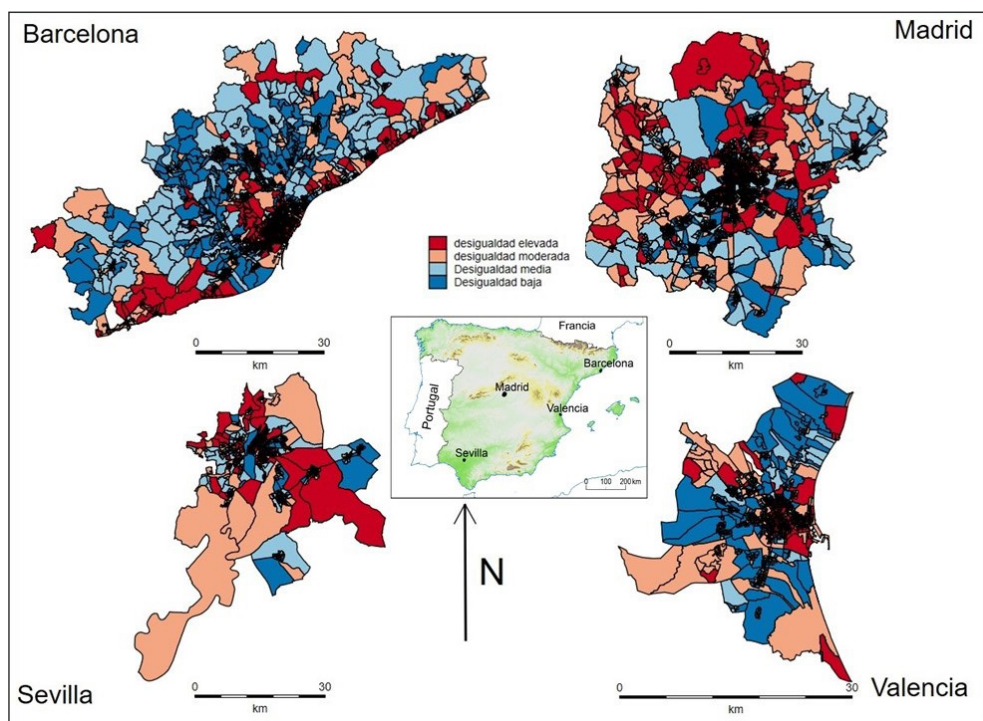
Independiente de los inevitables sesgos, sí se puede establecer una comparación entre áreas metropolitanas que, a grandes rasgos, respeta las posiciones reveladas por los promedios. En nuestros estudios de caso, la desigualdad es, con diferencia, más acusada en Madrid, seguida a cierta distancia por Sevilla; el coeficiente de Gini es de 0,245 y los más ricos casi triplican a los más pobres (un hogar situado en el percentil 90 obtiene ingresos anuales 2,88 veces el de un hogar sito en el percentil 10), y es llamativa la mayor dispersión de ingresos en el rango entre los percentiles 90 y 50 frente a la existente entre los percentiles 50 y 10 (en el primer caso la ratio es 1,99 y en el segundo es 1,45). En una posición próxima a Madrid, aunque no tan exacerbada, se encuentra Sevilla, con un coeficiente de Gini de 0,227 y relaciones entre percentiles sustancialmente menores (por ejemplo, los hogares situados en el percentil 90 multiplican 2,41 veces la renta del percentil 10).

Las dos metrópolis mediterráneas aquí estudiadas poseen menos diferencias entre secciones censales. Barcelona y Valencia tienen coeficientes de Gini equiparables (la primera 0,181, la segunda 0,179) y presentan ratios más modestas: en Barcelona las familias situadas en el percentil 90 tienen rentas que

duplican a las del percentil 10 (2,05 veces) y en Valencia ni siquiera la llegan a doblar (1,88). Del mismo modo, si observamos las discrepancias dentro de los hogares de clase media-alta (razón entre percentiles 90 y 50) y los de media-baja (entre los percentiles 50 y 10), se llega a la conclusión de que no hay grandes disparidades. El caso de Barcelona es notorio: una familia muy acomodada solo multiplica por 1,44 al hogar mediano, en cambio este solo multiplica por 1,38 a una familia realmente pobre (sita en el décimo percentil).

Los indicadores, convenientemente cartografiados (figura 2), permiten clasificar el territorio en áreas según su grado de desigualdad. La ratio entre el quintil de hogares más rico y el más pobre es la base de una clasificación en cuartiles: un primer cuartil de desigualdad baja, un segundo cuartil de desigualdad media, el tercero de desigualdad moderada y el cuarto de desigualdad elevada. Ello nos permite identificar los entornos metropolitanos más desiguales, que, por lo general, suelen coincidir con los más ricos; buena muestra de ello son Barcelona y Madrid, donde la mayoría de las secciones con gran desigualdad tienden a concentrarse en la ciudad central y, respectivamente, en la orla costera y la mitad septentrional del área metropolitana. En Sevilla, la mayor desigualdad se da en el entorno capitalino y en una franja que se dispone de noroeste a sudeste (eje Camas-Dos Hermanas-Alcalá de Guadaira). En Valencia, vuelve a

Figura 2. Desigualdad medida por la ratio entre quintiles en las áreas de estudio



Fuente: elaboración propia.



ser la ciudad central un entorno dominado por la inequidad, amén del sector entre Paterna y Moncada, en el noroeste del área metropolitana.

Se estiman tres modelos que miden el impacto de varios regresores de interés sobre dos tipos de indicadores, renta y desigualdad; respecto a lo primero, los resultados se recogen en la tabla 5, mientras que respecto a lo segundo, en la tabla 6. Asimismo, la tabla 5 tiene una utilidad complementaria, pues permite evaluar si las variables independientes están vinculadas de alguna manera con el poder adquisitivo de las unidades familiares, al menos en promedio. La tabla 6, por su parte, se centra en la temática principal de este trabajo, evaluando el impacto de edad y origen y las dos métricas de desigualdad aquí planteadas.

Tabla 5. Coeficientes especificación renta

	Barcelona Renta hogar	Madrid Renta hogar	Sevilla Renta hogar	Valencia Renta hogar
20 a 29 años de edad	-0,0244 (0,0037) [0,000]	0,0013 (0,0019) [0,490]	-0,0009 (0,0040) [0,824]	-0,0260 (0,0052) [0,000]
60 a 69 años de edad	0,0217 (0,0018) [0,000]	-0,0012 (0,0012) [0,311]	0,0083 (0,0019) [0,000]	0,0072 (0,0030) [0,016]
Nacidos en otra comunidad	-0,0005 (0,0000) [0,000]	0,0012 (0,0000) [0,0000]	0,0039 (0,0002) [0,000]	0,0006 (0,0001) [0,000]
Nacido en el extranjero	-0,0001 (0,0000) [0,000]	-0,0009 (0,0000) [0,000]	-0,0013 (0,0002) [0,000]	-0,0007 (0,0001) [0,000]
Variación renta hogar	0,1237 (0,1155) [0,284]	0,1337 (0,0825) [0,105]	0,0462 (0,1153) [0,689]	-0,3431 (0,2106) [0,103]
intercepto	10,9545 (0,0412) [0,000]	10,9430 (0,0343) [0,000]	10,0840 (0,0553) [0,000]	10,9261 (0,0718) [0,000]
	0,0026 (0,0018) [0,163]	-0,0280 (0,0022) [0,000]	0,0026 (0,0033) [0,434]	-0,0082 (0,0051) [0,112]
	2,7774 (0,0596) [0,000]	2,7878 (0,0517) [0,0000]	3,2963 (0,3780) [0,000]	3,2444 (0,2584) [0,000]
Observaciones	3.175	4.056	900	1.079
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,1592	0,2194	0,5983	0,0310

Fuente: elaboración propia.

La tabla 5, como se ha dicho, es un complemento para los objetivos del trabajo, ya que no se centra en la desigualdad, sino en el impacto de las variables de interés sobre las diferencias observadas en la renta del hogar entre las secciones censales. La bondad de ajuste de la especificación nos la dicta el

pseudo- $R^2$ , que es muy buena en el caso de Sevilla, buena en el de Barcelona y Madrid, y manifiestamente mejorable en el de Valencia. El componente dinámico de la especificación, la relación entre las rentas de los hogares entre 2015 y 2019, no es significativo estadísticamente. En cambio, los grupos de edad y el lugar de nacimiento ofrece resultados que implican un impacto apreciable sobre los ingresos familiares, salvo en el caso de Madrid, donde la edad no parece ser un componente sustancial en las diferencias de renta. Las variaciones en la proporción de los jóvenes tienen un impacto negativo en la renta sustancial en el caso de Valencia y Barcelona, y prácticamente inapreciable en Sevilla.

En lo relativo al colectivo con edades comprendidas entre los 60 y los 69 años, ocurre justamente lo contrario, de tal modo que mayor proporción de este colectivo implica en promedio mayores rentas, especialmente en Barcelona. El impacto del lugar de nacimiento, reflejo de migraciones pasadas, es estadísticamente significativo en las cuatro áreas metropolitanas, si bien es menos marcado que los regresores asociados a la edad: el cambio en la proporción de nacidos en comunidades autónomas diferentes a la que pertenece cada área es casi siempre positivo, en especial en Sevilla; por el contrario, en el caso de Barcelona augura variaciones promedio levemente negativas. Los nacidos en el extranjero inciden en cambios negativos en todas las metrópolis, destacando de nuevo Sevilla y siempre con un impacto menor aún que en el caso de los naturales de otras regiones. La autocorrelación espacial en lo relativo a la variable dependiente no es estadísticamente significativa, y no se detectan desbordes desde secciones vecinas salvo en el caso de Madrid, donde se registran autocorrelaciones negativas (el comportamiento de la renta de las secciones vecinas sigue sendas diferentes). Por el contrario, los errores manifestados por el modelo mantienen una autocorrelación espacial positiva y estadísticamente significativa.

La desigualdad es el núcleo central de este trabajo, por lo que se dedican dos especificaciones distintas que toman, respectivamente, al coeficiente de Gini y a la razón entre el valor de los percentiles 80 y 20 como variables dependientes. La bondad del ajuste es buena para el primer indicador, en especial para las dos áreas metropolitanas situadas en la orilla del Mediterráneo (Madrid y Sevilla tienen pseudo- $R^2$  en la banda de 0,2000-02999, mientras que en el caso de Barcelona y Valencia se sitúan en la vecindad de 0,4000).

Centrándonos en la especificación que toma como variable dependiente al coeficiente de Gini, no parece ser importante el efecto de la dinámica del crecimiento de la renta a lo largo de la segunda mitad de los años 2010, pues el coeficiente asociado a ese indicador no es estadísticamente significativo. En lo relativo a la edad, los más jóvenes tampoco tienen una incidencia reseñable en Barcelona y Valencia, pero sí la poseen en Madrid y Sevilla; en ambos casos contribuyen positivamente al incremento de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. En lo relativo al grupo de edad más avanzada, el impacto es significativo en todos los casos, pero se ha detectado divergencia entre lo que ocurre en Barcelona y Valencia y el resto. En las primeras, el impacto es positivo (acentúan la desigualdad); en cambio, en Madrid y Sevilla la atenúan al obtener valores negativos. En lo relativo al lugar de nacimiento, se observan impactos modestos, pero casi siempre significativos: comenzando por el peso específico de los nacidos en otras regiones, se observa que atenúan levemente la desigualdad, pues los valores son siempre negativos excepción hecha de Madrid, donde su incidencia no es estadísticamente significativa. En lo relativo a los nacidos en el extranjero, el resultado es el opuesto al caso anterior, los coeficientes son significativos, esta vez en todos los casos, y siempre positivos. El impacto de la autocorrelación espacial

asociada a la variable dependiente es significativo solo en Madrid y Sevilla, y se observan correlaciones negativas, por lo que los comportamientos de secciones censales vecinas respecto a alguna sección  $i$  tomada como referencia difieren. En lo relativo a la autocorrelación espacial propiciada por los errores, esta existe y apunta a correlaciones positivas, por lo que los comportamientos son los mismos entre una sección censal y sus vecinas.

Tabla 6. Coeficientes especificaciones desigualdad

	Barcelona Gini	Madrid Gini	Sevilla Gini	Valencia Gini	Barcelona 80p/20p	Madrid 80p/20p	Sevilla 80p/20p	Valencia 80p/20p
20 a 29 años de edad	0,0023 (0,0012) [0,053]	0,0093 (0,0008) [0,000]	0,0103 (0,0016) [0,000]	0,0031 (0,0016) [0,050]	0,0058 (0,0015) [0,000]	0,0117 (0,0010) [0,000]	0,0153 (0,0023) [0,000]	0,0082 (0,0021) [0,000]
60 a 69 años de edad	0,0050 (0,0010) [0,000]	-0,0017 (0,0005) [0,000]	-0,0035 (0,0009) [0,002]	0,0029 (0,0011) [0,010]	0,0020 (0,0011) [0,058]	-0,0021 (0,0005) [0,064]	-0,0055 (0,0012) [0,000]	0,0008 (0,0014) [0,579]
Nacidos en otra comunidad autónoma	-0,0004 (0,0000) [0,000]	-0,0001 (0,0000) [0,000]	-0,0000 (0,0001) [0,464]	-0,0005 (0,0000) [0,000]	-0,0004 (0,0000) [0,000]	-0,0001 (0,0000) [0,000]	-0,0002 (0,0001) [0,0071]	-0,0005 (0,0000) [0,000]
Nacidos en el extranjero	0,0003 (0,0000) [0,000]	0,0002 (0,0000) [0,000]	0,0004 (0,0001) [0,000]	0,0005 (0,0000) [0,000]	0,0003 (0,0000) [0,000]	0,0003 (0,0000) [0,000]	0,0005 (0,0001) [0,000]	0,0005 (0,0000) [0,000]
Variación renta hogar	0,0363 (0,0430) [0,399]	0,0549 (0,0332) [0,098]	-0,0567 (0,0721) [0,432]	-0,1105 (0,0653) [0,091]	-0,1201 (0,0418) [0,774]	-0,0156 (0,0397) [0,696]	-0,1197 (0,0983) [0,223]	-0,2796 (0,0723) [0,000]
Intercepto	-1,2388 (0,0161) [0,000]	-1,13422 (0,0141) [0,000]	-1,338 (0,0278) [0,000]	-1,2277 (0,0246) [0,000]	0,8739 (0,0174) [0,000]	0,7778 (0,0166) [0,000]	0,7507 (0,0202) [0,000]	0,9129 (0,0303) [0,000]
$\lambda$	-0,0114 (0,0069) [0,099]	-0,0494 (0,0077) [0,000]	-0,0309 (0,0141) [0,029]	-0,0133 (0,0137) [0,329]	0,0264 (0,0090) [0,004]	0,0971 (0,0101) [0,000]	0,01091 (0,0202) [0,000]	0,0490 (0,0206) [0,018]
$\rho$	3,0077 (0,1027) [0,000]	2,8392 (0,0829) [0,000]	3,2864 (0,5298) [0,000]	3,5291 (0,4602) [0,000]	3,0993 (0,2267) [0,000]	3,0148 (0,1711) [0,0000]	3,5277 (0,5646) [0,000]	3,6092 (0,8114) [0,000]
Obs.	3.175	4.056	900	1.079	3.175	4.056	900	1.079
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,4112	0,2621	0,2223	0,3895	0,4338	0,3276	0,2527	0,4329

Fuente: elaboración propia.

El otro indicador de desigualdad tiene un alcance limitado a dos grupos situados en el extremo de la escala social: el 20 % más rico y el 20 % más pobre; este apunte es necesario, pues el coeficiente de Gini mide la desigualdad teniendo presentes los distintos segmentos de renta existente en la función acumulada de probabilidad. La bondad del ajuste es aún mejor que en el caso del coeficiente de Gini, excepción hecha de Sevilla, donde cae levemente. La variación de la renta entre 2015 y 2019 no es tampoco un componente influyente en el modelo, salvo en Valencia, donde sí lo es, lo que indica que

las mejoras en la renta no se corresponden con una menor desigualdad, sino lo contrario. La proporción de individuos de entre 20 y 29 años tiene un impacto significativo y positivo sobre la desigualdad, por lo que a mayor importancia relativa de jóvenes, mayor distancia entre ricos y pobres. Los más veteranos no tienen un impacto apreciable, salvo en Sevilla, donde atenúan levemente la diferencia entre poder adquisitivo de los grupos extremos.

Como en el caso de Gini, el impacto sobre la distancia que separa a ricos y pobres no se ve, al menos cuantitativamente, demasiado perturbada por la presencia de personas con nacimiento fuera de la región. Para el caso de los que proceden de otras comunidades autónomas, el impacto es significativo, excepción hecha de Sevilla, y negativo, por lo que aligeran las inequidades entre muy ricos y pobres allí donde el número de inmigrantes es elevado. En lo que atañe a los nacidos fuera de España, el impacto es significativo y levemente positivo, lo que implica que las diferencias de renta son algo más visibles en aquellas secciones donde son más numerosos. Atendiendo a este indicador encontramos autocorrelación positiva y estadísticamente significativa en la variación de la relación entre quintiles extremos a lo largo de las distintas secciones censales; este hecho es patente en el caso de Madrid, por lo que parece existir, de manera general, una coincidencia entre el comportamiento de este indicador entre secciones censales vecinas. En lo relativo a la autocorrelación espacial de los errores, se aprecian resultados bastante semejantes a los apuntados en las especificaciones antes comentadas.

#### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En relación con el estado de la cuestión, se verifica que el paro alcanza cotas elevadas entre los activos más jóvenes (Verd et al., 2019) y que, como demuestran otros autores, existe correlación positiva entre jóvenes, desempleo y desigualdad (Méndez y Prada-Trigo, 2014). La teoría económica apunta a que el envejecimiento conduce a mayores cuotas de desigualdad (Dolls et al., 2019), pero en los casos analizados hay ambigüedad en los resultados. Asimismo, al considerar la inmigración interior, formada en buena parte por jóvenes con elevado nivel de cualificación, se coincide con lo demostrado en los estudios sobre la denominada *segunda despoblación* en las regiones interiores españolas (Sánchez-Moral et al., 2018; González-Leonardo y López-Gay, 2019), pues se aprecia un impacto negativo y significativo sobre la desigualdad. En cambio, la inmigración extranjera comparte muchas características con los activos jóvenes: altas tasas de desempleo, bajos salarios y economía sumergida, junto a otras carencias específicas como son el elevado riesgo de pobreza y de exclusión social (González-Ferrer y Moreno, 2017).

En la introducción se plantearon varias hipótesis que es conveniente retomar una vez comentados los resultados. Se ha partido del supuesto (hipótesis 1) de que la mayor presencia de jóvenes en la estructura demográfica de las áreas metropolitanas potencia la desigualdad y también que un mayor peso de las personas con edades en torno a la jubilación supone un incremento de la desigualdad. Estas presunciones son lógicas si se piensa, en lo que atañe a los efectivos entre 20 y 29 años, en las dificultades que tienen para obtener su primer trabajo y en las situaciones de precariedad laboral que padecen durante los primeros años de empleo; entre los individuos de 60 a 69 años, los factores que se supone que condicionan son, por una parte, que los salarios suelen ser más altos entre ellos y, por otra, la menor incidencia del desempleo en

este colectivo. La hipótesis 1 se puede considerar validada en lo que respecta a los jóvenes y la desigualdad, pues salvo en el caso de Barcelona y Valencia, en lo que se refiere al índice de Gini, se obtienen resultados significativos y positivos; sin embargo, en la parte del enunciado referido a los mayores, nuestra hipótesis no se ha podido demostrar de manera concluyente debido a que cuando los resultados tienen p-valores por debajo del 0,05 se verifican resultados ambiguos: en algunos casos sí cumplen con los presupuestos de partida, la desigualdad se acrecienta (Barcelona y Valencia) en relación con el coeficiente de Gini; sin embargo, en Madrid y Sevilla el valor es negativo y significativo (vid. tabla 6).

En relación con la hipótesis 2 sobre el lugar de nacimiento, se partió de la base de que una mayor presencia de los nacidos en otras regiones españolas paliaría la desigualdad. Los resultados, aunque cuantitativamente modestos, apuntan en esa dirección: cuanto mayor es la proporción de nacidos en otras comunidades autónomas, menores valores promedio para el coeficiente de Gini y para la distancia que separa a los más ricos de los más pobres. Del mismo modo, se planteaba la posibilidad de que la mayor proporción de nacidos en el extranjero, la mayoría extranjeros desde la perspectiva de la nacionalidad, implicaba una mayor desigualdad y, de nuevo, los resultados obtenidos lo corroboran, si bien en niveles cuantitativamente bastante bajos. Finalmente, respecto a la formación de clústeres, la hipótesis de partida no parece confirmarse por los valores de autocorrelación existente, en este caso la provocada por la distribución espacial de las magnitudes de las variables dependientes. En nuestro estudio no es una cuestión de existencia o no de este fenómeno, pues en la mayoría de las regresiones se ven refrendados por niveles de significación aceptables en ciencias sociales (p-valor por debajo del 0,05), sino por el signo del parámetro: la autocorrelación es negativa, por lo que tienden a obtenerse valores disimilares entre secciones censales vecinas.

En las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia la desigualdad de renta es un fenómeno evidente y en crecimiento, y la estructura demográfica desempeña un papel significativo en el sentido siguiente: el mayor envejecimiento de la población puede atenuar la desigualdad (como ocurre en Madrid y Sevilla), mientras que la brecha entre ricos y pobres se ve incrementada sin excepción a medida que crece el porcentaje de jóvenes que buscan empleo o tienen uno precario, en particular cuando aumenta el peso de la cohorte de 20-29 años. Las áreas metropolitanas con mayor desigualdad en promedio son Valencia y Madrid, y esta es menor en Sevilla y Barcelona.

El componente migratorio también es un factor que incide en la desigualdad metropolitana: esta es menor si predominan los inmigrantes internos, es decir, procedentes de otras comunidades autónomas del país (salvo en Sevilla), mientras que una mayor presencia de inmigrantes extranjeros, de otras nacionalidades, refuerza la desigualdad en todos los casos.

Por último, desde el punto de vista espacial, los entornos metropolitanos más desiguales suelen coincidir con los barrios más ricos: en las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid las mayores desigualdades tienden a concentrarse en la ciudad central y, respectivamente, en la orla costera barcelonesa y la mitad septentrional madrileña; en Sevilla, la mayor desigualdad se da en el entorno capitalino y en una franja que se dispone de noroeste a sudeste (eje Camas-Dos Hermanas-Alcalá de Guadaíra); en Valencia también es el centro de la ciudad la zona de mayor inequidad, además del sector entre Paterna y Moncada, en el noroeste del área metropolitana.

## REFERENCIAS

- Abdullah, A., Doucouliagos, H., & Manning, E. (2015). Does education reduce income inequality? A meta-regression analysis. *Journal of Economic Surveys*, 29(2), 301-316. <https://doi.org/10.1111/joes.1256>
- Angelovsky, I., Connolly, J. C. T., Massip, L., & Pearsall, H. (2018). Assessing green gentrification in historically disenfranchised neighborhoods: An longitudinal and spatial analysis of Barcelona. *Urban Geography*, 39(3), 458-491. <https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1349987>
- Anghel, B., Basso, H., Bover, O., Casado, J. M., Hospido, L., Izquierdo, M., Kataryniuk, I. A., Lacuesta, A., Montero, J. M., & Vozmediano, E. (2018). Income, consumption and wealth inequality in Spain. *SERIEs*, 9, 351-387. <https://doi.org/10.1007/s13209-018-0185-1>
- Antolín-Iria, J. E. & Fernández-Sobrado, J. M. (2020). Segregación residencial, políticas de vivienda y rentas familiares en épocas de transformación urbana: Bilbao 1991-2011. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LII(205), 529-544. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.06>
- Antunes, B., March, H., & Connolly, J. J. T. (2020). Spatializing gentrification *in situ*: A critical cartography of resident perceptions of neighbourhood change in Vallarca, Barcelona. *Cities*, 97, 102521. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102521>
- Ardura Urquiaga, Á., Llorente-Riverola, I., & Ruiz Sánchez, J. (2020). Platform-mediated short-term rentals and gentrification in Madrid. *Urban Studies*, 57(15), 3095-3115. <https://doi.org/10.1177/0042098020918154>
- Ayala, L. & Cantó, O. (2018). The driving forces of rising inequality in Spain: Is there more to it than a deep worsening of low income households' living standards? En Nolan, B. (ed.). *Inequality and inclusive growth in rich countries: Challenges and contrasting fortunes* (pp. 250-295). Oxford: Oxford University Press.
- Badinger, H. & Egger, P. (2011). Estimation of higher-order spatial autorregressive cross-section models with heteroscedasticity. *Papers in Regional Science*, 90(1), 213-236. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2010.00323.x>
- Benito del Pozo, P. & Diez Vizcaíno, F. (2017). Estrategias de renovación de barrios industriales en ciudades españolas. La experiencia de León. *Scripta Nova*, 21(560). <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.18142>
- Castaño-Rosa, R., Solís-Guzmán, J., & Marrero, M. (2020). Energy poverty goes south? Understanding the cost of energy poverty with the index of vulnerable homes in Spain. *Energy Research & Social Science*, 60, 101325. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101325>
- Charles-Coll, J. A. (2011). Understanding income inequality: concept, causes and measurement. *International Journal of Economics and Management Sciences*, 1(3), 17-28.
- Checa, J. & Nel-lo, O. (2021). Residential segregation and living conditions. An analysis of social inequalities in Catalonia from four social perspectives. *Urban Science*, 5, 45. <https://10.3390/urbansci5020045>
- Dolls, M., Doorley, K., Paulus, A., Schneider, H., & Sommer, E. (2019). Demographic change and the European income distribution. *The Journal of Economic Inequality*, 17, 337-357. <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09411-z>

- García-Castro, J. D., Rodríguez-Bailón, R., & Willis, G. B. (2020). Perceiving economic inequality in everyday life decreases tolerance to inequality. *Journal of Experimental Social Psychology*, 90, 104019. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2020.104019>
- Geelhoed, F., Royuela, V., & Castells-Quintana, D. (2021). Inequality and employment resilience: An analysis of Spanish municipalities during the Great Recession. *International Regional Science Review*, 44(1), 113-141. <https://doi.org/10.1177/0160017620957056>
- González-Ferrer, A. & Moreno-Fuentes, J. (2017). Back to the suitcase? Emigration during the Great Recession in Spain. *South European Society and Politics*, 22(4), 447-471. <https://doi.org/10.1080/13608746.2017.1413051>
- González-Leonardo, M. & López-Gay, A. (2019). El nuevo paradigma de las migraciones internas en España: Migrantes urbanos, más móviles y cualificados. El caso de Castilla y León. *Scripta Nova*, XXIII(609). <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21615>
- Heimberger, P. (2020). Does economic globalization affect income inequality? A meta-analysis. *The World Economy*, 43, 2960-2982. <https://doi.org/10.1111/twec.13007>
- Islam, S. & Safavi, M. (2020). Wage inequality, firm size and Gender: The case of Canada. *Archive of Business research*, 8(2), 27-37. <https://doi.org/10.14738/abr.82.7804>
- Jover, J. & Díaz-Parra, I. (2020). Gentrification, transnational gentrification and touristification in Seville, Spain. *Urban Studies*, 57(15), 3044-3059. <https://doi.org/10.1177/0042098019857585>
- Kelejian, H. H. & Prucha, I. R. (2010). Specification and estimation of spatial autoregressive models with autoregressive and heteroskedastic disturbances. *Journal of Econometrics*, 157, 53-67. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2009.10.025>
- Kim, B., Seo, C., & Hong, Y.-O. (2020). A systematic review and meta-analysis of income inequality and crime in Europe: Do places matter? *European Journal on Criminal Policy and Research*. <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09450-7>
- Lacuesta, A. & Anghel, B. (2020). Population at risk of poverty of social exclusion in Spain, according to the European Council definition. *Analytical Articles. Economic Bulletin Banco de España*, 1.
- Leal, J. & Sorando, D. (2016). Economic crisis, social change and segregation processes in Madrid. En Tamaru, T., Marcińczak, S., Van Ham, M., & Musterd, S. (eds.). *Socio-economic segregation in european capital cities: East meets west* (pp. 214-237). Abingdon: Routledge.
- Madariaga, R., Martori, J. C., & Oller, R. (2019). Wage income inequality in Catalanian second-rank cities. *The Annals of Regional Science*, 62, 285-304. <https://doi.org/10.1007/s00168-019-00896-0>
- Ministerio de Fomento (2019). *Áreas urbanas en España*. Madrid: Ministerio de Fomento. <https://www.mitma.gob.es/AtlasAU>
- Méndez, R. & Prada-Trigo, J. (2014). Crisis, desempleo y vulnerabilidad en Madrid. *Scripta Nova*, XVIII(474). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15059>
- Moreno Mínguez, A. (2017). Understanding the impact of economic crisis on inequality, household structure, and family support from a comparative perspective. *Journal of Poverty*, 21(5), 454-481. <https://doi.org/10.1080/10875549.2017.1348422>

- Pascual, H. & Benito del Pozo, P. (2017). Territoires et paysages de la désindustrialisation en Espagne: de la crise à la recherche d'opportunités. *Revue Géographique de l'Est*, 57(1-2). <http://journals.openedition.org/rge/6330>
- Patel, V., Burns, J. K., Dhingra, M., Tarver, L., Kohrt, B. A., & Lund, C. (2018). Income inequality and depression: a systematic review and meta-analysis of the association and a scoping review of mechanism. *World Psychiatry*, 17(1), 76-89.
- Piñeira-Mantiñán, M. J., Durán-Villa, F., & Taboada-Failde, J. (2018). Urban vulnerability in Spanish medium-size cities during the post-crisis period (2009-2016). The cases of A Coruña and Vigo (Spain). *Urban Science*, 2(37). <https://doi.org/10.3390/urbansci2020037>
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salom-Carrasco, J. & Pitarch Garrido, M. D. (2021). Cambios económicos, movilidad residencial y gentrificación en la ciudad de Valencia. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 67(3), 521-560. <https://doi.org/10.5565/rev.dag.661>
- Sánchez-Moral, S., Arellano, A., & Díez-Pisonero, R. 2018. Interregional mobility of talent in Spain: The role of job opportunities and qualities of places during the recent economic crisis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(4), 789-808. <https://doi.org/10.1177/0308518X18761151>
- Spencer, C. M., Mendez, M., & Stith, S. M. (2019). The role of income inequality on factors associated with male physical intimate partner violence penetration: A meta-analysis. *Aggression and Violent Behavior*, 48, 116-123. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2019.08.010>
- Suárez Álvarez, A. & López-Menéndez, M. J. (2018). Assessing changes over time in inequality of opportunity: The case of Spain. *Social Indicators Research*, 139, 989-1014. <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1759-1>
- Vallusová, A. & Lacová, Z. (2019). Adding unpaid work value to income inequality measures in Slovakia. *Atlantis Studies in Uncertainly Modelling*, 2, 140-147.
- Verd, J. M., Barranco, O., & Bolibar, M. (2019). Youth unemployment and employment trajectories in Spain during the great recession: What are the determinants? *Journal for Labour Market Research*, 53(4). <https://doi.org/10.1186/s12651-019-0254-3>
- Yamada, K. & Kawaguchi, D. (2015). The changing and unchanged nature of inequality and seniority in Japan. *Journal of Economic Inequality*, 13, 129-153. <https://doi.org/10.1007/s10888-014-9295-6>

Cómo citar este artículo:

López-González, A. & Benito del Pozo, P. (2023). Desigualdad y demografía en áreas metropolitanas de España. *Cuadernos de Geografía*, 110, 187-208.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25622>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



VICENÇ M. ROSSELLÓ I VERGER<sup>a</sup>

## VICENÇ MUT, CARTÒGRAF MODERN

### RESUM

El primer cartògraf mallorquí *modern* va ser Joan Bta. Binimelis (1538/39-1610), però no tenim gaires dades de la seva executòria. Posseïm documentació, en canvi, de Vicenç Mut i Armengol (1614-1687), que va contribuir a l'astronomia. La *dioptra* o el grafòmetre era el predecessor del teodolit que no arribaria fins al segle XIX. Hom havia de conformar-se amb una precisió de graus o mitjos graus.

PARAULES CLAU: Binimelis; Mut; astronomia i cartografia històrica.

### VICENÇ MUT, MODERN CARTOGRAPHER

### ABSTRACT

The first *modern* Majorcan cartographer was Joan Bta. Binimelis (1538/39-1610), but we do not have much data on his biography. Instead, we have documentation from Vicenç Mut i Armengol (1614-1687) which contributed to astronomy. The *dioptra* or the graphometer was the predecessor of the theodolite that would not arrive until the 19th century. One would acquiesce in a precision of degrees or mid degrees.

KEYWORDS: Binimelis; Mut; astronomy and historic cartography.

El primer cartògraf mallorquí –o baleàric– *modern* va ser mossèn Joan Baptista Binimelis (1538/9-1616), però malauradament els testimonis documentals de la seva activitat tècnica ens han arribat d'una manera molt incompleta; així i tot, l'anam estudiant (Vidal, 2002; Rosselló, 2008; Torres i Rosselló, 2012; Rosselló i Bàr, 2015). Atesos aquests extrems, podem considerar per ara en Vicenç Mut i Armengol

---

<sup>1</sup> Departament de Geografia, Universitat de València. [vicent.rossello@uv.es](mailto:vicent.rossello@uv.es)

(1614-1687) el primer responsable de mapes publicats, impresos o manuscrits, obtinguts amb procediments òptics o matemàtics d'una certa precisió: en pocs mots, mapes que duen escala numèrica o gràfica.

Prescindesc en aquest article de la meritòria tasca astronòmica d'en Mut en tractar la determinació de les longituds mitjançant els eclipsis de lluna, l'observació acurada dels cometes, la seva preferència per la projecció cartogràfica de Mercator aplicada a l'art de navegar i l'ús del pèndol que bat segons per escatir la mesura d'un grau de cercle màxim.

#### PRECEDENTS I CONSEQÜENTS

El doctor Binimelis, un savi universal finirenaixentista –metge, capellà, astrònom, historiador, cartògraf, geògraf, projectista– i un contemporani Antoni Verger (1565 ca-1635), “escultor per àngulos”, supliren o ajudaren l'estament militar de final del segle XVI en la tasca defensiva, poliorcètica i de vigilància antipiràtica. Com és obvi, aprengheren quelcom dels enginyers itàlics que enviava adesiara el rei prudentíssim. Amb coneixements sòlids adquirits a València del mestre universitari Jeroni Munyós, en Binimelis devia manejar una búixola, una ullera i un rònc comparador d'angles, grafòmetre o *dioptra*. El teodolit no arribaria fins al segle XIX; per això els càlculs trigonomètrics amb prou feines podien assolir una precisió de graus o mitjos graus<sup>1</sup>. La tasca d'en Binimelis sembla que es va concretar en un mapa de Menorca aixecat el 1585 i en un altre, també estratègic, de Mallorca i Cabrera, encomanat pels jurats (1584) i encoratjat pel virrei Vic i Manrique, enllestit devers 1593 (Moll, 2014).

L'obra cartogràfica d'en Vicenç Mut que ens ha arribat no és gaire esponerosa i pràcticament es redueix al mapa de Mallorca, gravat el 1683 (figura 1), però tengué una apreciable descendència. La idea de G. Lladrós (1886) que l'orientació estranya de l'esmentat mapa va perjudicar-ne la difusió i recepció és equivocada del tot: probablement és el disseny més reproduït de tota la història cartogràfica de Mallorca.

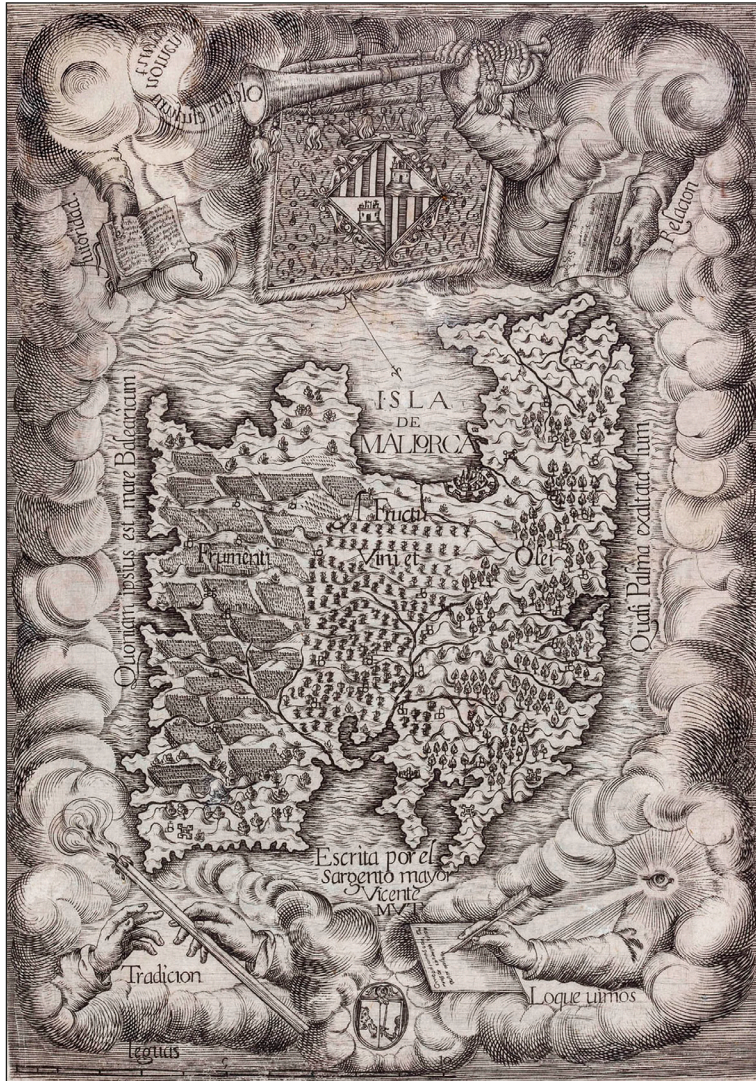
Aquesta descendència s'inicia amb el mapa titulat *L'isle Mayorque*, gravat, el 1715 (238 × 346 mm; 1/940.000) que va publicar Nicolas de Fer amb el número 68 de *L'Atlas Curieux*. Aquest autor reorienta el mapa d'en Mut, hi augmenta desaforadament Cabrera i estafa alguns topònims; replanteja el relleu a base de turons aplanats i arbitraris i afegeix una xarxa viària radial no gaire afinada. Les escales gràfiques en llegües mallorquines i peus geomètrics en delaten la procedència.

Per un altre costat, el mapa d'en Mut va arribar a les oficines neerlandeses, aleshores capdavanteres en la cartografia mundial. El manuscrit 207 de l'arxiu de la família Van Keulen (de Vries, 2005) és una còpia magnífica del nostre mapa a 1/140.000 ca, assignat a V. Mirt. Al *Mapa del Reyno Baleárico* de 1765 (650 × 1.040 mm; 1/330.000 ca), Francisco X. de Garma confessa haver-se basat en J. B<sup>a</sup>. Binimelis i V. Mut. En efecte, el disseny de Mallorca comparat amb el de Vicenç Mut és fàcil d'entroncar. En canvi, T. Vidal sospita que per a Menorca Garma va disposar d'un original d'en Binimelis. L'ombrejat del mapa d'en Garma, de marca francesa, destaca les elevacions, tot donant primacia als penya-segats litorals.

<sup>1</sup> Els logaritmes, imprescindibles per a determinades operacions com la resolució de triangles, no s'introdueixen fins a 1614, però llur difusió seria lenta. Per això, sovint es recorria a la solució gràfica.

En l'execució del mapa hi intervingueren el pintor rossellonès Francesc Tremulles i el gravador valencià Pere Pasqual Moles (Rosselló, 2008).

Figura 1. Mapa de 1683



És el que ha tingut més èxit, gràcies la popularització de Nicolas de Fer (1715) i a la família de van Keulen (1765). Segurament es basava en els càlculs de Joan Bta. Binimelis de 1585.

## TRES DOCUMENTS IMPRESOS

Encapçalant el tom II de la *Historia del Reyno de Mallorca* (1650) iniciada per J. Dameto, escrit per Vicenç Mut, es troba un ampul·lós gravat burinat per Antoni Company (Juan, 1977), de  $25,2 \times 17,2$  cm. El títol *Isla de Mallorca* i una fletxa d'orientació figuren encabits a la badia de Ciutat. L'autoria no és gens segura perquè *Escrita por el Sargento mayor Vicente MUT* deu referir-se al text de la història. El bigarrat mapa duu el nord a l'angle dret inferior i no té més que pretensions decoratives o simbòliques: hom n'ha eliminat els topònims. En canvi, divideix l'illa en tres faixes: una cerealícola, la Marina; una altra vinícola, el Pla; i una tercera oleícola, la Muntanya, tot adobat amb una citació bíblica (Ps., 4, 8) estafeta: “Quoniam ipsius est mare Balearicum/ a fructu Frumenti/ Vini et Olei/ Quasi Palma exaltata sum”<sup>2</sup>. Envoltada d'escuts, papers, núvols i trompeteria, la silueta de l'illa –assimilable a un romboide– mostra els dos costats nord-oest i sud-est quasi bé paral·lels, cosa que implica una considerable deformació, accentuada per l'exagerada articulació litoral. La península d'Artà s'engreixa a costa de la badia d'Alcúdia. La xarxa fluvial no és inventada i fins i tot la podríem considerar correcta. L'escala gràfica (la primera que compareix en un mapa de Mallorca) representa deu llegües que W. Bär (2008) ha deduït que són de quatre milles romanes (5.916 m), cosa que coincideix amb l'escala fàctica del gravat,  $1/604.000$  ca.

És molt més interessant i precís el mapa calcogràfic titulat *Insula Maioricae*, imprès l'any 1683 i dedicat pels jurats del regne al virrei Manuel de Sentmenat (figura 2). Entre les escales gràfiques horitzontals diu *Vicētiu Mut deli.*, però del mediocre gravador, només hi ha la sospita que degué ser en Simó Roca (Furió, 1839, p. 236). Les dimensions del mapa ( $41,6 \times 57,5$  cm)<sup>3</sup> impliquen una escala numèrica d' $1/173.000$  ca (Bär, 2008). Ha estat reeditat el 1946 i 1965 amb la planxa original, discutiblement lliurada a la Calcografia Nacional de Madrid (núm. 3902). Un cert afany de rigor matemàtic –assumit possiblement de l'escola valenciana– va obligar en Mut a posar-hi tres escales gràfiques que comentaré més avall. L'escut el·líptic del regne coronat amb el rat penat ocupa el cornaló esquerre superior.

A la banda alta dreta del requadre figura un cartutx ornamentat a l'estil barroc que conté l'any d'execució del mapa i el dedicatari de l'obra, el virrei: “*Ill<sup>mo</sup>. D. D. Emanueli Sēmanat, et de Lanuza, Maiorice, Proregi, i els jurats dedicants: Insulam Magnifi. Iurati Regni Nicol. Russiñoll Zagrana, Ant. Custurer, Per. Geo. Armēgol, Jo. Farragut, Ant. Busquets et Damia Caçá. Dicant O. C.*”

L'orientació insòlita –per a un observador actual– del mapa obeeix només a la conveniència dels disseny o del gravador que tracta d'aprofitar al màxim el rectangle. Fent base de la costa brava que roman quasi horitzontal, la part superior apunta a ESE, amb una divergència de  $4^\circ$ E de la realitat a causa de la declinació d'aleshores (Bär, 2008). Les coordenades *LATITUDO G. 39.35, LÓGITVDO 25.15*, consignades al subtítol i referides a Ciutat, són correctes si consideram que la longitud comptava des del meridià de les illes de Cabo Verde.

2 Després de la guerra de Successió –a la que va participar un proborbònic Vicenç Mut– va començar la designació de Ciutat de Mallorca com a *Palma*.

3 Més exactament, 413 i  $415 \times 580$  i 577 m, esquerra, dreta, dalt i baix, respectivament.

Figura 2. Estampa inclosa a l'edició de la *Historia del Reyno de Mallorca* (1650)

Burinat per Antoni Company porta una cita bíblica estrafeta que aplica a l'illa de Mallorca, classificada com a cerealícola, vinícola i oleícola: la trilogia mediterrània.

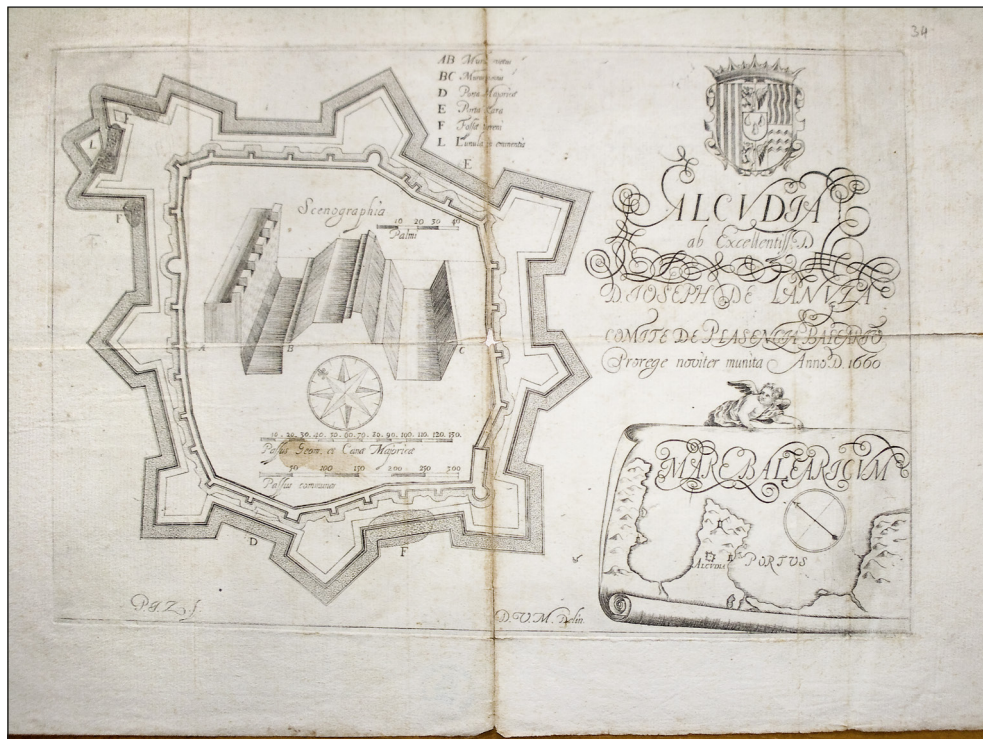
El perímetre de l'illa –Cabrera només guaita per la part superior– és més exacte i les seves proporcions són més ajustades que als mapes gravats o pictòrics precedents. El litoral mostra uns accidents més acordats amb la realitat; les costes del nord-oest i del sud-est, tot i que massa rectilínies, ja no són paral·leles. Sa Calobra i altres cales mitjanes –enormes al mapa de 1650, p. e.– esdevenen més verídiques, però encara massa obertes; s'Albufera troba un plantejament més circumspecte; el port d'Andratx també minva. El sistema fluvial, més tost esquemàtic, s'assembla molt al del mapa petit, però una mica més ajustat. La representació del relleu amb siluetes il·luminades des del nord –la disposició del mapa comanda– es desplega a la Serra, al boldrú d'Artà i a les muntanyes aïllades del Pla i Migjorn. Els raiguers i turons s'expressen amb una mena d'ondulació paral·lela.

Les dues ciutats estan murades i les viles tenen vinyetes senzilles amb església i/o cases. No hi figuren els camins, però sí totes les torres de guaita i de focs, que també varen ser objecte de la dedicació del sergent major Mut, altrament qualificat com a matemàtic i astrònom. El llatí es reserva a les cartel·les i a la *Notarum explicatio* –la llegenda– on s'aclareixen els vuit símbols: *Episcopatus* (bisbat), *Abbatia*

(abadia)<sup>4</sup>, *Villa parochialis* (vila parroquial), *Pagus* (poble o llogaret), *Castrum munitum* (castell fort), *Domus studiorum* (escola), *Turres speculatorum* (talaies de guaita) i *Turres ignibus navium admonitores* (torres de focs d'avis de naus).

L'últim document gravat i imprès, signat per Vicenç Mut amb la sigla *D. V. M. Delin[ea]vit*, es titula *ALCVDIA ab Excellentissimo D. D. JOSEPH DE LANVZA... Prorege noviter munita. Anno 1660* (210 × 306 mm). L'escala real –sia per inhabilitat del gravador, sia per la deformació del paper– és molt mala de discernir. El plànol gravat dona una relació d'1/3.270 ca, però la escales gràfiques de passos geomètrics i de passes comunes concorden en 1/2.825 ca. Una escala gràfica independent es refereix a la *Scenographia*, ampliada i ve a ser d'1/3.270. Cal afegir, de més a més, que la caixa de la planxa gravada no és justament rectangular: més ampla de baix. Del gravador només hi ha un *P. J. Z. f[ecit]* i per ara no sabem qui era l'home tan aficionat als reganyols, aleshores una mica passats (figura 3). La situació de la “ciutat” d'Alcúdia és senyalada en un encart afectant un pergamí sostengut per un angelet.

Figura 3. L'Alcúdia de 1660, dedicada al virrei Lanuza



El projecte poliorcètic acabà fent-se segons el model acreditat al gravat P. J. Z. a una escala d'1/3.270, però les escales gràfiques concorden en 1/2.825 ca.

4 Voldria dir *Abbatia*.

Sabem que el projecte poliorcètic datava del 1658 i consistia en envoltar el clos medieval amb un nou recinte conformat per vuit bastions; una operació anàloga s'havia fet a Ciutat de Mallorca a final de segle XVI sota la direcció de Jacopo Palearo *il Fratino*. El plànol duu una rosa dels vents que coincideix amb l'orientació de l'encart vers l'angle esquerre superior i, amb el rètol llatí *Scenographia*, una vista perspectiva i a gran escala de la muralla antiga emmerletada, doble vall i la massissa muralla nova. La doble escala del plànol poliorcètic empra els passos geomètrics, assimilats a canes mallorquines i "passos comuns". En parlarem després.

El projecte d'en Mut es va consumir com mostren l'esborrany (Tugores i Llull, 2014: 7) i plànol gravat d'en Berard, confegit devers 1780 i publicat el 1890 per Gabriel Llabrés. Es tracta d'una planxa inacabada deguda al burí d'en Josep Muntaner. Els vuit baluards i els panys de la muralla del segle XVII no duraren gaire i foren desmuntats en benefici de l'expansió del poble. Els valls foren reblits i de la muralla medieval gairebé no varen romandre més que les portes de Ciutat (W) i Xara (E). Els bastions de la part de mestral (de la Reina i del Rei) ara són magnífics aparcaments; al de Sant Ferran (N) s'hi armà una plaça de toros. És molt possible que en Jeroni Berard tengués en compte el gravat d'en Mut, però a l'incloure-hi el carreratge es veié obligat a rectificar-lo substancialment.

#### ELS TOPÒNIMS

La cultura humanística del sergent major Mut, educat amb els religiosos de la Companyia, li permetia escriure i publicar en llatí, però, de més a més, tenia un sòlid coneixement de la seva llengua catalana. De 74 topònims litorals del seu mapa de 1683, només n'hi ha un de castellà, *S. Carlos*, ben explicable perquè encara ho deim, i dos traduïts en l'abreviatura: *P<sup>o</sup> Pi* i *P<sup>o</sup> Soller*. Dins els paràmetres d'aquell temps, el respecte reverencial a la llengua no li permet més que una errada ortogràfica (una e àtona!): *Anderrocat* en lloc d'Enderrocat. *Cassellas* per Castellàs és una probable equivocació del gravador. Podrien discutir-se *Cap de Bequer* (Bèquer o Beca) i *C<sup>a</sup> Salmonia* (cala s'A[ll]monia).

Entre els 69 topònims de l'interior de l'illa, la correcció és extrema. Només he trobat discutibles *Binasalē* que, almenys, hauria d'anar amb doble *ss*,<sup>5</sup> i *Castelliubi*, al que li sobra una *i*: hauria de ser *Castell-llubí*; ara solem dir *Llubí*, només, evitant la difícil repetició d'un so palatal lateral sonor [j]. *Belpuig* i *Belver*, atesos els usos del segle XVII, no es poden considerar errades.

#### UNITATS DE MESURA I ESCALES

El mapa i el plànol d'en Vicenç Mut que he analitzat em porten necessàriament a una discussió sobre les unitats de mesura que va emprar i a la seva repercussió en l'escala gràfica i numèrica dels mapes. Tal vegada podríem contribuir a aclarir el monumental desgavell que hi ha quan es tracta el gavadal de sistemes de mesura de l'antic règim que repercuteix en una òbvia imprecisió d'aleshores i una manca de seguretat actual.

5 Curiosament, els esborranys d'en Berard (1780 ca) posen *Binasalen* (Tugores-Llull, 2014, p. 12).

El mapa de Mallorca de 1683 duu tres escales gràfiques, una vertical de quatre llegües castellanques, i dues horitzontals, la primera de sis llegües comunes de Mallorca i l'altra de 30.000 passos geomètrics, assimilats a canes<sup>6</sup>. Vegem la concreció de cada unitat (taula 1). La llegua castellana és la més problemàtica; si fóra la de 20.000 peus de Burgos equivaldria a 5.572,7 m, valor que adopta W. Bär (2008), però n'hi ha d'altres (quadre final).

Taula 1. Quadre d'equivalències de les unitats estudiades

llegua comuna de Mallorca	4.000 passos geomètrics 4.000/3 vares valencianes	≈ 6.000 m 6.040 m
llegua castellana	20.000 peus de Burgos	5.572,7 m
<i>rijlandse roede</i>	(oficialitzada als Països Baixos, el segle XIX)	3,766 m
pas geomètric	5 peus sobre vara valenciana 5 peus sobre pam mallorquí	1,510 m 1,463 m
cana mallorquina	(excedeix “un poc” el pas geomètric)	1,564 m
passa comuna	(uns 3,5 pams) V. Mut	0,686 m
passa comuna	un cinquè de destre lineal	0,843 m
pam mallorquí	(privilegi de 1339)	0,195 m

Les llegües comunes de Mallorca, ens les definia J. B<sup>a</sup> Binimelis com a quatre milles de mil passos geomètrics, és a dir  $4 \times 1.000 \times 1,5 \text{ m} \approx 6.000 \text{ m}$ , agafant el valor mitjà del pas geomètric entre els peus calculats sobre el 1,5 pam ( $0,195 \times 1,5 = 0,2925 \text{ m}$ ) o el terç de vara valenciana de 0,906 m (0,302 m). Un pas equival a cinc peus, per tant, els dos valors serien d'1,463 m (sobre el pam) i d'1,510 m (sobre la vara). Tanmateix, sembla que el valor superior, 6.040 m, deduït de la vara, suggerit pel deixeble de Jeroni Munyós, és el més acceptable<sup>7</sup>. Els passos geomètrics són assimilats “en un poquet més de cana de Mallorca” i la cana sol xifrar-se en 1,564 m (Matheu, 1873), afirmació contradictòria amb el càlcul primer. El problema s'agreuja perquè sembla que els cartògrafs/geògrafs més científics fonamentaven el seu sistema en els passos geomètrics.

L'any 1642, en companyia del senyor Dídac Desclaper s i a fi d'aclarir la corografia d'aquest Regne, vàrem amidar amb una perxa llarga mitja llegua mallorquina de camí pla i dret i ens va donar 2.575 passos rindàlics que –repetit moltes vegades l'experiment– vàrem recórrer en 43 minuts, comptant-hi 5.660 o 5.690 passos comuns, és a dir, 60 geomètrics o 132 comuns per minut<sup>8</sup>.

6 Per errada del gravador, la numeració del regle dels passos geomètrics està trastocada.

7 El text d'en Binimelis (1583 ca) diu: “...serà lo circuit de la illa 146 milles, que són tant com 36 llegües e mitja, donant a cada llegua 4 milles, e a cada milla mil passos geomètrics, e un pas geomètric contén 5 peus, e cada peu és com un terç de vara valenciana o un palm e mig e un poquet més de cana de Mallorca” (transcripció de Juli Moll, 2014). Matheu (1873) dona 6.349,2 m a la *legua común*.

8 El text llatí sencer és el següent: “Homo robustus, et expeditus, sed non saltando nec currendo, uno minuto temporis conficit passus Ryndalicos seu geometricos 60. videlicet communes 132. sic Snellius, Vendelinus, Metius, et Mersennius statuunt iter horae esse praedictorum passuum Ryndalicorum 3600. et consequenter gradum circuli



Vicenç Mut, tot i la seva magnífica aportació a l'astronomia i al càlcul a base de les observacions dels eclipsis, devia tenir una formació irregular i en bona part autodidàctica. Va estudiar dret a l'Estudi general, però no consta cap curs de matemàtiques que devia haver practicat al col·legi de Montision o als seus contactes amb el pare Bernat Josep Saragossà que va residir a Mallorca entre 1651 i 1659. Els coneixements d'artilleria i fortificació (dels quals els tractadistes jesuïtes no n'eren aliens) els degué adquirir a través de la lectura i la pràctica militar. Al seu tractadet d'*Arquitectura militar* (1664: 5) invoca el pas geomètric com a unitat bàsica, equivalent a cinc peus; reconeix les diferències entre els autors que atribueix a la contracció del paper en 1/60 quan es desseca, un cop estampat.

Els passos rindàlics que en Mut assimila als passos geomètrics no poden ser mai els *rijlandse roede* dels Països Baixos que algú tradueix per “vara renana” i que, malgrat grans diferències locals, s'oficialitzà amb una equivalència de 3,766 m, gairebé multiplicant per 2,5 el pas geomètric. Dos anys després, atribueix als Països Baixos una *verge* –que li devia haver arribat per via francesa, perquè allà sempre en deien *roede*– de 12 peus romans, segons Snell: serien 3,706 m. Més endavant diu que 60 *verges* flamenques són 142 canes o passos geomètrics, és a dir, equivaldrien a 3,57 m.

La traducció de 60 passos geomètrics → 132 comuns (0,686 m) que es poden recórrer en un minut és prou versemblant<sup>9</sup>. L'equiparació del pas geomètric (1,510 m) amb la cana mallorquina (1,564) que admetia Binimelis, mig segle abans –“un pas geomètric contén... un poquet més de cana de Mallorca”– ens permet calibrar la precisió amb què podien treballar els nostres personatges dels segles XVI o XVII: un 3 o 4 %. Sense taquímetres, ni teodolits, ni baròmetres..., massa feien<sup>10</sup>.

El raonament d'en Vicenç Mut per als passos geomètrics sembla fundar-se en la llegua “de 19 al grau” (5.848 m/h) que exigiria una velocitat superior a la que hi posaren ell i en Desclapers per a recórrer la mitja llegua mallorquina. Així i tot, no podem resoldre l'embull dels 2.575 passos “rindàlics” recorreguts en 43 minuts. Si foren passos geomètrics d'1,51 m donarien una celeritat de 90,4 m/minut i 5.426 m/hora. Si els passos foren rindàlics s. s., l'absurd és total. Per això opin que la passa comuna –*passo andante* (Mut, 1664)– oscil·lava entorn de 0,686 m, uns tres pams i mig<sup>11</sup>.

---

maximi esse iter horarum 19. quod intellige data superiori passuum celeritate. Anno 1642. cum D. Didaco Desclapes ad chrographian huius Regni pertica longa dimensi fuimus mediam leucam Maioricensem itineris plani, et recti, quam inuenimus passuum Ryndallicorum 2575. quos postea repetita saepius experientia inuenimus peragrari scrupulis temporis 43'. Et in illis numerari passus communes 5660. vel 5690. id est 60. geometricos, seu communes 132. pro 1. scrupulo temporis. Et de hac passuum celeritate loquimur” (Mut, *Observationes motuum caelestium cum adnotationibus astronomicis...* ab *eclipsibus deductis*. Mallorca, R. Moyà, 1666. 86 pp. Cf. cap. III, § 22).

9 Coincideix amb la llegenda del mapa de 1683: “Passus geometrici (siue canas) quorum 1000 sunt passus communes fere 2200”. A l'anterior llibre d'*Arquitectura militar* (1664) deia que 100 canes feien quasi 225 *passos andantes* de tres pams i mig aproximats.

10 A banda de la “perxa llarga” amb què va mesurar el tram de camí, sabem que en Mut tenia instruments òptics com una ullera de quasi 8 pams amb dues lents convexes.

11 En canvi, l'*Art de contró* ens dona taxativament una passa de 0,843 m:  $\sqrt{7103}$  m. “Més notaràs que d'un destre es contenen 5 passes, per això una quarterada de terra quadrada té 100 passes per cada part de vent...” (Fontanet, 1847, p. 96).

Els escrúpols que preocupaven l'enginyer i sergent major Mut en la qüestió de les unitats de mesura roman ben palès en les pàgines que hi dedica al segon tom de la *Historia* (1650, VI-7, pp. 216-221) i a l'*Arquitectura militar* (1664, pp. 5-7) on es declara partidari d'usar "el passo Geometrico que consta de cinco pies, por ser la medida mas comun". Addueix onze comparacions del pam mallorquí amb diversos pams (castellà, barceloní, valencià, montpellerí) i peus (romà antic, de Villalpando, de Bolonya, reial de París, venecià, d'Amsterdam, anglès), fixant-ne les equivalències en mil·lèsimes<sup>12</sup>. Anticipant-se al sistema mètric decimal, arriba a la subtileta –per refermar la definició del pam– d'emprar el pes o massa de l'aigua continguda en un cub de pam<sup>3</sup> ( $19,5^3 = 7.415 \text{ cm}^3$ ), 222 unces, que són 7,4148 kg<sup>13</sup>.

\* \* \*

Al cercle erudit del senyor Dídac des Clapers i Montornès s'integrava, de més a més de Vicenç Mut, mossèn Antoni Guerau, preceptor dels fills d'en Clapers i autor del plànol *La Ciutat de Mallorca* (1644), i el gravador Antoni Company. La cartografia més exacta i tècnicament "moderna" es beneficià del seu impuls.

#### REFERÈNCIES

- Ballester, M. & Lladó, M. F. (2002). *Entre poc i massa, la mesura passa. Pesos i mesures de Mallorca*. Palma: Consell de Mallorca.
- Bär, W.-F. (2008). *La imatge cartogràfica de l'illa de Mallorca (segles XVI i XVII). Un estudi comparatiu*. Palma: Consell de Mallorca.
- Berard, G. (1983) [1789]. *Viaje a las villas de Mallorca*. Llorenç Pérez (ed.). Palma: Ajuntament de Palma.
- Binimelis, J. B. (2014) [1585 ca]. *Descripció particular de l'illa de Mallorca e viles*. Juli Moll (ed.). València: Publicacions de la Universitat de València / Institut Cartogràfic de Catalunya.
- De Vries, D. et al. (2005). *The Van Keulen Cartography. Amsterdam (1680-1885)*. Alphen aan den Rijn: Canaletto.
- Fontanet, M. (1847) [2001]. *Art de conrò*. Andreu Ramis (ed.). Pollença: El Gall.
- Furió, A. (1839). *Diccionario histórico de los profesores de bellas artes en Mallorca*. Palma: Gelabert y Villalonga.
- Juan, J. (1977). *Grabadores mallorquines*. Palma: Institut d'Estudis Baleàrics.
- Ll[abrés], G[abriel] (1886). Nuestro grabado [Vicenç Mut/Joan B<sup>a</sup>. Binimelis]. *Bolletí de la Societat Arqueològica Lul·liana*, 2, 7-8.
- Llabrés, G. (1890). Nuestra lámina. D. Gerónimo Berard y sus planos. *Bolletí de la Societat Arqueològica Lul·liana*, 6, 306-308 + lám. LXX.

<sup>12</sup> La historiografia regnícola fa derivar el pam autòcton del privilegi d'Elna, atorgat per Jaume III l'11 de març de 1334.

<sup>13</sup> El pes que signa en *libras castellanas* (21,07) s'ha de considerar en lliures de 12 unces i no de 16 que era la divisió habitual.

- Martorell, A. (2000). *Cartografia de les Illes Balears. Compendi dels mapes impresos durant els segles XVI-XVII i XVIII*. Palma: Sa Nostra, obra social i cultural.
- Matheu, J. (1873). *Cuadro sinóptico de relación de las varias clases de medidas usadas en Mallorca con las del sistema métrico-decimal y de la que existe entre éstas y aquellas*. Palma: Propiedad de José Matheu Forster. [Imprès en poder de Joan Ferretjans. L'accentuació em fa pensar que pot ésser apòcrif.]
- Mut, V. (1650). *Historia del reyno de Mallorca. II*. Mallorca: Herederos de Gabriel Guasp.
- Mut, V. (1666). *Observationes motuum caelestium cum adnotationibus... a eclipsibus deductis*. Maioricis: ex officina Raphaelis Moya.
- Mut, V. (1664). *Arquitectura militar. Primera parte de las fortificaciones regulares e irregulares*. Mallorca: Francisco Oliver.
- Navarro, V. (2009). *Vicenç Mut i Armengol (1614-1687) i l'astronomia*. Palma: Govern de les Illes Balears.
- Ribas, M. (1941). *Descripción de algunos mapas antiguos de la isla de Mallorca*. Madrid: Real Sociedad Geográfica.
- Rosselló Botey, V. (2000). *Tradició i canvi científic en l'astronomia espanyola del segle XVII*. València: Biblioteca Nueva / Publicacions de la Universitat de València.
- Rosselló, V. M. (2008). *Cartografia històrica dels Països Catalans*. València: Publicacions de la Universitat de València / Institut d'Estudis Catalans.
- Rosselló, V. M. & Bär, W.-F. (2015). *Joan Binimelis, Vicenç Mut i els mapes murals de Mallorca (Segles XVII-XVIII)*. València: Publicacions de la Universitat de València / Institut d'Estudis Catalans.
- Torres, F. & Rosselló, V. M. (2012). *Jeroni Munyós i la frontera valenciana amb Castella (1565-1566)*. València: Publicacions de la Universitat de València / Institut d'Estudis Catalans.
- Tugores, F. & Llull, À. (coord.) (2014). *Els conjunts històrics. La protecció del patrimoni immoble de Mallorca*. Palma: Societat Arqueològica Lul·liana.
- Vidal, T. (2002). La imatge cartogràfica de l'illa de Menorca. Des dels orígens al primer terç del segle XVIII. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 53-54, 227-275.

Cómo citar este artículo:

Rosselló i Verger, V. M. (2023). Vicenç Mut, Cartògraf Modern. *Cuadernos de Geografía*, 110, 209-219.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.26584>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



JOSÉ ROMERO-PADILLA<sup>a</sup>

YOLANDA ROMERO-PADILLA<sup>b</sup>

## EL PAPEL DE LOS PLANES TERRITORIALES EN EL ENFRENTAMIENTO DE DOS MODELOS TERRITORIALES YUXTAPUESTOS: EL CONFLICTO JURÍDICO DE MARO (NERJA, MÁLAGA)

### RESUMEN

El municipio de Nerja ha sido escenario en los últimos años de un enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo territoriales diferentes, cuyo último capítulo exhibe el convenio urbanístico presentado en 2020 entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L., con un proyecto de desarrollo urbanístico para el ámbito de Maro. El presente estudio trata de analizar las posibles implicaciones socioeconómicas y ambientales de su aprobación. Para ello, se ha procedido a analizar tanto el convenio urbanístico presentado como las alegaciones realizadas a este y el protagonismo ejercido de los planes territoriales implicados en el asunto. Se llega finalmente a la conclusión de que su aprobación podría ocasionar prejuicios sociales y económicos a la población residente, además de una merma del grado de protección de los valores medioambientales y paisajísticos del ámbito de Maro, debido a la excesiva fragilidad de los planes territoriales frente a las anulaciones de los tribunales.

**PALABRAS CLAVE:** Axarquía; Larios; Nerja; ordenación del territorio; urbanización; Costa del Sol oriental.

---

a Universidad de Málaga. Bulevar Louis Pasteur 26, 29071 Málaga. romeropadilla12@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0916-1850>

b Departamento de Organización de Empresas, Facultad de Comercio y Turismo, Universidad Complutense de Madrid. Av. de Filipinas, 3, 28003 Madrid. yromerop@ucm.es, <https://orcid.org/0000-0001-9753-5113>

Fecha de recepción: 27-03-2022. Fecha de aceptación: 08-05-2023.

THE ROLE OF TERRITORIAL PLANS IN THE CONFRONTATION  
OF TWO JUXTAPOSED TERRITORIAL MODELS:  
THE LEGAL CONFLICT OF MARO (NERJA, MALAGA)

ABSTRACT

The municipality of Nerja has been the scene in recent years of a confrontation between two different territorial development models, the last chapter of which is exhibited by the urban planning agreement presented in 2020 between the Nerja City Council and the Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L., with a project for urban development for the area of Maro. The present study tries to analyze the possible socioeconomic and environmental implications of its approval. For this purpose, we have proceeded to analyze both the urban planning agreement presented and the allegations made to it as well as the role played by the territorial plans involved in this matter. Finally, the conclusion is reached that its approval could cause social and economic prejudice to the resident population, in addition to a decrease in the degree of preservation of the environmental and landscape values of the Maro area, due to the excessive fragility of the territorial plans versus their cancellations by the courts.

KEYWORDS: Axarquía; Larios; Nerja; spatial planning; urbanization; east of Costa del Sol.

INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta hasta nuestros días se ha podido observar una gran expansión de núcleos turísticos, especialmente a lo largo de la costa mediterránea, hasta convertirse en verdaderas ciudades de servicio. Estos espacios urbanos, cuyo origen no es industrial, tienen un carácter plenamente turístico y vacacional que han ido evolucionando hacia ciudades residenciales (Martínez-Medina y Oliva-Meyer, 2012).

A partir de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, con el establecimiento de la democracia en España, se favoreció un aumento de la inversión extranjera en nuestro país y un gran incremento del capital nacional, que en mayor medida se orientó hacia el sector inmobiliario (Fernández Durán, 1993).

Esta gran inyección de liquidez en el sector inmobiliario otorgó mayor protagonismo a los propietarios del suelo, que se convirtieron en agentes de desarrollo urbano. En esa línea, las posteriores leyes del suelo –de la aprobada en 1990 en adelante– se enfocaron en la separación entre propietarios y urbanizadores, más acordes con un sistema urbano que no se cerrara a la inversión privada (Rullan, 1999).

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LS98), vino a instaurar en su plenitud los principios liberalizadores del suelo que ya se estaban dando en pequeñas pinceladas en las anteriores LS56 y LS75. Uno de los objetivos que pretendía, en principio, era el abaratamiento del coste de acceso a la vivienda. Para ello, se incrementó enormemente la oferta de suelo disponible para urbanizar, la llamada “liberalización del suelo”. Sin embargo, esto no fue suficiente para satisfacer la elevada demanda de suelo, que originó un alza de precios continuo durante el periodo

1998-2005, lo que culminó en una gran burbuja inmobiliaria que la Administración pública no supo o no quiso detener (Bernardos Domínguez, 2009).

En la primera década del siglo actual, la mayoría de las comunidades autónomas (en adelante, CC. AA.) que elaboraron sus propias leyes del suelo lo hicieron bajo las directrices de las leyes 6/1998 y 8/2007. En consecuencia, durante el corto periodo que abarcó la década 1997-2007, aumentaron enormemente el suelo para construir y el *stock* de viviendas vacías, así como la incertidumbre en la interpretación de las diferentes normas urbanísticas. Una situación, en parte, corregida más tarde por un buen número de sentencias judiciales que acotaron los deseos expansivos de muchos municipios (Calderón y García, 2017).

Así pues, la LS98 supuso un cambio fundamental en el que todo suelo pasó a ser susceptible de ser urbanizado si no estaba estrictamente protegido (Rullan, 1999). Ello provocó una avalancha urbanizadora entre finales del siglo xx hasta el estallido de la crisis económica de 2008.

El vertiginoso crecimiento urbano acaecido desde la década de los noventa motivó que algunas CC. AA., entre 1999 y 2006, implementaran medidas regularizadoras para, en principio, contener la expansión urbanística. Andalucía fue una de ellas, con el artículo 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) como principal herramienta normativa. No obstante, estas mismas medidas fueron acotadas por las propias CC. AA. durante el posterior periodo de crisis económica, con modificaciones o la supresión de estas (Rullan, 2011).

Dicho crecimiento urbano, impulsado por un acuerdo tácito entre agentes promotores (políticos, inversión privada, profesionales, técnicos y medios de comunicación), conforma una gran máquina de crecimiento urbano (Navarro-Jurado et al., 2019). Uno de los instrumentos de la máquina de crecimiento urbano lo constituyen los macroproyectos que generan con frecuencia oposición a estos (Romero-Padilla et al., 2019; Navarro-Jurado et al. 2020), como el caso que concierne al presente estudio. Cuando no se alcanza el consenso entre los actores políticos y sociales, pueden surgir movimientos sociales beligerantes como los ya ocurridos en otras ciudades como Valencia y Barcelona. Unos conflictos que las instituciones pueden gestionar de mejor forma abriendo la acción de gobierno (Del Romero y Valera, 2015).

El municipio de Nerja, situado en la comarca de la Axarquía (Málaga), y concretamente la pedanía de Maro, ha sido escenario de tensiones territoriales desde el siglo xx entre la población que vivía del campo y los empresarios propietarios de las tierras. Ello se sigue manifestando actualmente con el reciente convenio urbanístico formulado en 2020 y aprobado en 2021 entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L. Es el último capítulo hasta el momento de un conflicto que va más allá de la propuesta del proyecto urbanístico en cuestión, que conduce al planteamiento sobre el modelo de desarrollo más apropiado para el progreso social y económico del municipio.

El principal objetivo de este estudio es analizar las principales implicaciones que puede tener la aprobación del convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L. para el municipio de Nerja, y especialmente para el ámbito de Maro. Para ello, se definen dos objetivos específicos: 1) evaluar los aspectos conflictivos del convenio desde el punto de vista social, económico y ambiental; y 2) analizar la legislación ambiental aplicable y el papel que tiene la legislación de los planes de ordenación y protección territoriales en todo este proceso.

A pesar de tratarse de un modelo agotado, esta mentalidad de suelo al servicio del mercado sigue perdurando aún hasta nuestros días (Bellet, 2020). Desde la escala estatal a la local, resulta necesaria la participación ciudadana y de expertos que ayude a promover un desarrollo territorial que concilie los distintos elementos del territorio como su historia, su identidad y su cultura. Para ello, se hace necesario un correcto enfoque en las estrategias territoriales, más allá de tomarlo como un simple recurso y soporte de asentamiento de actividades (Romero, 2010).

Así pues, seguir con el modelo de privatización de la acción urbana para continuar recogiendo las plusvalías que produce empeora la situación a la que se enfrentan las ciudades en la actualidad: la desigualdad, las exclusiones sociales, el menoscabo patrimonial, etc. Se hace necesaria una verdadera alternativa a estos desafíos, que debe ser un urbanismo que tenga en cuenta la perspectiva social y ecológica (Gaja Díaz, 2015).

### METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

Tras realizar el planteamiento del problema y el establecimiento de los objetivos del presente estudio, se ha procedido a analizar los diferentes elementos que componen la cuestión.

Primeramente, se ha revisado la evolución histórica del conflicto existente. Para ello, se ha servido principalmente de Éric Toussaint, historiador y doctor en ciencias políticas, en varias publicaciones aportadas en medios digitales como la revista *El Observador* (Toussaint, 2021).

A continuación, se ha procedido a analizar y resumir la propuesta de desarrollo del convenio urbanístico de la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L. y el Ayuntamiento de Nerja, documento disponible en la propia página web de este último, y las diferentes alegaciones presentadas por parte de asociaciones y grupos ecologistas. Para esto último, los distintos elementos que denuncian se han agrupado en tres apartados: acciones contra la ordenación del territorio, a favor del patrimonio natural e industriales y socioeconómicas. Seguidamente, se presenta un breve análisis de la respuesta del propio Ayuntamiento de Nerja a las alegaciones formuladas.

En siguiente instancia, se ha analizado la legislación medioambiental aplicable al proyecto previsto, así como el papel que han tenido los planes territoriales en este conflicto, estudiando las causas y los principales efectos de la nulidad de varios planes que han repercutido de manera directa en el conflicto territorial de Nerja. Para ello, se han examinado las diferentes sentencias judiciales que han motivado dichas nulidades y los cuerpos normativos de los planes anulados. Por último, se ha realizado un breve análisis del papel que puede tener la recientemente aprobada Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) con respecto a la certidumbre jurídica y el ámbito de Maro.

Para finalizar, se exponen las conclusiones generales de este trabajo, así como las líneas futuras de investigación.



## EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO. LA PROPUESTA DE DESARROLLO PARA EL ÁMBITO DE MARO

*Breve historia del conflicto*

Tal como describe Toussaint (2021), el conflicto territorial que se vive en la zona tiene un largo recorrido histórico. A lo largo del siglo xx se sucedieron una serie de infortunios que acrecentaron el carácter beligerante de los ciudadanos que vivían del campo.

El municipio de Nerja se caracterizaba por el monocultivo de la caña de azúcar, aunque la crisis acaecida a principios de siglo fue devastadora para el sector. Ello motivó un reajuste en el salario que pagaban los empresarios dueños de las tierras a los campesinos. Este hecho desembocó en revueltas del campesinado, cuya situación empeoró con la pérdida de cosechas tras las fuertes inclemencias climáticas. Todo ello favoreció un mayor desencanto y conflictividad de la clase obrera (Toussaint, 2021).

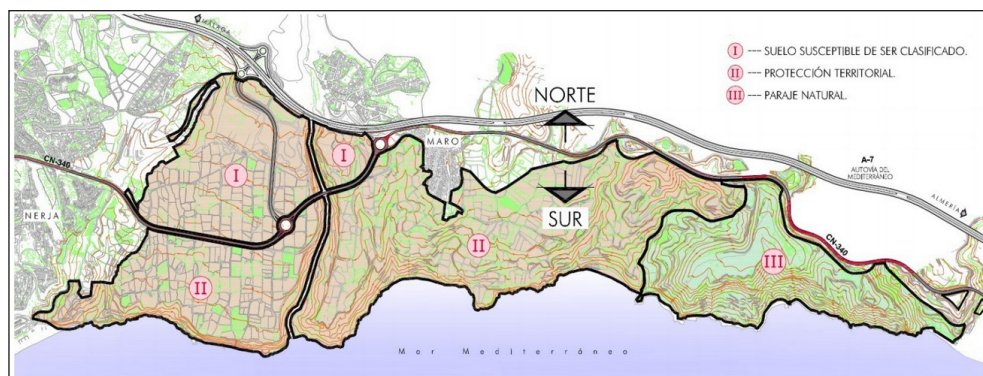
Ya desde 1930 el marquesado Larios ha influido significativamente no solo en Nerja, sino en buena parte del territorio de la comarca de la Axarquía, debido al vasto patrimonio de tierras e inmuebles que ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo. Esto le confería libertad a la hora de negociar los precios a pagar por las cosechas de los cultivos de los que también eran propietarios, lo que, sumado a la escasa inversión en estos, provocaba unas condiciones laborales poco óptimas, y aún más desencanto entre los trabajadores del campo.

Actualmente, la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L., en adelante SALISL, propietaria de gran parte de estos terrenos agrícolas, ni realiza mejoras ni invierte de otros modos en sus terrenos, lo que va provocando un progresivo deterioro y una sensación de dejadez de toda la zona en la que se encuentran los cultivos.

*La propuesta de la SALISL y el Ayuntamiento de Nerja: el Plan Larios*

Según SALISL y el Ayuntamiento de Nerja, entre los principales motivos que se encuentran para sacar adelante este proyecto tenemos el de mejorar la imagen de abandono y revitalizar la economía de la zona. En la actualidad, el problema de las explotaciones irregulares y la sobreexplotación del acuífero de Maro para usos agrícolas propicia esta imagen de degradación. Además, el proyecto favorecería la creación de puestos de trabajos directos e indirectos para el municipio en su conjunto (Comarca 31, 15 de abril de 2020). La inversión, que el propio Ayuntamiento estima en 311 millones de euros y que contará con una extensión superior a las 200 hectáreas, contendrá un campo de golf de 18 hoyos, 680 viviendas y varios complejos hoteleros. Según se constata en la redacción del propio convenio urbanístico (Ayuntamiento de Nerja, 2020), el proyecto se encuentra dividido en tres zonas diferenciadas (figura 1), y se prevé que las obras sean ejecutadas en el plazo de una década.

Figura 1. Mapa de emplazamiento del proyecto planteado por el convenio SALISL-Ayuntamiento de Nerja



Fuente: Ayuntamiento de Nerja (2020).

En la Zona I, La Fábrica, se pretende delimitar una nueva área de reparto de suelo urbanizable sectorizado, cuyo uso sea residencial y turístico de alto nivel, y donde se emplazarán las 680 viviendas de baja densidad.

En la Zona II, Maro Golf, se pretende instalar un campo de golf –principal símbolo del proyecto urbanístico–, hoteles y otros usos turísticos relacionados. Una actuación que, aseguran, mejorará los valores paisajísticos, al eliminar los invernaderos y explotaciones agrarias, que, según los promotores, se encuentran en estado de degradación.

La Zona III, Paraje Natural, incluida en el convenio presentado en 2020, antes de la respuesta a las alegaciones, indicó la “preservación del Parque Natural Maro-Cerro Gordo, desarrollando en él exclusivamente las actividades previstas por la Ley de Espacios Naturales”, sin especificar mucho más. Como se explica en el siguiente apartado, esto constituyó una gran controversia, de manera que, tras concluir el trámite de información pública y la actualización del convenio en abril de 2021, el Ayuntamiento de Nerja indicó claramente que dicha zona queda excluida del proyecto, y dejó en manos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) correspondientes el establecimiento de las compatibilidades con cualquier actuación relacionada con el turismo activo y el ecoturismo.

Todo ello implicaría, de igual modo, una modificación sustancial del planeamiento general municipal en vigor. Esta propuesta se publicó en 2020, pero hubo un primer intento de aprobación en 2015 (Romero-Martínez, Romero-Padilla, Blázquez-Salom, 2022). A partir de este hito, en 2017, se constituye la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible, que mostró su oposición a la propuesta. El proyecto quedó, sin embargo, paralizado al cambiar el Gobierno municipal tras las elecciones, y no se retomaría hasta 2020, cuando se publica oficialmente, comienza el trámite de información pública y se reciben las alegaciones correspondientes (tabla 1).

Tabla 1. Resumen de los principales hitos del proceso

Período	Hechos destacados
2015	Se intenta aprobar un convenio entre Larios y el Ayto. de Nerja, que tuvo alegaciones en contra y quedó paralizado.
2017	Creación de la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible, portal web <i>No al Plan Larios en Maro</i> .
2020	Se relanza el convenio urbanístico Plan Larios. Propuesta de la SALISL y el Ayuntamiento de Nerja: 200 hectáreas, contendrá un campo de golf de 18 hoyos, 680 viviendas y varios complejos hoteleros.
2020	Trámite de información pública. Alegaciones de diferentes asociaciones, entre ellas: Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía (GENA), Ecologistas en Acción, Fundación Rizoma y diferentes entidades en representación de la protección del patrimonio industrial, así como la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible, creada en 2017.
2021	Actualización del convenio: exclusión de actuaciones en la Zona III, Paraje Natural, modificación de los objetivos del convenio. Se suprime toda referencia a cambios de aprovechamientos (cesiones del suelo y compensaciones de aprovechamientos), sustituyéndola por “promover el desarrollo turístico”.

Fuente: elaboración propia.

### *Puntos de fricción. Análisis de las alegaciones presentadas*

Durante el trámite de información pública (TIP) se presentaron una serie de alegaciones de diferentes asociaciones, entre las que destacan las del Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía (GENA), de Ecologistas en Acción, de Fundación Rizoma y de diferentes entidades en representación de la protección del patrimonio industrial, todas ellas agrupadas en el portal web *No al Plan Larios en Maro* por la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible.

Así pues, tras analizar las diferentes alegaciones publicadas, se pueden resumir básicamente en tres apartados: las discrepancias del convenio con respecto a la propia ordenación del territorio, la desprotección del patrimonio natural e industrial y su impacto socioeconómico.

### *Acciones contra la ordenación del territorio*

En referencia a la ordenación del territorio, el principal punto candente, y la espina dorsal de todo lo concerniente a este polémico proyecto, sería que se efectuaría la reclasificación y recalificación de suelos catalogados como no urbanizables (SNU) por el propio Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Nerja, una actuación de gran calado y polémica, dado que este tipo de actuaciones sobre SNU en el planeamiento urbano ha estado muy ligado a actuaciones poco éticas a lo largo de las últimas décadas en España (Jiménez Sánchez, 2008).

De las tres zonas que proyecta el Plan de SALISL, sin duda el más controvertido es la Zona III, el cual abarca buena parte del espacio protegido Paraje Natural de los Acanilados de Maro-Cerro Gordo, ya que los terrenos son propiedad de Larios y este *a priori* obvia su obligación de respetar el Plan de

Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de este espacio, al que sin duda debe ajustarse, ya que su normativa es superior al del propio PGOU.

A pesar de que el proyecto ofrece la conservación del área de los acantilados, GENA-Ecologistas en Acción lo ve como una contradicción con respecto a la implementación del campo de golf en la Zona II, junto a los propios acantilados y los accesos previstos hacia la playa de Maro, ya que actualmente las leyes estatales 22/1988 de Costas y 2/2013 de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de Costas y el propio PGOU de Nerja lo protegen (Protección Especial Agrícola). Además, el propio convenio pretende obtener el respaldo de la Junta de Andalucía al abrigo de la declaración de dicho campo de golf como una actuación de Interés Turístico para la Comunidad Autónoma, según el Decreto 43/2008. Sin embargo, hay que recordar que el posterior Decreto Ley 2/2020 suprimió este precepto, por lo que esta asociación ecologista considera que el proyecto se encuentra desfasado. Sin olvidar, además, la protección que le confiere el Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF), vigente en la actualidad, tras la anulación parcial del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (POTAX).

Por último, dentro de este apartado, desde las alegaciones se indica que puede ir en contra de las disposiciones de la Norma 45 del POTA, que aboga por la ciudad compacta, y evitar, así, desarrollos dispersos menos eficientes y sostenibles como el que, según las asociaciones discrepantes, plantea el proyecto.

#### Afecciones contra el patrimonio natural e industrial

Debido a que gran parte de las normativas territoriales que se pretende, *a priori*, vulnerar están vinculadas a la protección de los espacios naturales, el principal efecto negativo de este convenio sería la repercusión sobre el Paraje Natural de los Acantilados de Maro-Cerro Gordo y la influencia negativa que puede ocasionar al Parque Natural de Sierra Tejeda, Almijara y Alhama, por su cercanía (figura 1).

Entrando en detalle, se encuentra, por un lado, la propia declaración como Bien de Interés Cultural (BIC), figura de protección de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, de la cueva de Nerja y los alrededores de Maro (Decreto 191/2006, de 31 de octubre). Su finalidad es proteger también el entorno que rodea a la cueva de Nerja, y desde GENA-Ecologistas en Acción denuncian la ausencia de mención expresa de esta circunstancia, al igual que el propio Ayuntamiento de Nerja, que intentó en el pasado protegerlo también a través de un Plan de Protección del Sitio Histórico, que quedó finalmente anulado por defectos de forma.

Según las alegaciones, esta gran transformación podría suponer un daño irreparable a la flora y fauna de la zona, además de cortar el nexo que une los espacios naturales del Paraje Natural de los Acantilados y del Parque Natural de Sierra Tejeda, Almijara y Alhama, un hecho que puede acarrear graves consecuencias a medio y largo plazo, al romper el corredor biológico, fundamental para conservar la biodiversidad (Del Carmen Iraneh, 2018; Morera et al., 2008). Una cuestión, la medioambiental, que se debe preservar para aminorar los graves desequilibrios naturales y territoriales que ha venido sufriendo la costa mediterránea a raíz de la profunda transformación sufrida en las últimas décadas (Gallegos Reina, 2019).

Por otro lado, varias alegaciones hacen referencia al abandono y desprotección del patrimonio industrial, paisajístico y cultural, ligado al histórico cultivo de la caña de azúcar, una de las señas de identidad de la comarca de la Axarquía, y del municipio nerjeño en particular, a pesar de ser BIC. Es por ello por lo que demandan su protección, conservación y difusión, al amparo de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución española (CE), que hace referencia al deber de las administraciones públicas en este sentido, y en el artículo 67 de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía. Este último indica expresamente que:

Serán especialmente protegidos aquellos conocimientos o actividades de carácter técnico, fabril o de ingeniería que estén en peligro de desaparición, auspiciando su estudio y difusión, como parte integrante de la cultura tecnológica andaluza. (Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía, artículo 67)

Además, desde la oposición a este plan, se demanda su inclusión en el Catálogo General del Patrimonio Histórico como Lugar de Interés Industrial, y así hacer efectiva las correspondientes protecciones para estas figuras a las que hace referencia el propio artículo 68 de la misma ley.

#### Afecciones socioeconómicas

A pesar de que los propios promotores del proyecto resaltan los grandes beneficios económicos que puede dar al municipio con la creación de empleo, este se basa exclusivamente en el sector turístico y de la construcción, por lo que puede favorecer el carácter temporal de estos y la probable precariedad laboral (Pou, 2012). Induce a pensar, por tanto, que realmente no existe una aspiración real por dinamizar la economía, con nuevas propuestas, por parte de la Administración local, sin más ideas que la misma tipología de turismo de sol y playa, con más hoteles y campos de golf.

Desde las alegaciones se hace también hincapié en el gran impacto social que supondría el desmantelamiento de la actividad agrícola, sustento de numerosas familias, y su única forma de ganarse la vida. Así lo indica expresamente la presentada por GENA-Ecologistas en Acción. Además, también denuncian la tergiversación que se hace del término *equipamiento* desde el convenio, que se aleja de la definición que se confiere desde la LOUA y que debe atender a la “integración y cohesión social en la ciudad”. La realidad es que los “equipamientos turísticos” como el campo de golf o los establecimientos hoteleros no se conciben para su uso por parte de la población local de Nerja, lo que podría dar lugar a un fenómeno de gentrificación importante (Sequera, 2020).

#### Otros aspectos que considerar

Desde la alegación presentada por Rizoma Fundación también se denuncia el abuso, en general, de la figura del convenio urbanístico, que creen que debería seguir siendo una excepcionalidad, por su carácter contractual.

Además, también indican el tono que confiere el propio convenio, de carácter exigente, y en el cual SALISL se guarda las espaldas en caso de retraso –incluso si es por causa judicial, ajeno al Ayuntamiento– o anulación del proyecto, con compensaciones económicas a costa del erario local, lo que

induce a pensar que el promotor privado siempre gana, y aparenta tener mayor poder de decisión sobre el territorio que la propia entidad pública.

### *La respuesta del Ayuntamiento tras el trámite de información pública (TIP)*

Tras estudiar cada una de las alegaciones presentadas, el consistorio ofrece desde su portal de transparencia una modificación importante en la nueva versión del convenio (Ayuntamiento de Nerja, 2021), con la modificación de los objetivos de este, suprimiendo toda referencia a cambios de aprovechamientos –cesiones del suelo y compensaciones de aprovechamientos–, sustituyéndolo por “promover el desarrollo turístico”. De este modo, los objetivos referentes a la compensación de las deudas con la promotora SALISL por los suelos cedidos al Ayuntamiento, con respecto a los metros cuadrados edificables y las plusvalías en la recalificación de los suelos, quedan presuntamente excluidos, y dejando como objetivo único el desarrollo económico de la zona.

Con respecto a cualquier actuación que pudiera producir una afección al paisaje o a algún recurso patrimonial natural o industrial-cultural, simplemente deja en manos de las valoraciones que realicen los expedientes territoriales y ambientales, lo cual deja entrever que su intención es hacer las valoraciones de forma individualizada, sin tener en cuenta que la propia Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental (LEA) indica expresamente en su artículo 7.1 apartado *a* que serán objeto de evaluación de impacto ambiental ordinaria:

Los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados. (Ley 21/2013 LEA, artículo 7.1)

Dicho criterio se cumple según lo establecido en el anexo I de la misma ley, en el grupo 9, apartado *b*, que apunta a “cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 100 hectáreas”. El proyecto del convenio supera claramente ese límite, ya que lo proyectado supera las 200 ha. El convenio, además, insiste en el refuerzo de los valores ambientales y paisajísticos con la eliminación de los invernaderos y las explotaciones agrícolas.

Por lo que se refiere a los acantilados, el documento actualizado indica “la supresión de actuaciones propuestas para dicho ámbito”. Sin embargo, resulta llamativo que en el punto IV del convenio modificado, que trata del desarrollo de la Zona II –correspondiente al campo de golf–, vincule este espacio dentro de la acepción “uso turístico”, junto al propio campo de golf.

Por lo que respecta al campo de golf, principal seña de identidad del proyecto, los promotores insisten en sus bondades, asegurando incluso que mejoraría el paisaje, al dismantelar los invernaderos y construcciones auxiliares. De este modo, para defender dicha actuación alegan que los artículos 49 y 50 del POTAX indican que son “instalaciones recreativas de interés territorial” y abren la puerta a implantar edificaciones vinculadas al sector turístico en SNU, respectivamente. Unos artículos bastante polémicos por el alcance que pueden tener en suelos no urbanizables, cuya naturaleza es precisamente limitar el establecimiento de edificaciones. De igual modo, recurren al artículo 38 de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) como respaldo para acoger dicha actuación como de

interés autonómico. Sin embargo, la mención expresa a los campos de golf dentro de dicha actuación quedó derogada en la misma ley, en el ya extinto artículo 40. Además, no hay que olvidar el carácter de excepcionalidad que tiene esta figura.

Para apoyarse en el compromiso de protección medioambiental, además de dejarlo en manos de los correspondientes expedientes ambientales, se encomienda a la obtención de un certificado de sostenibilidad y bienestar ambiental, el BREEAM o LEED, algo claramente insuficiente, ya que son certificaciones ligadas a edificaciones, de carácter individualizado y privadas. Es imperativo el cumplimiento de la ley con la realización de un estudio de impacto ambiental (EIA) de todo el proyecto en su conjunto, además del correspondiente estudio ambiental estratégico (EAE), ligado a la actualización del PGOU que se tiene planeado aprobar, debido a las sustanciales modificaciones que se pretenden realizar en el planeamiento general del municipio para llevar a cabo el proyecto, según lo establecido en el artículo 6.1 de la LEA y 36.1 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), sin olvidar pasar por el correspondiente TIP.

Por último, el Ayuntamiento de Nerja rechaza las alegaciones que hacen referencia a la contradicción con la norma 45 del POTA, ya que a su juicio no creen que atenten contra la ciudad compacta, por su cercanía a los núcleos principales, según la disposición de estos emplazamientos, en la Zona I del proyecto mostrado anteriormente.

#### LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ANTE EL PROYECTO URBANÍSTICO DE MARO-NERJA

Queda patente la importancia de la preservación del medio ambiente en el ámbito legislativo. La Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad lo clarifica en los numerosos principios que la inspiran, descritos en su artículo 2, en el que hace referencia a la prevención, conservación y restauración de los ecosistemas naturales, la diversidad geológica y el paisaje. Todo ello tiene repercusión en el ámbito donde se quiere llevar a cabo la transformación del territorio. En dicho artículo, además de los principios de preservación del patrimonio natural, se especifica en el apartado f la “prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia”. De igual modo, en el apartado g pone la atención en “la precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres”. Una clara referencia extrapolable al presente caso de Maro, debido a las influencias perjudiciales que puede ocasionar la intervención urbanística sobre el territorio de Maro, que limita con el Paraje Natural de los Acanilados y puede ejercer una mayor presión antrópica sobre el Parque Natural de Sierra Tejeda, Almijara y Alhama, por su cercanía. Es indudable el papel de los entes públicos a la hora de velar por la prevención, protección y conservación del patrimonio natural, y ello lo evidencia el artículo 5.1 de la misma ley, en el que “todos los poderes públicos [...] velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional”, artículo que también especifica la inclusión de su “medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental”, independientemente de su régimen jurídico o titularidad.

Una protección que se debe implementar tanto antes (prevención) como durante (control) y después (reparación) de cualquier tipo de actividad sobre el territorio que pueda suponer un agravio para el medio ambiente, tal como indica la Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental, en su artículo 1.

En lo que respecta a los mecanismos de prevención del daño medioambiental, y tal como ya se ha indicado en apartados anteriores, el convenio urbanístico deja entrever que los expedientes ambientales se harían de manera individualizada dependiendo de la actuación que se lleve a cabo en cada momento, un hecho que no debe plantearse de este modo, sino que todas las actuaciones previstas se han de llevar a cabo bajo una misma evaluación de impacto ambiental (EIA), por las dimensiones del proyecto que resulta de la suma fraccionada de las actuaciones, según el artículo 7.1 apartado a de la LEA. En este sentido, el convenio urbanístico debería aclarar mejor este punto. Concretamente, según la legislación andaluza en materia medioambiental, le correspondería una autorización ambiental unificada (AAU), según se indica en el artículo 27 de la GICA, que trata de su ámbito de aplicación. Así pues, en el artículo 27.1 apartado a, nos remite al listado del anexo I, el cual queda enmarcado, para este proyecto, en la categoría 7.14:

Proyectos de urbanizaciones, así como los de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a éstos así definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos. (Ley 7/2007 GICA, Anexo I)

Al superar claramente las 10 hectáreas, que es una de las condiciones, entra dentro de dicho parámetro. De igual modo, en la categoría 13.6, “campos de golf”, también se indica que procede la realización de una AAU.

Por último, hay que recordar, como se ha indicado en el punto 3.4, la conveniencia de la realización de una evaluación ambiental estratégica (EAE), junto con la modificación prevista del PGOU –en el cual deberán quedar especificadas las determinaciones de la posterior ordenación pormenorizada–, ya que dichos cambios son bastantes significativos en el planeamiento general, tal como establece el artículo 6.1 de la LEA y 36.1 de la GICA. Concretamente, bastaría con una EAE simplificada, según lo estipulado en el artículo 40.3 de la GICA.

## EL PAPEL DE LOS PLANES TERRITORIALES EN EL ÁMBITO DE MARO-NERJA

### *Planes “de cristal”*

Queda patente la fragilidad que tienen los planes de ordenación territorial y urbanísticos en las últimas décadas en Andalucía, con nulidades de pleno derecho por defectos de fondo y, sobre todo, de forma, como el sufrido por el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental en 2015 (STS 4382/2015, de 6 de octubre de 2015) o los Planes Generales de Ordenación Urbana como el de Marbella (STS 5015/2015, de 3 de octubre de 2015) y Jaén (STSJA 1405/2018, de 25 de enero de 2015), entre otros.

En el caso del ámbito de Maro y Nerja, llama especialmente la atención la nulidad de varios planes que afectan directamente a su ámbito de protección, en el plazo de cuatro años. Es el caso de la nulidad



parcial del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, en adelante POT de la Axarquía (STS 6621/2013, de 19 de diciembre de 2013), del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (STSJ AND 7921/2017, de 7 de septiembre de 2017) y del Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro (STSJ AND 15715/2017, de 18 de diciembre de 2017).

Las causas de estas nulidades fueron, según el fallo de las diferentes sentencias anteriormente mencionadas:

- Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía: por haberlo aprobado un Gobierno en funciones (no tenía competencias para ello).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía: en este caso parcial, ya que solamente se declararon nulas todas aquellas determinaciones del Plan que afectaran al municipio de Nerja, que incluye tanto el plano de ordenación “relativas a las zonas de interés territorial (artículos 61.3 y 62)”, como todas aquellas áreas libres asociadas al litoral (artículo 38), “así como a los artículos 32, apartados 3 y 4, 44 y 57.3.b del propio Plan”, tal como se expresa en el fallo de la propia Sentencia del Tribunal Supremo 6621/2013. El motivo fue la ausencia de precisión en la argumentación que justificara las nuevas áreas de especial protección que afectaban al municipio de Nerja, introducidas tras el TIP del propio Plan.
- Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro: por falta de informes económicos y de evaluación ambiental estratégica.

Las entidades que llevaron ante los tribunales las diferentes discrepancias que propiciaron la nulidad de los planes fueron, en el caso del POT de la Axarquía, el Ayuntamiento de Nerja, y en el del Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro, la empresa SALISL. Con ello se puede deducir que ambas entidades tienen como objetivo allanar el camino al desarrollo turístico, de campo de golf y hoteles generalmente, por el que batallan desde largo tiempo atrás, y por el que acuden a la justicia con tal de lograr los objetivos que los diferentes planes territoriales han estado frenando.

### *Principales efectos de la nulidad de estos planes territoriales*

Los objetivos generales del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía eran, por un lado, proteger de la urbanización aquellas áreas con valores ambientales, paisajísticos, naturales, culturales, forestales y agrícolas de las áreas litorales; impedir el establecimiento de barreras urbanas que eviten las conexiones entre los biomas del interior y la costa, por otro; y la conciliación del SNU (Burgos, 2018). Cada uno de estos preceptos incidían de forma directa con el proyecto planteado por el convenio, por lo que parece evidente el riesgo para la conservación de la zona de los acantilados, además del cercamiento de las actuaciones antrópicas que supone para el Parque Natural de Sierra Tejeda, Almirajara y Alhama, si tenemos en cuenta el carácter de barrera protectora que le confiere el Paraje Natural de los Acantilados de Maro. Una cuestión que tendría, *a priori*, una clara contradicción con el objetivo de “preservación del área de los acantilados” que indica el mismo proyecto del convenio urbanístico.

Con respecto a los artículos anulados del POT de la Axarquía, el 61.3, que tenía carácter de norma, solo permitía la autorización de planes o proyectos de los que se certificara “su no afección a los hábitats naturales y las especies”. El artículo 62 delimitaba como SNU de especial protección las zonas de interés territorial delimitadas en el plano de ordenación, recomendaba específicamente al Ayuntamiento de Nerja integrar el barranco de la Coladilla en el parque natural –este punto en especial daba al traste con los proyectos de desarrollo hotelero, de viviendas de lujo y campo de golf que los promotores tenían proyectados–. Además, recomendaba que solo se permitieran edificaciones ligadas a explotaciones agrarias y “compatibles con los valores naturales y rurales” y ordenar en el Plan General el ámbito rural diseminado. En el artículo 38 se especifica que aquellos espacios libres vinculados al litoral deberían quedar como SNU de especial protección en el PGOU del municipio en cuestión, directriz que chocaba nuevamente con las pretensiones de desarrollo urbanístico en la Coladilla. Igualmente ocurre con las directrices emanadas en el artículo 32.3:

Los PGOU reubicarán los usos, edificaciones e instalaciones existentes no acordes con lo establecido por la legislación de Costas y por la LOUA para el dominio público y sus zonas de servidumbre e influencia. (Artículo 32.3 anulado del POT de la Axarquía)

También en el artículo 32.4, el cual establecía que la servidumbre de tránsito se ampliaba “hasta 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar en los suelos no urbanos o urbanizables”, artículos en clara referencia a la protección de las zonas costeras, que también suponían un claro obstáculo al desarrollo urbanístico en estas áreas. El artículo 44 determinaba que las nuevas clasificaciones de suelo en los PGOU para uso vacacional turístico debían tener en cuenta la capacidad de carga del municipio, por lo que establecía una serie de condiciones que cumplir para ello, entre las que se incluían: a) la incidencia en los ecosistemas, el paisaje y los recursos naturales; b) la incidencia para la población, el mercado de trabajo y los servicios básicos; y c) la capacidad de absorción de los servicios e infraestructuras disponibles. Todo orientado a la sostenibilidad y la búsqueda del equilibrio territorial en línea con lo marcado por la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999). Sin embargo, con la anulación de este artículo, se dificulta enormemente cualquier pretensión de sostenibilidad territorial, en espacios especialmente castigados como son la costa malagueña, y en general el litoral mediterráneo. Y finalmente, en el artículo 57.3b del mismo POT de la Axarquía, el cual indicaba que no se podía fragmentar la unidad parcelaria catastral “a efectos de su posible edificación, ni alterar las condiciones de flora y fauna” existentes cuando concurriera la intervención, en otra alusión a la preservación de los valores naturales imperantes de la zona, y que se desvanecen con su anulación.

Por lo general, los artículos anulados del POT de la Axarquía hacen referencia a la protección litoral y del territorio en general, de los valores naturales, culturales y paisajísticos, así como la búsqueda de un equilibrio y sostenibilidad para las nuevas edificaciones y, en general, proyectos de urbanización. Unos parámetros en claro contraste con el proyecto propuesto en el convenio urbanístico acordado entre el Ayuntamiento de Nerja y SALISL para todo el entorno de Maro. Llama la atención, no obstante, la instrumentalización del POT de la Axarquía que el propio Ayuntamiento de Nerja ejerce para conseguir sacar adelante este proyecto de desarrollo urbanístico. Por una parte, ha promovido la nulidad de los

artículos anteriormente citados, que significaban claramente una barrera para ello. Por otra parte, ha utilizado los artículos 49 y 50 del mismo Plan, que recordemos, invoca la figura de “instalación recreativa de interés territorial” y la posibilidad de urbanizar en suelos no urbanizables con fines turísticos, para amparar las actuaciones sobre el territorio que pretende con el convenio urbanístico. Se modelan así las normativas territoriales conforme a los objetivos perseguidos con el proyecto del convenio, promovido por una entidad privada.

Por último, con la nulidad del Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro (PEP-M), se hacía desaparecer otra “barrera” de protección del paisaje para cualquier actuación sobre esta zona territorial. En el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía solo aparecen la cueva de Nerja y los entornos de Maro, una delimitación escueta que se centra en el entorno inmediato de la propia cueva. Los valores paisajísticos y patrimoniales –natural, industrial y cultural– del ámbito de Maro quedan sin protección, ya que es un requisito estar incluido en dicho catálogo para que quede amparado por la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía. En esta ley se indica expresamente la obligación por parte de los municipios de proteger este tipo de zonas incluidas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía (artículo 30.1).

A pesar de estas nulidades, hay que recordar el carácter de protección básica que el Plan Especial del Protección del Medio Físico (PEPMF) otorga a los elementos naturales presentes en el ámbito. En él ya indica el riesgo que supone la presión tanto urbanística y turística como la expansión de las zonas agrícolas para el espacio de los acantilados de Maro, que cataloga como *protección especial integral*, al igual que la cueva de Nerja, y advierte de la necesidad de una estricta protección por la presencia de elementos vegetales de gran valor científico y de especies animales relevantes, como el águila pescadora.

El Plan Especial del Protección del Medio Físico también ofrece una *protección especial compatible* con las huertas de Nerja, bajo la categoría de *paisajes agrarios singulares*, y valora el interés productivo y paisajístico de estas.

Desde hace años, queda de manifiesto que los planes de ordenación territorial vienen sufriendo un segundo “filtro” tras el largo y complejo recorrido que supone su aprobación definitiva, y es el de pasar por los tribunales de justicia. Siendo la principal causa de la nulidad las cuestiones formales, impide analizar el contenido de fondo de estos, por lo que, en caso de aprobarse de nuevo el Plan, se tendría que pasar de nuevo por el proceso judicial para analizar su contenido –modelo, normas, directrices y objetivos–, un componente que sin duda eterniza el proceso de aprobación de planes, si además sumamos a ello el tiempo de elaboración de estos, y lo que desemboca en una situación de incertidumbre jurídica, tanto para la Administración pública como para la población en general (Burgos, 2018).

### *El futuro papel de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía*

A finales de 2021 se aprobó la nueva Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), que viene a sustituir la LOUA, la LOTA y todo el conjunto de decretos y modificaciones lanzados *a posteriori*. Pretende ser, en general, una ley para adaptarla al nuevo escenario, con nuevas necesidades de lucha contra el cambio climático, protección del litoral y del medio natural.

No obstante, no está exenta de polémica, como ya sucedió con el mantenimiento de los criterios del Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por otro lado, el proyecto de ley hace una mención escueta a la cuestión litoral, a la que dedica tan solo los artículos 35 y 36. En ellos se especifica que es labor del planeamiento subregional la ordenación y protección de este ámbito, estableciendo una serie de determinaciones específicas que cumplir, y que, en caso de aquellos territorios con ausencia de Plan Subregional, o no incluidos en ellos dichas determinaciones, debe seguir los criterios establecidos en el POTA. Esto resulta una protección insuficiente en todo caso, por lo que son necesarias la redacción y la aprobación de una ley específica de protección del litoral andaluz. En el caso que se está tratando, el ámbito territorial de Nerja y el entorno de Maro, a pesar de estar en vigor el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, se anularon una serie de artículos, como se ha descrito antes, que precisamente velaban por una mayor protección del litoral y los valores naturales, lo que deja la zona a expensas de una legislación menos estricta en este sentido.

Esta ley también le confiere gran importancia al concepto de paisaje, al que se refieren los artículos 37 y 38, y del que específicamente el artículo 37.3 indica que debe ser integrado tanto en los instrumentos de ordenación del territorio como urbanístico y, generalmente, “ser tenido en cuenta en todas las políticas sectoriales en aras de la consecución de los objetivos de calidad paisajística”, incorporando, así, un diagnóstico del paisaje, con una serie de contenidos mínimos por cumplir.

Así pues, con carácter general, los tres elementos de esta ley que pueden ser de gran trascendencia no solamente para el ámbito territorial de Maro y Nerja, sino para todo el conjunto territorial andaluz son:

- la aspiración de dar mayor protección a los planes de ordenación territorial y urbanísticos frente a los riesgos de nulidad y supresión ante los tribunales de justicia por cuestiones formales y de fondo, y, por ende, una mayor seguridad jurídica, una cuestión de imperante necesidad, sobre todo a lo largo de la costa malagueña y andaluza en general, y del que el ámbito de Maro se ha visto muy afectado en este sentido en la última década;
- la agilidad que promete para el desarrollo y aprobación de dichos planes, simplificando la burocracia;
- el enfoque sostenible que le confiere, socioeconómica y medioambientalmente, una pretensión de la que quedará por ver su aplicación efectiva, pero de la que resulta innegable su necesidad en la ordenación y desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos.

## CONCLUSIONES

El conflicto vivido en Maro no es exclusivo de Nerja, en lo que respecta a la relación entre la Administración pública gobernante y la ciudadanía residente. Habitualmente, estos conflictos proceden de una falta de consenso político y social ante un proyecto de importancia territorial y urbanística. En este sentido, se debería reforzar el consenso social, teniendo en cuenta los perjuicios sociales, económicos y

ambientales que pueden acarrear, como es el caso que ocupa el presente estudio: el convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios S. L.

Por un lado, el empleo que puede generar en el ámbito de Maro en detrimento de las actividades agrícolas presentes es frágil, debido al carácter temporal y precario de los empleos del sector terciario vinculados a la actividad turística (Pou, 2012). Se hace necesario buscar una solución acordada sobre la base del diálogo social con los damnificados. Para ello, sería aconsejable la realización de una consulta popular por parte del Ayuntamiento de Nerja en el que dispusiera de manera pedagógica y objetiva las ventajas e inconvenientes del proyecto. De esta manera ayudaría a aclarar la posición de la ciudadanía al respecto. Se ha de tener en cuenta la gran repercusión de la actuación sobre el territorio que se quiere llevar a cabo, según establece el artículo 2.1 de la Ley 2/2001 de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía y los artículos 1, 3.1 y 3.2 de la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Por otro lado, en lo que respecta al componente medioambiental, la nulidad de los planes territoriales y de protección con incidencia en el ámbito de estudio ha supuesto una merma del grado de protección de los valores naturales y paisajísticos en el ámbito de Maro, más vulnerable a la presión urbanística y desarrollista del municipio de Nerja. Ello puede suponer un grave peligro para la preservación de los espacios naturales presentes y una mayor presión urbanística para el Parque Natural de Sierra Tejada, Alhama y Almijara.

Así pues, se hace patente el componente frágil que ostentan dichos planes, expuestos a ser tumbados por los tribunales de justicia por defectos de fondo o de forma. Unas barreras que se suman al largo proceso de desarrollo y aprobación de estos. Esto implica que su función de ordenación territorial y preservación medioambientales de forma efectiva sean tareas realmente arduas. En este sentido, la futura Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía pretende dar solución a esta problemática.

De este modo, el plan que ha sobrevivido a la nulidad total, el subregional Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, debe realizar una reforma integral que incorpore los elementos de protección litoral, natural y paisajístico que fueron anulados. Además, también se hace necesaria una actualización de las determinaciones, normas y directrices a las necesidades actuales de preservación ambiental y lucha contra el cambio climático, así como la realidad económica y social actual de la comarca de la Axarquía. De igual modo, es especialmente necesaria la reforma de los artículos 49 y 50. En ellos se posibilita la implantación de edificaciones de carácter turístico en suelo no urbanizable bajo el pretexto de “instalaciones recreativas de interés territorial”, una cuestión que debería acotar su enfoque, que avala construcciones sobre suelo no urbanizable. Este tipo de suelo tiene precisamente como pretensión prevenir la construcción de edificaciones y el correspondiente sellado de suelo y demás perjuicios medioambientales.

El conflicto tiene, no obstante, un componente más de fondo, y es el modelo de desarrollo para el municipio nerjeño. Nuevamente la propuesta de actuación planteada va en dirección del desarrollo urbano-turístico clásico de depredación territorial, basado en la construcción de más hoteles, restauración, campos de golf y en la especulación del sector inmobiliario. Dichos componentes se encuentran ya monopolizados a lo largo del litoral andaluz y español en general (Navarro-Jurado et al., 2020).

En contraposición, se propone desde plataformas como Otro Maro y Nerja Es Posible un desarrollo diversificado que pueda coexistir con el turístico ya presente en gran parte del municipio, pero que otorgue más importancia a la agricultura local y los valores ambientales presentes en el ámbito. Este último modelo sería el más apropiado para Nerja, si se tiene en cuenta la situación actual y a medio o largo plazo que está provocando las últimas crisis económicas de 2008 y 2020, así como el asedio del urbanismo expansivo al que suelen estar expuestos los espacios naturales protegidos (Delgado Viñas, 2008).

A la vista de los resultados obtenidos en el presente estudio, se considera necesario seguir investigando en el análisis de conflictos territoriales en otros ámbitos territoriales de nuestro país y, especialmente, en el litoral mediterráneo, debido a su importante dinámica de transformación de usos del suelo en los últimos años.

### REFERENCIAS

- Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, 8, de 22/01/1994; *BOE*, 34, de 09/02/1994.
- Andalucía. Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía. *BOJA*, 59, de 24/05/2001; *BOE*, 134, de 05/06/2001.
- Andalucía. Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. *BOJA*, 143, de 20/07/2007; *BOE*, 190, de 09/08/2007.
- Andalucía. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. *BOJA*, 248, de 19/12/2007; *BOE*, 38, de 13/02/2008.
- Andalucía. Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. *BOJA*, 233, de 03/12/2021; *BOE*, 303, de 20/12/2021.
- Andalucía. Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, 23, de 25/09/2019.
- Andalucía. Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. *BOJA*, 4, de 12/03/2020, 2-95.
- Andalucía. Decreto 191/2006, de 31 de octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, la Cueva de Nerja (Málaga). *BOJA*, 228, del 24/11/2006, 49.
- Ayuntamiento de Nerja (2020). *Convenio urbanístico entre el ayuntamiento de Nerja y Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria, S.L. para la regularización de anteriores convenios, ocupaciones de suelo y desarrollo urbanístico de Maro*. <https://transparencia.nerja.es/wp-content/uploads/2020/03/200313-CONVENIO-AYUNTAMIENTO-DE-NERJA-SALSA.pdf>
- Ayuntamiento de Nerja (2021). *Aprobación texto definitivo del convenio urbanístico de planeamiento para el desarrollo urbanístico de maro desde el barranco de Burriana al río De la miel, de oeste a este, y del deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la AP-7, de norte a sur*. <https://transparencia.nerja.es/wp-content/uploads/2021/09/210930-PUBLICACION-EN-BOP-TEXTO-DE-11-08-2021-TEXTO-DEFINITIVO-CONVENIO-PLANEAMIENTO-DESARROLLO-MARO.pdf>

- Bellet, C. (2020). Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979-2019). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 1-38.
- Bernardos Domínguez, G. (2009). Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España. *Información Comercial Española. Revista de Economía ICE*, 850, 23-40.
- Burgos, E. R. (2018). La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 109-131.
- Calderón, B. & García, J. L. (2017). Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21, 570. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>
- Comarca 31 (2020). Sociedad Azucarera Larios presenta su macroproyecto urbanístico en los acantilados de Maro. *Comarca 31*. <https://www.comarca31.com/video/economia/sociedad-azucarera-larios-presenta-proyecto-maros-golf-nerja-macro-proyecto-urbanistico/20200415155319002675.html>
- Comisión Europea (1999). Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Bruselas.
- Del Carmen Iraneh, M. (2018). La importancia de los corredores biológicos para la conservación de los recursos: el caso península. *Conexiones*, 1(4).
- Delgado Viñas, C. (2008). Urbanización sin fronteras: el acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 271-310.
- España. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. *BOE*, 155, de 29/06/1985.
- España. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *BOE*, 181, de 29/07/1988.
- España. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). *BOE*, 171, de 19/07/2006.
- España. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. *BOE*, 255, de 24/10/2007.
- España. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *BOE*, 299, de 14/12/2007.
- España. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *BOE*, 129, de 30/05/2013.
- España. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. *BOE*, 296, de 11/12/2013.
- Fernández Durán, R. (1993). *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.
- Gaja Díaz, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades*, 18, 103-126.
- Gallegos Reina, A. (2019). Litoralización, urbanización difusa y riesgos naturales: análisis y reflexión sobre la evolución del poblamiento en el litoral mediterráneo andaluz entre 1957 y 2016. *IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (pp. 250-255).
- Jiménez Sánchez, F. (2008). Boom urbanístico y corrupción política en España. *Mediterráneo Económico*, 14.

- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. *Plan Especial de Protección del Medio Físico*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructuras-yordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/planes-especiales-proteccion.html>
- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/plan\\_ordenacion\\_territorio\\_andalucia.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/plan_ordenacion_territorio_andalucia.pdf)
- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (2006). *Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructuras-yordenaciondelterritorio/areas/ordenacion/planes/paginas/oriental-axarquia-malaga.html>
- Martínez-Medina, A. & Oliva-Meyer, J. (2012). Las “otras” ciudades: planeamiento y arquitectura para el turismo. El caso del Mediterráneo español (1945-1975). *6th Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU): TOURBANISM*. Barcelona.
- Morera, C., Pintó, J., & Romero, M. (2008). Procesos de fragmentación y corredores biológicos: una introducción. *Journal of Latin American Geography*, 7(2), 164-166.
- Navarro-Jurado, E., Romero-Padilla, Y., Romero-Martínez, J. M., Serrano-Muñoz, E., Habegger, S., & Mora-Esteban, R. (2019). Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1786-1803.
- Navarro-Jurado, E., Romero-Padilla, Y. & Romero-Martínez J. M. (2020). Destinos turísticos litorales en España: Crecimiento, reacción social y postcrecimiento. El caso de la Costa del Sol-Málaga. En *Sostenibilidad turística: overtourism vs undertourism* (pp. 43-56). Societat d'Història Natural de les Balears.
- Del Romero Renau, L. & Valera Lozano, A. (2016). From NIMBYsm to the 15M: A decade of urban conflicts in Barcelona and Valencia. *Territory, Politics, Governance*, 4(3), 375-395. DOI: 10.1080/21622671.2015.1042025
- Otro Maro y Nerja Es Posible (2017). No al Plan Larios en Maro. *Wixsite*. <https://noalplanlarios.wixsite.com/plataforma>
- Pou, L. (2012). Turismo y empleo: una mirada realista. *P3T, Journal of Public Policies and Territory*, 1(3), 39-44.
- Romero, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 17-46.
- Romero-Martínez, J. M.; Romero-Padilla, Y. & Blázquez-Salom, M. (2022). Somos realistas, pedimos lo imposible. *Alba Sud, investigación y comunicación para el desarrollo*. <https://www.albasud.org/noticia/1477/somos-realistas-pedimos-lo-imposible>
- Romero-Padilla, Y., Cerezo-Medina, A., Navarro-Jurado, E., Romero-Martínez, J. M., & Guevara-Plaza, A. (2019). Conflicts in the tourist city from the perspective of local social movements. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83.
- Rullan, O. (1999). La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. *Investigaciones Geográficas*, 22, 5-21.



- Rullan, O. (2011). La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 168, 279-297.
- Sentencia del Tribunal Supremo 6621/2013 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 19 de diciembre de 2013 (recurso 982/2011).
- Sentencia del Tribunal Supremo 5015/2015 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 3 de octubre de 2015 (recurso 2734/2014).
- Sentencia del Tribunal Supremo 4382/2015 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 6 de octubre de 2015 (recurso 2676/2012).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 1405/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 25 de enero de 2015.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 7921/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 7 de septiembre de 2017 (recurso 721/2015).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 15715/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 18 de diciembre de 2017.
- Sequera, J. (2020). *Gentrificación: Capitalismo cool, turismo y control del espacio urbano*. Madrid: Catarata.
- Toussaint, E. (2021). El marquesado de Larios y su chantaje de deuda para construir un campo de golf en tierras de cultivo. *Revista El Observador*. [https://revistaelobservador.com/images/stories/envios\\_21/febrero/toussaint.pdf](https://revistaelobservador.com/images/stories/envios_21/febrero/toussaint.pdf)

Cómo citar este artículo:

Romero-Padilla, J. & Romero-Padilla, Y. (2023). El papel de los planes territoriales en el enfrentamiento de dos modelos territoriales yuxtapuestos: el conflicto jurídico de Maro (Nerja, Málaga). *Cuadernos de Geografía*, 110, 221-241.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.24184>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



JOSEP VICENT BOIRA MAIQUES<sup>a</sup>  
MATTEO BERZI<sup>b</sup>

## LA EUROPEIZACIÓN DE LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS NACIONALES: HACIA UNA SOBERANÍA COMPARTIDA (2011-2021)

### RESUMEN

Tradicionalmente, los planes de financiación, construcción y gobernanza de las infraestructuras de transporte y comunicación han sido actividades reservadas al Estado-nación. Sin embargo, el avance de la unificación europea ha influido también en esta materia con progresos en políticas y reglamentos de alcance comunitario. La reforma de 2011 de la Red de Transportes Transeuropea (TEN-T en sus siglas en inglés), su desarrollo legal en sendos reglamentos (2013) y el mecanismo de financiación Connecting Europe Facility (CEF, 2014) son hitos novedosos que retan al principio de soberanía estatal a la hora de planificar, construir, financiar y gestionar las grandes infraestructuras. En este artículo, tras repasar el proceso general que comenzó hace décadas y debatir su interpretación, nos centramos en el cambio que marcaron los reglamentos de 2013 y sobre todo en la propuesta de revisión de diciembre de 2021 de la red TEN-T, que supone un avance claro en la europeización de las grandes infraestructuras. En esta línea, mostraremos también el importante papel de la financiación europea asociada a los Fondos de Resiliencia y Recuperación contra los efectos de la pandemia de COVID-19 (marzo de 2020).

**PALABRAS CLAVE:** infraestructuras, Unión Europea, Red Transeuropea de Transportes, Estado-nación, geopolítica.

---

a Departament de Geografia, Facultat de Geografia i Història, Universitat de València. Av. Blasco Ibáñez, 28, 46011 València. josep.boira@uv.es, <https://orcid.org/0000-0001-8642-9622>

b Departament de Geografia, Facultat de Filosofia i Lletres, Universitat Autònoma de Barcelona. Edifici B, Carrer de la Fortuna s/n, Campus de la UAB, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Barcelona. matteo.berzi@uab.cat, <https://orcid.org/0000-0003-3669-9397>

Fecha de recepción: 12-09-2022. Fecha de aceptación: 22-05-2023.

## THE EUROPEANIZATION OF NATIONAL LARGE INFRASTRUCTURES: TOWARDS A SHARED SOVEREIGNTY (2011-2021)

### ABSTRACT

Traditionally, the planning, the financing and the construction of transport and communication infrastructures have been competencies reserved for the nation-state. However, European integration process has also influenced this matter with progress in policies and regulations at the EU scale. The 2011 reform of the Trans-European Transport Network (TEN-T), its legal development in two regulations (2013) and the financing mechanism Connecting Europe Facility (CEF, 2014) are new milestones that challenge state sovereignty when planning, building, financing, and managing large infrastructures. In this article, after reviewing the general process that began decades ago and debating its interpretation, we focus on the change marked by the 2013 regulations and, above all, on the December 2021 revision proposal for the TEN-T network, which involves a clear advance in the Europeanization of large infrastructures. In this line, we will also show the important role of European financing associated with the Resilience and Recovery Funds (RRF) against the effects of the COVID-19 pandemic (March 2020), which is added to the ordinary budgets of the European Union.

**KEYWORDS:** infrastructures, European Union, Trans-European Transport Network, nation-state, geopolitics.

### INTRODUCCIÓN

Desde una visión amplia podemos decir que en las últimas décadas se ha observado un cambio geopolítico de indudable importancia en materia de planificación y financiación de las grandes infraestructuras de transporte en España. Nos referimos a su progresiva *europización*. Con este término nos queremos referir al cada vez más decisivo papel de la escala geopolítica europea, de sus organismos comunitarios y de su financiación en la construcción de las infraestructuras de transporte y comunicación españolas. Aunque este fenómeno no es nuevo, como veremos en estas páginas, sí que se ha acelerado en los últimos años con tres hitos fundamentales que serán analizados a continuación. En primer lugar, la decisión política de 2011 de la Comisión Europea de abrir una nueva etapa en la constitución de una auténtica red de transportes transeuropea, que fue seguida por la promulgación en 2013 de sendos reglamentos técnicos que la desarrollaron, fijaron su red física con cartografía oficial y establecieron su mecanismo de reparto de financiación (los 1315 y 1316 de la UE<sup>1</sup>), así como de la constitución de un fondo específico para su construcción en 2014 (Connecting Europe Facility). En segundo lugar, la

---

1 Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R1315>) y Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan

propuesta de revisión de diciembre de 2021 de la red TEN-T<sup>2</sup>, que profundiza en aspectos esenciales de la gobernanza europea de la red de transportes e infraestructuras, y, en tercer lugar, la aceleración del proceso de integración europea mediante proyectos de obra pública asociados a las infraestructuras de transporte que ha supuesto el programa Next Generation, lanzado como respuesta a la crisis sanitaria y socioeconómica de la pandemia del COVID-19 (marzo de 2020). Así pues, pese a que se observaba ya un proceso histórico de integración territorial y material de los Estados de Europa mediante obras de infraestructuras interoperables (siguiendo los estudios, entre otros, del profesor Jordi Martí-Henneberg), nuestra tesis es que no fue hasta 2011 cuando realmente se pudo comenzar a hablar de un cambio decisivo en la “europeización” de este tipo de infraestructuras, con indudables consecuencias en el caso de España. Defendemos que en la última década se ha producido el inicio de un desacoplamiento de la planificación y financiación de obras públicas españolas estratégicas –e incluso de su gestión, como veremos– respecto a los organismos tradicionales que hasta el momento estaban encargados de su planificación y que durante todo el siglo xx y el primer decenio del xxi habían sido sus únicos protagonistas. La revisión en curso de los reglamentos de la red TEN-T, de la que mostraremos sus objetivos y novedades principales, profundiza en una nueva visión de las infraestructuras en Europa. Con todo, no estamos solo ante la consecuencia de un discurso europeísta meramente político, por muy relevante que sea. Como línea de trabajo futuro, apuntamos que este “desacoplamiento” de soberanías también debe ser interpretado como consecuencia de procesos de raíz histórica de interoperabilidad de redes en un entorno europeo cada vez más compenetrado, así como de la materialización de procesos globales de reescalamiento espacial y de constitución de nuevos espacios geoeconómicos de ámbito intermedio entre la región y el Estado (ciudades-región, eurorregiones, corredores transnacionales, etc.). En este sentido, cobra interés la tesis central de Brenner de 1999 o 2004 (analizada con más detalle en relación con este tema en Boira y Prytherch, 2015, y recientemente resumida por Sevilla, 2017), cuando señala que la fase actual de reestructuración global ha reconfigurado radicalmente la organización escalar de los procesos de territorialización bajo el capitalismo, relativizando la importancia de la escala nacional y simultáneamente reforzando el rol de las escalas supranacionales y subnacionales y creando nuevas categorías espaciales. De la misma manera, parece evidente la participación en esta “europeización” de las infraestructuras de transporte de la dinámica que liga el concepto de “arreglo espacial” y de reescalamiento de la gobernanza urbana y el nuevo papel de los nodos urbanos a una jerarquía mundial reconfigurada mediante corredores, áreas funcionales y *city-regions* (Hodson et al., 2019; Scott, 2019) o *mega-regions* (Yeh y Chenz, 2019). Sin embargo, dejaremos esta línea de trabajo para futuras investigaciones y nos centraremos aquí en el discurso geopolítico desde nuestra hipótesis de trabajo de que se está produciendo una alteración sustancial del proceso de diseño, contenido, financiación y función

---

los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1316>).

2 Para un conocimiento mayor de la red TEN-T puede consultarse: [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en)

de las infraestructuras en Europa con una mayor intervención de la escala política y económica de la Unión Europea en detrimento de los tradicionales mecanismos nacionales.

EL ANÁLISIS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE:  
UN TEMA CADA VEZ MÁS GEOPOLÍTICO

El análisis de la planificación y gestión de las infraestructuras de transporte en España siempre ha despertado gran interés en el campo de la geografía. Como ejemplo podemos citar el monográfico de la revista *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales* sobre el Plan Director de Infraestructuras (Vázquez, coord., 1993), que traemos a colación aquí porque constituyó uno de los pocos análisis que incluyeron ya en aquella época la perspectiva europea. Además, debemos señalar la atención despertada por temas como el papel de las infraestructuras en el crecimiento económico (Inglada, 1993; Barrios y Martínez, 1998), su financiación (Vigil, 1993), los diferentes planes de transporte (Serrano, 2007; Serrano, 2012), la planificación ferroviaria (Cruz Villalón, 2017) o la necesidad de una nueva orientación de esta última (Boira, 2017). Asimismo, otra línea de trabajo se ha centrado en los análisis la rentabilidad de la inversión en alta velocidad en España, en su capacidad estructurante del territorio e incluso en su contribución al despilfarro de la inversión pública, con interesantes aportaciones de Muñoz (2018), Bellet et al. (2010) y de Romero et al. (2018). Por otro lado, no pueden olvidarse las perspectivas críticas de economistas de mirada espacial como Albalade y Bel (2011 y 2017, por ejemplo) o la historicista, al tiempo que igualmente crítica, sobre la conformación de la red radial española (Macias, 2011). Por último, debemos recoger la perspectiva novedosa de Rodríguez Pose, Crescenzi y Di Cataldo (2018), que liga las condiciones de un gobierno de calidad débil –o, en otras palabras, la debilidad institucional–, a decisiones poco apropiadas en la planificación y ejecución de infraestructuras. Aunque dejamos al margen de este breve repaso los estudios locales sobre este tema en referencia a ciudades específicas, no podemos acabar sin mencionar la línea de trabajo del geógrafo Jordi Martí-Henneberg (2021) sobre el proceso histórico de integración europea ferroviaria a partir de los diferentes proyectos nacionales.

Además de estas perspectivas, el tema de las infraestructuras de transporte también puede ser abordado desde otras ópticas. Por ejemplo, entendiéndolo su enorme dimensión política (Frapporti, 2019; Opitz y Tellmann, 2015; Barua, 2021; Searle y Legacy, 2010), su papel en debates sobre vulnerabilidad y estigmatización de estas (Baumann y Yacobi, 2022), su protagonismo en la construcción de determinados imaginarios (Olesen, 2020) e incluso sobre la función “afectiva” de las infraestructuras, es decir, su capacidad de producir emociones y despertar sentimientos (Bosworth, 2022) o de adentrarse en geografías prefigurativas o anticipatorias (Jeffrey y Dyson, 2020). Es en estos nuevos sentidos en los que pretendemos trabajar también, mostrando la tremenda capacidad política de las infraestructuras en nuestra sociedad desde otros puntos de vista además del –digámoslo así– rédito electoral que se pueda obtener con ellas. En esta línea, queremos destacar la aguda reseña del profesor David Saurí (2021) sobre el libro de Timothy Moss sobre las infraestructuras de Berlín, al introducir perspectivas novedosas que dejan de considerar a las infraestructuras como simples artefactos para convertirse en configuraciones sociotecnológicas complejas, siguiendo los postulados de la teoría de los ensamblajes o de los agencia-

mientos. Esta misma postura fue defendida por Dittimer (2014) para el entendimiento de la geopolítica, también desde el punto de vista de la teoría de los ensamblajes.

El interés por el tema de las infraestructuras es de tal magnitud que incluso se ha llegado a hablar de un *global infrastructure turn* (Dodson, 2017; Anand et al., 2018) o un *key analytical term* (Browne, 2020), normalmente ligados a la perspectiva de la rápida urbanización del planeta, aunque también al uso geopolítico de las infraestructuras con proyectos y realizaciones de países como China con la Nueva Ruta de la Seda (Liu et al., 2018; Jiménez Fraile, 2021) o la reciente respuesta occidental del G-7 liderado por Estados Unidos mediante el Partnership for Global Infrastructure and Investment (junio de 2022<sup>3</sup>). Además, no podemos olvidar la influencia de debates sobre la función de las infraestructuras en la reconsideración de la cadena global de suministros y de producción asociada a los riesgos de interrupción y colapso por episodios pandémicos o riesgos geopolíticos (debate solo apuntado por Boira, 2020).

### LAS POLÍTICAS EUROPEAS FERROVIARIAS Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL

Una de las líneas que más nos interesan en este artículo es la protagonizada por aquellos estudios que se centran en la relación entre la construcción de infraestructuras y el marco político que la ampara. En este sentido, son fundamentales los trabajos del profesor Jordi Martí-Henneberg. Su tesis, en consonancia con otros especialistas, nos concierne porque entra de lleno en los objetivos de este artículo: analizar la relación entre la perspectiva europea y la política de infraestructuras a escala nacional y continental. Básicamente, entendemos que esta línea de trabajo se articula sobre tres hipótesis. En primer lugar, que la política de infraestructuras fue consustancial a la construcción del Estado-nación en Europa (Cuéllar, 2002; Ferri, 2015; Martí, 2001; Martí, en prensa). En segundo lugar, que cuando se ha hablado de proceso de integración europea la literatura especializada ha tendido a centrarse más en relaciones institucionales y en discursos políticos que en materialidades (Misa y Schot, 2005; Badenoch y Fickers, 2010). Y por último –y este es el punto para nosotros más relevante–, que con anterioridad a la creación de las instituciones europeas en los años cincuenta del siglo xx, ya se inició un proceso claro de interconexión e integración material, territorial y física entre Estados europeos gracias al desarrollo de las redes de infraestructuras, con especial atención a la ferroviaria (Frapporti, 2019; Martí, 2013, 2021; Medeiros et al., 2019; Opitz y Tellmann, 2015; Vleuter, 2007 y los ya citados Misa y Schot, 2005 y Badenoch y Fickers, 2010). Este proceso puede retrotraerse, según sus defensores, incluso al siglo xix. De esta manera, estos autores interpretan que la construcción estatal de los siglos xix y xx fue en sí un precedente del proceso de integración europeo mediante el desarrollo de redes de infraestructuras interoperables y conectadas.

Los argumentos de esta línea de trabajo son coherentes y están sustentados en datos objetivos sobre la red de transporte y de infraestructuras nacionales y europeas. Sin embargo, para nosotros la tesis central debe ser matizada con dos afirmaciones que están en la base de este artículo. En primer lugar,

3 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>

puede aceptarse que la evolución histórica de las redes nacionales de infraestructuras –y especialmente ferroviarias– en cada Estado condujo a una cierta interconexión de los territorios europeos antes de cualquier proceso de unificación política, pero, si el resultado hubiera sido plenamente exitoso, la decisión política de reformar radicalmente la Red Transeuropea de Transportes, de la que hablaremos más adelante, con fecha de 19 de octubre de 2011, no hubiera insistido en la necesidad de reorientar la política europea hacia la construcción de una auténtica red integrada, como recoge el comunicado oficial de la Comisión Europea:

The Commission has today adopted a proposal to transform the existing patchwork of European roads, railways, airports, and canals into a unified transport network (TEN-T). The new core network will remove bottlenecks, upgrade infrastructure, and streamline cross border transport operations for passengers and businesses throughout the EU<sup>4</sup>.

Llamamos la atención sobre las dos palabras que utiliza la Comisión para definir la situación anterior a octubre de 2011 y la que se quiere alcanzar con esta reforma: de *patchwork* a *network*. Ciertamente, es aceptable entender que Europa fuera entretejiendo sus infraestructuras desde la aparición del ferrocarril en el siglo XIX, pero el resultado final se asemejaba más a una tela compuesta de remiendos que a un tejido de entramado fino.

En el caso español, la necesidad de matizar las afirmaciones de un proceso histórico de integración de infraestructuras ferroviarias previo a la conformación de instituciones políticas europeas en el siglo XX es más evidente todavía. No fue hasta finales de los años sesenta del siglo XX, con la entrada en servicio del Talgo III RD (un tren de rodamiento desplazable que podía circular tanto por las vías de ancho ibérico como por las de ancho internacional gracias a un mecanismo que se activaba en un intercambiador), cuando España pudo conectarse ferroviariamente con el resto de la red europea. Esta conexión ocurrió 123 años después de que un ferrocarril comunicara por primera vez las ciudades de Bruselas y París (Boira, 2021). En noviembre de 1968, un Talgo hizo el primer viaje hacia el resto de Europa desde Madrid y, en junio de 1969, desde Barcelona. Si el primero se dirigió a París, el segundo tuvo como destino Ginebra. Como señala Boira (2021), aquellos viajes comenzaron a cambiar la geografía de las comunicaciones de España y también su mapa mental, pues los 23 centímetros de diferencia entre las vías españolas de ancho ibérico (1.668 mm) y las del resto de Europa de ancho UIC o estándar (1.435 mm) se pueden equiparar a los 123 años de distancia entre el primer ferrocarril transfronterizo europeo y el primero español.

Por ello, nuestro punto de partida, sin discrepar de las tesis de los autores citados anteriormente, se centra en responder dos cuestiones básicas que la literatura académica existente hasta ahora ha tratado con poca profundidad. Si parece claro que históricamente los Estados fueron los principales agentes responsables de la regulación y promoción de la red ferroviaria en sus respectivos territorios (Martí, 2021, p. 224), ¿puede decirse que continuamos hoy con la misma perspectiva? Y, en segundo lugar, si es cierto que no puede ser argumentado que ha existido un plan general preconcebido (no medidas aisladas) para la formación de una red ferroviaria europea –más allá de una armonización del ancho de

---

4 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_706)



vía en la mayor parte de sistemas ferroviarios estatales (Martí, 2021)–, ¿puede mantenerse esta misma afirmación a partir de la publicación de los reglamentos europeos 1315 y 1316 de 2013 que crean la Red Transeuropea de Transportes y de la propuesta de revisión de estos reglamentos de diciembre de 2021 hoy en discusión? Nuestra tesis es que ambas preguntas deben contestarse de manera negativa y que, por tanto, nos encontramos ante una fase radicalmente diferente que, eso sí, culmina procesos históricos de fondo, aunque exentos de dirección política específica y de contenido técnico común ambicioso.

#### LA EUROPEIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS: LA DECISIÓN POLÍTICA DE 2011 Y SUS CONSECUENCIAS

No es el momento de realizar una historia de la génesis y evolución del concepto de Red Transeuropea de Transportes. Entre otros, remitimos al temprano análisis de Vázquez y Álvarez (1993), aunque, con más profundidad y explicación de su importancia, aludimos a los trabajos de Boira (2007), Vassallo y Baeza-Muñoz (2011), Zaragoza, Sastre y Manzanares (2015), Boira y Prytherch (2015) y Muñoz (2016). El Tratado de Roma de 1957 ya recogía el interés por una política de transporte común: diez de sus artículos fueron dedicados a poner las bases de una embrionaria política común de transportes. La novedad era indiscutible y nos vuelve a testimoniar que a toda idea política le corresponde una idea geográfica y espacial. Con todo, las actuaciones iniciales se limitaron a levantar los vetos, tasas e impuestos que desanimaban a transportistas y operadores “extranjeros” frente a los “nacionales”. En 1957, no se hablaba de una red común, interoperable, transeuropea, pagada –en parte– por la propia Unión Europea. El avance fue lento: en la década de 1970, los trabajos de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) con la OCDE muestran una de las caras de la voluntad de concretar el objetivo de unificación europea en torno a proyectos concretos. En 1990 se exploró la posibilidad de coordinar las líneas ferroviarias de alta velocidad de Europa, adoptando los primeros planes de redes de transporte combinado, transporte por carreteras y vías navegables (Ellwanger y Wilckens, 1994).

El concepto de “Red Transeuropea” apareció ya reconocido en el Tratado de Maastricht de 1992 como un instrumento destinado a incrementar la cohesión económica y social y a permitir la libre circulación de bienes y personas (más tarde fue retomado en el Tratado de Ámsterdam de 1997 y de Niza de 2001, así como en otros textos que modificaban el tratado básico de la Unión). En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague dio un impulso político a la TEN-T al reconocer su efecto potencial en la creación de empleo y en el crecimiento económico. En el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 1993) fueron creados dos Grupos de Alto Nivel (GAN): uno dedicado a las redes de información y otro centrado en las redes de transporte y energía. Este último grupo elaboró un informe que sirvió para definir la primera lista formal de proyectos estratégicos de las redes de transporte transeuropeas, lista que, en 1994, los Consejos Europeos de Corfú (junio) y de Essen (diciembre) ratificaron. En 1995, Europa activaba la primera regulación financiera para apoyar el desarrollo de la TEN-T, y en 1996 se dieron dos momentos importantes para entender su evolución. En primer lugar, en julio de ese año, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptó la Decisión número 1692/96/EC sobre guías estratégicas de la Comunidad para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes (*TEN-T guidelines*), en la que se

recogió una amplia lista de proyectos de interés común. La Decisión 1692 se sometió a reforma en 2001 y en 2004. En concreto, en mayo de 2001 fueron añadidos puertos de mar, puertos interiores y terminales intermodales en la lista de proyectos, y se modificaron algunos de los criterios de definición de prioridades. En octubre de 2001, la Comisión volvió a proponer algunas modificaciones a la vista del Libro Blanco sobre los Transportes y del Consejo de Europa de Gotemburgo. En abril de 2004, la Decisión 1692 fue modificada nuevamente llevando a 2020 el plazo de ejecución de algunos proyectos (donde antes ponía 2010) y definiendo treinta proyectos prioritarios a la luz de un informe clave, denominado *Van Miert*. Efectivamente, la más importante revisión de las TEN-T hasta el momento se produjo cuando a finales de 2002 y principios de 2003 se creó, por parte de la comisaria Loyola de Palacio, otro GAN sobre infraestructuras de transporte, presidido por el excomisario Karel Van Miert. El resultado del trabajo del Grupo Van Miert fue presentado en verano de 2003 y estructuraba las prioridades en cuatro grandes apartados: Lista 0, Lista 1, Lista 2 y Lista 3. Como hemos señalado anteriormente, en abril de 2004, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron la Decisión 1692 de 1996 para establecer los treinta proyectos definitivos, aprobados a partir de las recomendaciones del Grupo Van Miert.

Un paso decisivo para la reforma de la TEN-T se produjo en el año 2009, cuando se publicó el Libro Verde de las TEN-T, que ofrecía tres soluciones a la languideciente política hasta entonces mantenida y en la que los Estados miembros iban lanzando sus proyectos sin pensar en el valor añadido de un auténtico proyecto paneuropeo. Estas tres alternativas consistían, según Muñoz (2016), en mantener la estructura vigente, reducir la red o reformarla con dos niveles diferentes: la red global (*comprehensive network*) y la red básica (*core network*). Por fin, el 19 de octubre de 2011, el comisario de transportes europeo, el estonio Siim Kallas, anunciaba uno de los mayores cambios en la política de transportes de la Unión Europea: transformar el mosaico actual de las carreteras europeas, ferrocarriles, aeropuertos y canales en una unificada Red Transeuropea de Transporte con el fin de garantizar el libre flujo de bienes y personas y para apoyar el crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE. Este proceso de definición de la TEN-T fue un ejercicio técnico de ordenación territorial basado en un criterio de red: analizó mapas de Europa basados en datos funcionales y económicos, volumen de población, relaciones comerciales, de tráfico, conexiones e interconexiones hasta crear una auténtica interconexión. De hecho, el mapa que se elaboró al poco tiempo mostraba Europa y sus conexiones de transporte como una red de metro urbana, donde las ciudades se asemejaban a las paradas o estaciones (Boira y Prytherch, 2015).

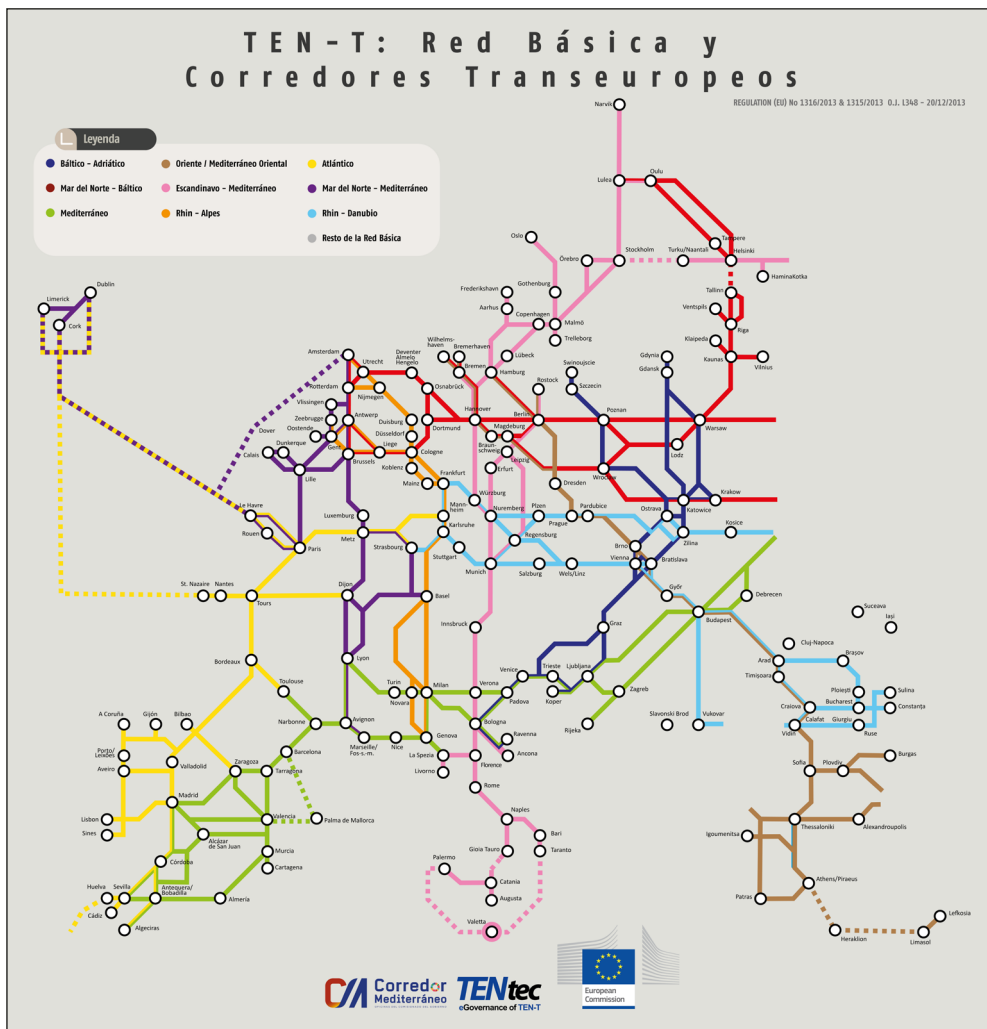
El cambio estratégico que significó la decisión de la Comisión Europea de modificar el rumbo de la Red Transeuropea de Transporte<sup>5</sup> se materializó dos años más tarde en los reglamentos 1315/2013 y 1316/2013. El primero definió una doble capa para los proyectos prioritarios europeos: la básica (*core*) y la global (*comprehensive*). Los proyectos incluidos en la primera se consideraron de máxima importancia estratégica para conseguir los objetivos de la política de transportes de la Unión y, en consecuencia, se convirtieron en objeto preferente de las actuaciones de ayuda comunitaria. En segundo lugar, el reglamento estableció plazos de construcción: los proyectos de la primera capa debían estar finalizados en 2030 y los de la segunda, en 2050. En tercer lugar, se establecieron requisitos comunes ambiciosos para

---

5 Para un análisis crítico de la década anterior a esta decisión política y sus consecuencias, véase Boira (2021).

todas las infraestructuras de la red y, por último, se crearon figuras de coordinación de los corredores (sin carácter ejecutivo, pero con apoyo técnico y financiero de la Comisión) que se convirtieron en los ojos del proyecto a escala continental. Aunque el Reglamento 1315/2013 abarcó a todos los medios de transporte, especial interés tuvieron los criterios de interoperabilidad ferroviaria, al definir las características técnicas que todo proyecto debía cumplir de forma obligatoria: una electrificación completa, la instalación de un sistema de gestión y de seguridad común (ERTMS), un ancho de vía de 1.435 mm,

Figura 1. Esquema cartográfico de la Red Transeuropea de Transportes según los reglamentos 1315 y 1316 de la UE. Situación de la red en 2013 (con segmentos añadidos de una propuesta de reforma de 2018)



la conexión con intermodales de carga y la capacidad de la plataforma férrea para trenes de 750 metros de largo y 22,5 toneladas de peso por cada eje.

Tomada la decisión política (octubre de 2011), elaborados y aprobados los reglamentos que la materializaron (2013), faltaba lógicamente un mecanismo de financiación específico. Y he aquí que interviene el otro reglamento, el 1316/2013, que creó el programa Connecting Europe Facility (CEF) con un primer compromiso multianual para el periodo 2014-2020 de 33.200 millones de euros, de los que 26.250 millones fueron destinados al apartado de transportes y, de estos, cerca de 15.000 millones estaban a disposición de los 28 Estados de la UE-2013 de forma incondicional, mientras que poco más de 11.300 millones eran reservados para los Estados con territorios que, por su situación socioeconómica, tenían derecho a participar en los fondos de cohesión.

Junto a las disposiciones técnicas y los mecanismos de financiación, debemos hacer una reflexión sobre las novedades de gobernanza de la Red Transeuropea de Transportes y sobre su gestión. El Reglamento 1315/2013 (artículo 45) estableció que: “A fin de facilitar la realización coordinada de los corredores de la red básica (...) la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros interesados y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo, designará a uno o varios coordinadores europeos”. El coordinador europeo –uno para cada *core network corridor* o CNC– “será elegido, en particular, atendiendo a su conocimiento de las cuestiones relativas al transporte y a la financiación y evaluación socioeconómica y medioambiental de grandes proyectos, así como a su experiencia en las instituciones europeas”. Aparecía así una figura esencial en el seguimiento de las infraestructuras y cuyas funciones principales eran las de respaldar la realización coordinada del corredor de la red básica de que se trate y, en particular, la ejecución puntual del plan de trabajo de dicho corredor de la red básica; elaborar el plan de trabajo del corredor junto con los Estados miembros y hacer el seguimiento de su ejecución; presidir y consultar al Foro del Corredor (compuesto por autoridades nacionales, regionales y locales) en relación con dicho plan y su ejecución; informar a los Estados miembros, a la Comisión y, cuando proceda, a todas las demás entidades que participen directamente en el desarrollo del corredor de la red básica sobre cualesquiera dificultades encontradas, en particular cuando se obstaculice el desarrollo de un corredor, a fin de ayudar a encontrar las soluciones adecuadas; elaborar un informe anual para el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros interesados sobre los avances realizados en la realización del corredor de la red básica y estudiar la demanda de servicios de transporte, las posibilidades de fondos para inversión y financiación, así como los pasos que hay que dar y las condiciones necesarias para facilitar el acceso a esos fondos o financiación y hacer las recomendaciones necesarias. A nuestro entender, con el coordinador y con los Foros de Corredor surgen nuevos instrumentos que el propio Reglamento (considerando 44) señala como de gobernanza. En el considerando 45 se reconoce expresamente la relevancia de su figura: “La función de los coordinadores europeos es de la mayor importancia para el desarrollo de los corredores y para la cooperación a lo largo de estos”.

## LA REVISIÓN DE 2021: UNA PROFUNDIZACIÓN EN LA PERSPECTIVA EUROPEA

El 14 de diciembre de 2021, la Comisión Europea presentó la propuesta de revisión de lo que constituirá el nuevo reglamento de orientaciones de la Red Transeuropea de Transporte, que sustituirá al vigente Reglamento 1315/2013 y modificará, a su vez, los reglamentos 1153/2021 (Connecting Europe Facility) y 913/2010 (sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo)<sup>6</sup>. Según los documentos oficiales de la propuesta de revisión<sup>7</sup>, los tres principales motivos de esta son alinear la TEN-T con los objetivos del Pacto Verde Europeo y de la Ley de Clima de la UE, incorporar la perspectiva de la Europa de las ciudades y apostar por el transporte ferroviario<sup>8</sup>. A partir de este instante, se inició un proceso de debate con el Parlamento Europeo y con el Consejo (además de con los Estados miembros) con el fin de llegar a una propuesta final. En su posición inicial, el Parlamento Europeo recordó su firme compromiso con una perspectiva más europea de la política de infraestructuras:

El Parlamento Europeo ha sido un firme defensor de la finalización oportuna de la TEN-T. En 2021, en vista de la próxima revisión de la Comisión Europea, el Parlamento adoptó una resolución de propia iniciativa sobre la revisión de las directrices TEN-T (...) pidiendo a los Estados miembros que alineen mejor su planificación nacional del transporte con la TEN-T. El Parlamento también instó a la Comisión hacer uso de las competencias conferidas por el Reglamento TEN-T, reforzar su supervisión de la implementación de la red, así como el papel de los coordinadores europeos en la gobernanza de los corredores<sup>9</sup>.

De los cuatro objetivos concretos de la propuesta (sostenibilidad, eficiencia, resiliencia y gobernanza), por el tema de este artículo nos centraremos en el que refuerza el papel de la perspectiva europea sobre el diseño, la planificación y la gestión de las infraestructuras de la UE. En relación con esta aproximación, llamamos la atención sobre algunas novedades fundamentales en materia de “europeización” de la red de infraestructuras que altera sustancialmente la perspectiva mantenida hasta el momento. En primer lugar, se constata que la política de la red TEN-T supera las fronteras de los Estados miembros, ya que se centra en una red europea más allá de las fronteras. Un fragmento del documento nos parece revelador de la nueva filosofía que destila la revisión:

La política de la TEN-T es, por su propia naturaleza, una política que se extiende más allá de las fronteras de los Estados miembros, ya que se centra en un sistema de red europea única a través de las fronteras. Obviamente, esta red a escala europea no puede ser creada por un solo Estado miembro. Si los Estados miembros desarrollaran la infraestructura por sí solos, los intereses nacionales a menudo pesarían más que el interés europeo. De ese modo se perderían los beneficios de una red europea de transporte sostenible y de alta calidad. En tal caso, es probable que las cuestiones de conectividad e interoperabilidad transfronterizas tampoco se abordasen suficientemente, pues los Estados miembros dan prioridad principalmente a las conexiones intranacionales a pesar de que los proyectos transfronterizos son esenciales para aprovechar los beneficios de toda la red y

6 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_21\\_6725](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_6725)

7 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b299e69-5dc8-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b299e69-5dc8-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)

8 Recordemos que 2021 fue declarado por la Comisión Europea como el “Año Europeo del Ferrocarril”: <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/%C2%A1El-A%C3%B1o-Europeo-del-Ferrocarril!.asp>

9 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729314/EPRS\\_BRI\(2022\)729314\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729314/EPRS_BRI(2022)729314_EN.pdf)

eliminar cuellos de botella que generan congestión. Esto no solo supondría el riesgo de una falta de conectividad que permita viajar sin interrupciones, sino que también daría lugar a una posible incoherencia de los enfoques nacionales de planificación. Por otra parte, la existencia de normas y requisitos de interoperabilidad diferentes en los distintos Estados miembros de la UE reduciría la fluidez del transporte en toda la UE e incluso aumentaría los costes para sus usuarios (Comisión Europea, 2021, pp. 4-5).

Además, detectamos una evidente apuesta por reforzar el papel de la Comisión en los planes de infraestructuras nacionales. Así, la propuesta define “medidas que refuerzan aún más los instrumentos existentes de la UE (por ejemplo, corredores de la red básica, planes de trabajo y decisiones de ejecución de la Comisión)” (Comisión Europea, 2021, p. 6) y el papel de los coordinadores: “La Comisión hará un seguimiento de los avances, las repercusiones y los resultados de esta iniciativa a través de un conjunto de instrumentos de gobernanza basados en la gobernanza de la RTE-T, como el refuerzo de los coordinadores europeos y de sus planes de trabajo. El seguimiento se reforzará aún más en el Reglamento revisado” (Comisión Europea, 2021, p. 13). Indudablemente, los ministerios de transportes o infraestructuras de cada Estado tienen ahora una exigencia no solo de coordinación, sino de supervisión de su labor, como indica el siguiente párrafo de la propuesta de revisión:

Con el fin de establecer la red transeuropea de transporte de una forma coordinada y oportuna, que permita maximizar los efectos de red, los Estados miembros afectados deben velar por que se adopten las medidas adecuadas para finalizar los proyectos de interés común de la red básica, la red básica ampliada y la red global en los plazos fijados de 2030, 2040 y 2050, respectivamente. A tal fin, los Estados miembros deben garantizar la coherencia de los planes nacionales de transporte e inversión con las prioridades establecidas en el presente Reglamento y en los planes de trabajo de los coordinadores europeos (Comisión Europea, 2021, p. 21).

Como titulamos en este artículo, la soberanía compartida (la europeización de las infraestructuras) se acerca a pasos agigantados, de tal manera que se impone sobre los Estados miembros la necesidad no ya de coordinación con los planes de la Unión, sino de su coherencia en prioridades y plazos con el desarrollo de la red transeuropea de transporte.

Los Estados miembros velarán para que los planes nacionales de transporte y de inversión sean coherentes con la política de transportes de la Unión, con las prioridades y plazos establecidos en el presente Reglamento y con las prioridades establecidas en los planes de trabajo para los corredores pertinentes (Comisión Europea, 2021, p. 83).

En este sentido, se establece una obligación de notificación a la Comisión de los proyectos y planes nacionales en relación con la red TEN-T, que será respondida por un dictamen de las instancias europeas sobre su conveniencia (Comisión Europea, 2021, pp. 83-84).

Otro aspecto de notable importancia geopolítica es el énfasis en los proyectos de interés común (artículo 8) en la cooperación con los terceros países (artículo 9), así como la definición de los nuevos mapas de prioridades y horizontes temporales. Más allá de la soberanía nacional, la propuesta de la Comisión entra con fuerza en la configuración territorial de la red transeuropea mediante su construcción en un horizonte temporal de tres fases. La primera, en 2030, debe permitir la finalización de la red básica según los estándares TEN-T existentes. Se establece una nueva y segunda fase, intermedia, en 2040, para la

finalización de la red básica *ampliada* –una nueva modalidad–, de acuerdo con nuevos estándares como la velocidad de línea mínima de 160 km/h para trenes de pasajeros y el buen estado de navegación para las vías navegables interiores. Por esta fecha también se desplegará el ERTMS en toda la red TEN-T en 2040 y los sistemas nacionales se eliminarán. Por último, se mantiene 2050 para la finalización de las secciones de la red global. Evidentemente, esta decisión tiene fuertes repercusiones territoriales al reformarse los proyectos de infraestructuras y producirse en algunos de ellos cambios sustanciales de sus condiciones y plazos de ejecución. El mapa oficial, aquí, se convierte en un instrumento de futuro.

Finalmente, debemos mencionar nuevas orientaciones geopolíticas como son las referidas a las grandes ciudades de la UE. En primer lugar, se identifican 424 nodos urbanos relevantes en la red que, para 2025, deberán disponer de centros de pasajeros multimodales, incluidas instalaciones de estacionamiento y transporte, para mejorar las conexiones de primera y última milla y mejorar las capacidades necesarias para la conectividad de larga distancia a través del ferrocarril y otros modos de transporte dentro y entre ciudades. Del mismo modo, estos nodos urbanos deberán tener terminales de carga multimodales para garantizar una logística urbana sostenible, así como desarrollar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) que incluya medidas para integrar los diferentes modos de transporte y promover la movilidad de cero emisiones y una mejor integración puerto-ciudad. También los grandes aeropuertos deben estar conectados al tren, siempre que sea posible, mediante un ferrocarril de alta velocidad. En segundo lugar, en el marco de los transportes de larga distancia y transfronterizos, se considera clave la plena y correcta aplicación del actual marco regulador de la UE para los ferrocarriles, incluida la eliminación de cualquier norma nacional redundante y de obstáculos a los servicios ferroviarios de pasajeros de larga distancia y transfronterizos, anunciando propuestas legislativas para mejorar, entre otras cosas, la emisión de billetes para viajes en trenes transfronterizos de larga distancia en Europa y permitiendo su integración con el transporte público local. Por último, la revisión anuncia medidas para mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria de forma que los desplazamientos sean más asequibles, comprometiéndose la Comisión a explorar las posibilidades de una exención del IVA en toda la Unión Europea para los viajes internacionales en tren.

#### EL FONDO DE RESILIENCIA Y RECUPERACIÓN, UN IMPULSO A UNA RED EUROPEA DE INFRAESTRUCTURAS

Para terminar, no queremos finalizar sin aportar una información relevante en el campo de las actuaciones económicas y presupuestarias, pues no todo es una cuestión de gobernanza y de buenas intenciones. Como sabemos, la pandemia del COVID-19 (declarada en marzo de 2020) comportó una crisis sin precedentes en la economía europea y mundial. El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU, con un importe de 750.000 millones de euros. El Fondo de Recuperación y Resiliencia asociado tenía que garantizar una respuesta europea coordinada para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. Dentro de este esquema, el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) constituyó el núcleo del Fondo de Recuperación, dotado con 672.500 millones de euros, de los

cuales 360.000 millones se debían destinar a préstamos y 312.500 millones de euros a transferencias no reembolsables. Su finalidad fue apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, además de promover las prioridades ecológicas y digitales de la UE. Una de esas reformas clave se centró en generar un nuevo sistema de transportes más potente, competitivo y que no fuera tan dependiente de combustibles de origen fósil. A esto habría que añadir el objetivo de promover la cohesión económica, social y territorial de la UE y apoyar las transiciones ecológica y digital, así como restaurar el potencial de crecimiento, fomentar la creación de empleo y promover el crecimiento sostenible.

Los planes de implementación del MRR en España<sup>10</sup> se han basado en cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género, y se estructuran en torno a diez políticas palanca, de las cuales destacamos la número 2, referida a infraestructuras y ecosistemas resilientes. Dentro de esta palanca se encuentran los proyectos destinados a la movilidad sostenible, segura y conectada, que se agrupan en el componente 6, que “prevé actuaciones destacadas en este sentido como el desarrollo de los corredores europeos, o la mejora del transporte y distribución de mercancías mediante el fomento de la intermodalidad y el desarrollo y modernización de terminales logísticas, puertos y sus accesos”<sup>11</sup>. En los documentos de este componente encontramos hasta sesenta referencias literales a las palabras “corredor” o “corredores” europeos, prueba de cómo este concepto se ha anclado firmemente en los planes nacionales de recuperación.

Si pasamos a cifras los objetivos de los planes entenderemos su importancia. De los 140.000 millones asignados a nuestro país (de ellos, 80.000 millones de euros en préstamos), 6.243 millones serán inversión directa para el sector del ferrocarril y, de ellos, 5.874 millones serán inversión directa de Adif y Adif Alta Velocidad, repartida en las infraestructuras, tanto para corredores europeos como para el resto de la red TEN-T, en la intermodalidad y logística y el programa de apoyo al transporte sostenible y digital. Estas cifras deben hacernos comprender cómo de irreversible es el cambio que vamos a experimentar en muchos aspectos.

Con datos procedentes de Adif (Boira, 2022), podemos decir que la inversión del MRR prevista en el corredor mediterráneo europeo a su paso por España asciende a 2.284 millones de euros, cantidad a la que habría que sumar los más de 800 millones que los fondos destinan a los tramos compartidos con el corredor atlántico. Señalemos que, en el articulado de estos fondos, encontramos referencias evidentes –como la componente 6, inversión I.1– que asignan 1.477 millones de euros al desarrollo de “los Corredores Europeos, construcción, modernización y mejora de las infraestructuras ferroviarias contribuyendo así al objetivo de alcanzar un Espacio Único Europeo del Transporte”. Pero no todo es infraestructura.

Una parte considerable del MRR va dirigida a la reconversión del sistema ferroviario para su integración en el espacio europeo del ferrocarril. Así, encontramos, dentro del “Programa de Apoyo al

---

<sup>10</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/>

<sup>11</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente6.pdf>



Transporte Sostenible y Digital<sup>12</sup> ayudas a la interoperabilidad ferroviaria, destinando 45 millones de euros a la adaptación de material rodante al ancho internacional y otros 12 millones a la implantación del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) a bordo. Asimismo, 18 millones son consignados a eliminar las barreras para la interoperabilidad ferroviaria de conformidad con las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI), tanto para la reducción de ruido en el material rodante y la instalación de ejes de ancho variable en vagones de transporte de mercancías como para la adaptación de locomotoras a varias tensiones de trabajo. Y, por último, otros 12 millones se destinan a la innovación y desarrollo del eje de ancho variable en locomotoras para que puedan circular en ancho ibérico y estándar.

Por último, queremos destacar, dentro del MRR, el programa de ayuda para el cambio modal del transporte de mercancías de la carretera al tren<sup>13</sup>, que comportará subvenciones (un ecoincentivo) para el impulso del transporte ferroviario de mercancías con una financiación de 60 millones de euros distribuidos en tres años (2022-2024). Este programa, inédito en España, se aplicará al transporte ferroviario de mercancías en la Red Ferroviaria de Interés General, subvencionando el desarrollo y uso de servicios de transporte ferroviario de mercancías de forma proporcional a un mérito socioeconómico y ambiental demostrado, medido como reducción de costes externos (ambientales y socioeconómicos) del modo ferroviario respecto del modo carretera.

## CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas, creemos haber confirmado nuestra hipótesis de que, desde 2011, la tradicional responsabilidad exclusiva de diseñar, ejecutar y financiar la red de infraestructuras ferroviarias por cada Estado en su respectivo territorio se ha quebrado con la decisión política de la Comisión Europea de reforzar la escala europea de la red. Hoy en día, la Comisión Europea y sus planes son ya un agente fundamental en la construcción de infraestructuras ferroviarias en el territorio de la Unión y también en su financiación, gestión y supervisión. Y lo serán todavía más en un futuro, en caso de aprobarse la propuesta de revisión de diciembre de 2021. En el momento de redactar estas líneas, el proceso de debate se halla en la fase de trílogos, es decir, debates entre Comisión, Consejo general y Parlamento Europeo, una vez aprobados los informes de cada una de estas instituciones. Por tanto, creemos haber respondido negativamente a la primera pregunta que nos hacíamos sobre si siguen siendo los Estados de Europa los únicos responsables de planificar, construir y financiar sus grandes obras de infraestructuras, especialmente las ferroviarias. Este movimiento no se ha hecho sin resistencias, como el dictamen motivado del Senado francés de mayo de 2022 en el que se criticaba la propuesta de la Comisión referida

---

12 [https://sede.mitma.gob.es/SEDE\\_ELECTRONICA/LANG\\_CASTELLANO/OFICINAS\\_SECTORIALES/SUB\\_PRTR/ayudas\\_empresas\\_concurrencia/](https://sede.mitma.gob.es/SEDE_ELECTRONICA/LANG_CASTELLANO/OFICINAS_SECTORIALES/SUB_PRTR/ayudas_empresas_concurrencia/)

13 <https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/programa-de-apoyo-para-un-transporte-sostenible-y-digital-eco-incentivo-ferroviario>

a la red TEN-T por romper el principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Vid. Dictamen motivado de un Parlamento nacional sobre la subsidiariedad.

Además, creemos haber respondido, en este caso positivamente, a otra gran cuestión que habíamos planteado: si se puede afirmar hoy en día que, a diferencia de la situación previa a la publicación de los reglamentos 1315 y 1316 de 2013, existe un plan preconcebido de carácter general que exige la armonización de la red europea buscando la máxima interoperabilidad. Estos reglamentos, especialmente el primero, eleva a la escala geopolítica europea no solo la decisión sobre trazados y mapas, sino que también obliga a plazos de terminación, características técnicas y porcentajes de financiación, al tiempo que crea figuras de coordinación y supervisión (que se reforzarán con la aprobación futura de la revisión en marcha) mediante la figura de los coordinadores europeos de los CNC. Compárese esta situación con el balance de la política europea de transportes a principios de los años noventa (Documentos Europeos, 1990; Erdmenger, 1993), donde se insistía en un papel de la comunidad europea meramente subsidiario, con funciones de orientación, garante de la interoperabilidad y apoyo financiero a los Estados con proyectos de interés comunitario. En estos textos podemos encontrar una visión radicalmente diferente a la actual, puesto que el diseño de las redes transeuropeas se apoyaba “de manera decisiva en las elaboraciones de cada uno de los Estados miembros, incorporando como contenido propio las actuaciones de carácter transeuropeo previstas en cada país” (Erdmenger, 1993, p. 334). Este mismo autor finalizaba su artículo señalando que “la libre decisión de los Estados miembros es la que en primer lugar interviene para que se lleven a cabo la construcción de infraestructuras (...) La Comunidad, dentro del respeto absoluto del principio de subsidiariedad, debe también examinar todo modo de estímulo, además del financiero, para construir las redes transeuropeas” (Erdmenger, 1993, p. 336). Treinta años más tarde, el papel de las instituciones europeas es muy distinto.

Creemos haber demostrado que nos encontramos en una fase radicalmente diferente en el proceso de construcción de una Europa unida por infraestructuras de transporte comunes e interoperables. Y no solo desde el punto de vista de las declaraciones de intenciones de la Comisión y del Parlamento Europeo, sino desde la realidad de la construcción de una red gracias a los mecanismos extraordinarios habilitados por el Consejo Europeo para vencer la crisis asociada a la pandemia del COVID-19 y para enfrentar a los urgentes retos climáticos, energéticos y geopolíticos.

#### REFERENCIAS

- Albalate, D. & Bel, G. (2011). Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la Alta Velocidad en España. *Revista de Economía Aplicada*, 19(1), 171-190. [http://revicap.com/revista/numeros/55/pdf/albalate\\_bel.pdf](http://revicap.com/revista/numeros/55/pdf/albalate_bel.pdf)
- Albalate, D. & Bel, G. (2017). An evidence-based review of key issues in high-speed rail. En Albalate, D. & Bel, G. *Evaluating High-Speed Rail. Interdisciplinary perspective* (pp. 1-6). Londres: Routledge.
- Anand, N., Gupta, A., & Appel, H. (2018). *Promise of Infrastructure*. Durham: Duke University Press.
- Badenoch, A. & Fickers, A. (2010). *Materializing Europe: transnational infrastructures and the project of Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Barrios, C. & Martínez, M. A. (1998). Infraestructuras, desarrollo y análisis coste-beneficio. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 117-118, 645-651. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85508>
- Barua, M. (2021). Infrastructure and non-human life: A wider ontology. *Progress in Human Geography*, 45(6), 1467-1489. <https://doi.org/10.1177/0309132521991220>
- Baumann, H. & Yacobi, H. (2022). Introduction: Infrastructural stigma and urban vulnerability. *Urban Studies*, 59(3), 475-489. <https://doi.org/10.1177/00420980211055655>
- Bellet, C., Alonso, M. P., & Casellas, A. (2010). Infraestructuras de transporte y territorio. Los efectos estructurantes de la llegada del tren de alta velocidad en España. *Boletín de la AGE*, 52, 143-163. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1167>
- Boira, J. V. (2007). El eje mediterráneo y las redes transeuropeas de transporte (RTE-T). Historia de un desencuentro. De la cumbre de Essen (1994) a la dimensión exterior (2006). *Papers*, 44, 45-57. <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2015/10/44-4.pdf>
- Boira, J. V. & Prytherch, D. (2015). Ordenar el territorio con corredores. Espacio y política en España a propósito de la revisión de la red TEN-T de la Unión Europea. En De la Riva, J. et al. (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 25-34). Zaragoza: Universidad de Zaragoza / AGE. [http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/003\\_Boira%20Maiques.pdf](http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/003_Boira%20Maiques.pdf)
- Boira, J. V. (2017). 10 lecciones de la crisis del COVID19 para el sistema de transporte y logística español. Un análisis de urgencia. *Reflexiones sobre la crisis COVID-19. Geografía 2020. Generando discurso*. AGE-Asociación Española de Geografía. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/03/boira-v1.pdf>
- Boira, J. V. (2020). Política de infraestructuras en España: un modelo a revisar. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 49(191), 27-43. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76525/46864>
- Boira, J. V. (2021). *La Via Augusta del segle XXI. El Corredor Mediterrani contra l'Espanya radial*. Barcelona: Pòrtic.
- Boira, J. V. (2022). El Corredor Mediterráneo y los fondos NextGeneration EU: una alianza natural. *Revista del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, 727, 163-174. [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/comodin/recursos/ex163\\_174.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/ex163_174.pdf)
- Bosworth, K. (2022). What is 'affective infrastructure'? *Dialogues in Human Geography*. <https://doi.org/10.1177/20438206221107025>
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451. <https://doi.org/10.1080%2F0042098993466>
- Browne, C. (2020). Book review: The Promise of Infrastructure. *Urban Studies*, 57(8), 1803-1806. <https://doi.org/10.1177/0042098020910426>
- Comisión Europea. (2021). *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1315/2013*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:0812:FIN>

- Cruz, J. (1993). La política ferroviaria en España. Balance de su planificación y ejecución de los últimos treinta años. *Boletín de la AGE*, 74, 333-359. <https://doi.org/10.21138/bage.2457>
- Cuéllar, D. (2002). Política de obras públicas y políticas liberales. El Ministerio de Fomento (1851-1874). *TST: Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*, 2, 43-69. [https://tstrevista.com/tstpdf/tst\\_02/dossier1\\_02.pdf](https://tstrevista.com/tstpdf/tst_02/dossier1_02.pdf)
- Dictamen motivado de un Parlamento Nacional sobre la subsidiariedad referido al desarrollo de la red transeuropea de transportes. Bruselas, 8 de junio de 2022. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/NP/2022/06-30/1256976ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/NP/2022/06-30/1256976ES.pdf)
- Dittmer, J. (2014). Geopolitical assemblages and complexity. *Progress in Human Geography*, 38(3), 385-401. <https://doi.org/10.1177/0309132513501405>
- Documentos Europeos. (1993). La política de europea de transporte ante 1992. *Ciudad y Territorio*, 91-92, 259-263. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83801/61869>
- Dodson, J. (2017). The Global Infrastructure Turn and Urban Practice, *Urban Policy and Research*, 35(1), 87-92. <https://doi.org/10.1080/08111146.2017.1284036>
- Ellwanger, G. & Wilckens, M. (1994). High Speed for Europe. *Japan Railway & Transport Review*, 3, 17-25. [https://www.ejrcf.or.jp/jrtr/jrtr03/pdf/f17\\_ell.pdf](https://www.ejrcf.or.jp/jrtr/jrtr03/pdf/f17_ell.pdf)
- Erdmenger, J. (1993). Redes e infraestructuras en el sistema de transporte europeo. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 1(97), 331-336.
- Ferri, M. (2015). *El ejército de la paz. Los ingenieros de caminos en la instauración del liberalismo en España (1833-1868)*, València: Publicacions de la Universitat de València.
- Frapporti, M. (2019). The European Logistic Space: On Jean Monnet and the integration of Europe. *Notas Economicas*, 12, 35-46. [https://impactum-journals.uc.pt/notaseconomicas/article/view/2183-203X\\_49\\_3](https://impactum-journals.uc.pt/notaseconomicas/article/view/2183-203X_49_3)
- Hodson, M., McMeekin, A., Froud, J., & Moran, M. (2020). State-rescaling and re-designing the material city-region: Tensions of disruption and continuity in articulating the future of Greater Manchester. *Urban Studies*, 57(1), 198-217. <https://doi.org/10.1177/0042098018820181>
- Inglada, V. (1993). El papel de las infraestructuras en la competitividad y el desarrollo económico. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 97, 397-409. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83893>
- Jeffrey, C. & Dyson, J. (2020). Geographies of the future: Prefigurative politics. *Progress in Human Geography*, 45(4), 641-658. <https://doi.org/10.1177/0309132520926569>
- Jimenez, R. (2021). La Nueva Ruta de la Seda. China recompone el tablero mundial. *Sociedad Geográfica Española*, 68, 122-131.
- Liu, W., Dunford, M., & Gao, B. (2018). A discursive construction of the Belt and Road Initiative: From neo-liberal to inclusive globalization. *Journal of Geographical Sciences*, 28, 1199-1214. <https://doi.org/10.1007/s11442-018-1520-y>
- Macias, P. (2013). *Vía ancha, mente estrecha. Crónica de 150 años de aislamiento ferroviario (1848-1998)*. Madrid: Fundación Esteyco.

- Martí-Henneberg, J. (2012). European integration and national models for railway networks (1840-2010). *Journal of Transport Geography*, 26, 126-138. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.09.004>
- Martí-Henneberg, J. (2017). The influence of the railway network on territorial integration in Europe (1870-1950). *Journal of Transport Geography*, 62, 160-171. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.05.015>
- Martí-Henneberg, J. (2021). From State-Building to European Integration: The Role of the Railway Network in the Territorial Integration of Europe, 1850-2020. *Social Science History*, 45(2), 221-231. <https://doi.org/10.1017/ssh.2021.7>
- Martí-Henneberg, J. (en prensa). Levando anclas: estado, políticas públicas y despegue de la navegación marítima en España, 1850-1910. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*.
- Medeiros, E., Ferreira, R., Boijmans, P., Verschelde, N., Spisiak, R., Skonieczki, P., Dietachmair, J., Hurnaus, K., Ebster, M., Madsen, S., Ballaguy, R.-L., Volponi, E., Isinger, E., Voiry, P., Markl-Hummel, L., Harster, P., Sippel, L., Nolte, J., Maarfield, S., & Berzi, M. (2021). Boosting cross-border regions through better cross-border transport services. The European case. *Case Studies on Transport Policy*, 9(1), 291-301. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2021.01.006>
- Misa, T. J. & Schot, J. (2005). Inventing Europe: technology and the hidden integration of Europe. *History and Technology*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/07341510500037487>
- Moss, T. (2020). *Remaking Berlin: a history of the city through infrastructure, 1920-2020*. Cambridge: MIT Press.
- Muñoz, C. (2016). La configuración del Espacio Único Europeo de Transportes: la Historia de la red transeuropea de transportes. *TST: Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*, 31, 66-87. [https://www.tstrevista.com/tstpdf/tst\\_31/articulo31\\_03.pdf](https://www.tstrevista.com/tstpdf/tst_31/articulo31_03.pdf)
- Muñoz, C. (2018). El modelo político territorial como factor explicativo del desarrollo acelerados de la alta velocidad en España: revisión y propuesta metodológica. *Boletín de la AGE*, 77, 111-147. <https://doi.org/10.21138/bage.2536>
- Olesen, K. (2020). Infrastructure imaginaries: The politics of light rail projects in the age of neoliberalism. *Urban Studies*, 57(9), 1811-1826. <https://doi.org/10.1177/0042098019853502>
- Opitz, S. & Tellmann, U. (2015). Europe as Infrastructure. Networking the Operative Community. *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 171-190.
- Romero, J., Brandis, D., Delgado, C., García, J. L., Gómez Moreno, M. L., Olcina, J., Rullan, O., Vera, F., & Vicente, J. (2018). Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas. *Boletín de la AGE*, 77, 1-51. <https://doi.org/10.21138/bage.2533>
- Rodriguez-Pose, A., Crescenzi, R., & Di Cataldo, M. (2018). Institutions and the Thirst for 'Prestige' Transport Infrastructure. En Glückler, J., Suddaby, R., & Lenz, R. (eds.). *Knowledge and Institutions. Knowledge and Space* (pp. 227-246, vol. 13). Nueva York: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-75328-7\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-75328-7_11)
- Saurí, D. (2021). Reseña: Remaking Berlin. A History of the City through Infrastructure. 1920-2020. *Boletín de la AGE*, 89. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/3126>

- Scott, A. J. (2019). City-regions reconsidered. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(3), 554-580. <https://doi.org/10.1177/0308518X19831591>
- Searle, G. & Legacy, C. (2010). Locating the public interest in mega infrastructure planning: The case of Sydney's WestConnex. *Urban Studies*, 58(4), 826-844. <https://doi.org/10.1177/0042098020927835>
- Serrano, A. (2007). Hacia una red mallada de vías rápidas de gran capacidad. El nuevo Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes. *Boletín de la AGE*, 43, 173-196. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/587>
- Serrano, J. M. (2012). Transporte de mercancías por ferrocarril en España; agotamiento de un modelo y su necesaria renovación. El difícil futuro. *Boletín de la AGE*, 60, 203-206. <https://doi.org/10.21138/bage.1505>
- Sevilla, A. (2017). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria.
- Van Der Vleuten, E., Anastasiadou, Lakendijk, V., & Schipper, F. (2007). Europe's System Builders: the contested shaping of transnational road, electricity and Rail Networks. *Contemporary European History*, 16(3), 321-347. <https://doi.org/10.1017/S0960777307003967>
- Vassallo, J. M. & Baeza-Muñoz, M. A. (2011). Las redes transeuropeas de transporte, RTE-T. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 39(74), 39-73. <https://www.redalyc.org/pdf/824/82422752003.pdf>
- Vázquez, P. (coord.) (1993). Editorial. Perspectivas en torno al Plan Director de Infraestructuras. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 1(97), 327.
- Vázquez, P. & Álvarez, Ó. (1993). Las redes transeuropeas y las líneas presupuestarias comunitarias. Su relación con el PDI. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 1(97), 443-453.
- Vigil, C. (1993). Financiación de infraestructuras. *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 1(97), 433-442. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83896>
- Yeh, A. G.-O. & Chen, Z. (2020). From cities to super mega city regions in China in a new wave of urbanisation and economic transition: Issues and challenges. *Urban Studies*, 57(3), 636-654. <https://doi.org/10.1177/0042098019879566>
- Zaragoza, A., Sastre, J., & Manzanares, F. (2012). Las redes transeuropeas de transporte. Una visión crítica y constructiva de su efecto en España. *Revista de Obras Públicas*, 3529, 45-62. [https://quickclick.es/rop/pdf/publico/2012/2012\\_%20febrero\\_3529\\_04.pdf](https://quickclick.es/rop/pdf/publico/2012/2012_%20febrero_3529_04.pdf)

Cómo citar este artículo:

Boira Maiques, J. V. & Berzi, M. (2023). La europeización de las grandes infraestructuras nacionales: hacia una soberanía compartida (2011-2021). *Cuadernos de Geografía*, 110, 243-262. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25258>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

JORGE HERMOSILLA PLA<sup>a</sup>  
GHALEB FANSA<sup>b</sup>  
SANDRA MAYORDOMO MAYA<sup>c</sup>  
JOSÉ VICENTE APARICIO VAYÀ<sup>d</sup>  
MÓNICA FERNÁNDEZ VILLAREJO<sup>e</sup>

## GOBERNANZA TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPADA EN EL MERCADO LABORAL: EL LABORATORIO TERRITORIAL PARA EL EMPLEO VALENCIANO

### RESUMEN

Desde 2016 el Gobierno autonómico valenciano ha impulsado una iniciativa relacionada con la mejora del mercado laboral, que consiste en el diseño y el desarrollo de un conjunto de acciones recogidas y asentadas en el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano, dependiente del Servicio Valenciano para el Empleo, conocido por Labora-GVA.

---

a Unidad de Investigación ESTEPA (Estudios del Territorio, Paisaje y Patrimonio), Departamento de Geografía, Universitat de València. Avenida Blasco Ibáñez, 28, 46010 Valencia. [jorge.hermosilla@uv.es](mailto:jorge.hermosilla@uv.es), <https://orcid.org/0000-0003-1125-2556>

b Unidad de Investigación ESTEPA (Estudios del Territorio, Paisaje y Patrimonio), Departamento de Geografía, Universitat de València. Avenida Blasco Ibáñez, 28, 46010 Valencia. [ghaleb.fansa@uv.es](mailto:ghaleb.fansa@uv.es), <https://orcid.org/0000-0001-6442-1507>

c Unidad de Investigación ESTEPA (Estudios del Territorio, Paisaje y Patrimonio), Departamento de Geografía, Universitat de València. Avenida Blasco Ibáñez, 28, 46010 Valencia. [sandra.mayordomo@uv.es](mailto:sandra.mayordomo@uv.es), <https://orcid.org/0000-0001-5292-3067>

d Unidad de Investigación ESTEPA (Estudios del Territorio, Paisaje y Patrimonio), Departamento de Geografía, Universitat de València. Avenida Blasco Ibáñez, 28, 46010 Valencia. [j.vicente.aparicio@uv.es](mailto:j.vicente.aparicio@uv.es), <https://orcid.org/0000-0003-4319-4012>

e Unidad de Investigación ESTEPA (Estudios del Territorio, Paisaje y Patrimonio), Departamento de Geografía, Universitat de València. Avenida Blasco Ibáñez, 28, 46010 Valencia. [monica.fernandez-villarejo@uv.es](mailto:monica.fernandez-villarejo@uv.es), <https://orcid.org/0000-0002-6565-641X>

Fecha de recepción: 05-10-2022. Fecha de aceptación: 19-05-2023.

El artículo comprende dos apartados diferenciados. El primero recoge los criterios y los principios que permitieron diseñar la estructura del futuro Laboratorio Territorial para el Empleo, y para ello se atendieron algunas claves territoriales, como son la escala territorial local, los fundamentos del desarrollo territorial y las bonanzas de la planificación estratégica, como instrumento para la ordenación y organización de acciones. Adquieren protagonismo tanto los diagnósticos territoriales como las estrategias definidas para la mejora de los mercados laborales locales. Un proceso en el que los pactos territoriales por el empleo son actores fundamentales, dado que se trata de un enfoque tipo ascendente o *bottom-up*.

El segundo de los apartados caracteriza el proceso de puesta en marcha del Laboratorio Territorial del Empleo, que se extiende durante el periodo 2017-2022. Se analizan las acciones que han ido desarrollándose, de las cuales adquieren especial relevancia los proyectos experimentales, impulsados por los propios pactos por el empleo.

Finalmente, se realiza un balance del proceso de implantación y desarrollo del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano.

PALABRAS CLAVE: observatorio laboral; territorio y empleo; planificación territorial; pactos por el empleo.

## TERRITORIAL GOVERNANCE AND PARTICIPATORY STRATEGIC PLANNING IN THE LABOUR MARKET: THE VALENCIAN TERRITORIAL EMPLOYMENT LABORATORY

### ABSTRACT

Since 2016, the Valencian autonomous government has promoted an initiative related to the improvement of the labour market, which consists in the design and development of a set of actions collected and settled in the Valencian Territorial Employment Laboratory, dependent on the Valencian Service for Employment, known as Labora-GVA.

The article comprises two different sections. The first includes the criteria and principles that allowed the design of the structure of the future Territorial Employment Laboratory, for which purpose some territorial keys were considered, such as the local territorial scale, the foundations of territorial development, and the benefit of the strategic planning, as an instrument for the management and organization of actions. Both the territorial diagnoses and the strategies defined for the improvement of local labour markets acquire prominence. A process in which the territorial agreements for employment are fundamental actors since this is an ascending or bottom-up approach.

The second section characterizes the implementation process of the Territorial Employment Laboratory, which extends over the period 2017-2022. The actions that have been developed are analysed, of which the experimental projects, promoted by the employment pacts themselves, acquire special relevance. Finally, a balance is made of the implementation and development process of the Valencian Territorial Employment Laboratory.

KEYWORDS: labour observatory; territory and employment; territorial planning; employment agreements.



## PRECEDENTES. LA CONFIGURACIÓN DE LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO

Durante las últimas décadas se ha hecho patente la importancia de territorializar la política laboral con objeto de poder adecuarse a los distintos escenarios que cada sistema laboral territorial planteaba de manera individual (Parreño et al., 2016). Los pactos territoriales por el empleo (PTE) responden a dicha territorialización, pues tienen su origen en el paradigma adoptado en el seno de la Europa occidental durante la década de los ochenta y fundamentado en la creciente relevancia del ámbito local en las políticas públicas de desarrollo territorial. Al mismo tiempo, las instituciones europeas mostraron preocupación por el aumento de la tasa de desempleo que registraron determinadas regiones de Europa durante este periodo. Además, se tuvo presente la necesidad de analizar y valorar las singularidades territoriales, dado que la localización adquirió un especial protagonismo.

La territorialización cobró forma con la iniciativa de la Comisión Europea, en el Consejo Europeo de Dublín de 1996, con la creación de la figura del Pacto Local para el Empleo. Esta institución insistía en la necesidad de intensificar la cooperación entre los interlocutores sociales y el sector privado de un territorio con una inestabilidad laboral aguda, y propuso a los Estados miembros una acción piloto para reforzar las orientaciones de estos pactos a nivel local (Lois et al., 2005). Se trató de una iniciativa original que tuvo a 89 territorios como referencia, todos ellos aquejados de graves problemas socioeconómicos (Esteban, 2021). Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997 confirma que el desempleo es un problema de interés común, por lo que las políticas debían considerar el objetivo de un nivel elevado de empleo. La denominada Estrategia Europea para el Empleo resalta la necesidad de actuar a escala local. En la Cumbre del Empleo de Lisboa del año 2000, la Comisión Europea estableció la importancia de implicar a la totalidad de actores socioeconómicos en el desarrollo de las políticas de empleo territoriales, mediante el diseño de estrategias adaptadas a la realidad local y con un enfoque tipo ascendente o *bottom-up*.

Desde entonces, numerosos territorios han ido desarrollando diferentes tipos de pactos y acuerdos a nivel local. Por ello, en un sentido general, la figura de los PTE engloba aquellas iniciativas que reúnen las siguientes características (Gallego y Pitxer, 2009): *a*) comprenden medidas y contenidos de carácter socioeconómico, generalmente centrados en cuestiones laborales; *b*) se adoptan y aplican en un ámbito territorial local, normalmente a nivel comarcal; *c*) son resultado de un proceso de diálogo y negociación entre los actores territoriales participantes en el ámbito laboral; y *d*) mantienen un enfoque *bottom-up*.

En la Comunitat Valenciana, a partir de 2001, se inició un proceso asentado en la configuración de dichos pactos territoriales por el empleo, que han ido adquiriendo protagonismo, más presencia territorial y elevados niveles de madurez con la constitución del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano (2017-2022). Se trata de un proceso promovido por la Administración autonómica, y con la implicación de las administraciones públicas locales.

## LA CREACIÓN DEL LABORATORIO TERRITORIAL PARA EL EMPLEO VALENCIANO. CLAVES Y FUNDAMENTOS

Durante los últimos años, los PTE en la Comunitat Valenciana han desempeñado el rol de instrumentos institucionales de concertación territorial; como en otras regiones españolas, se trata de un proceso de confluencia desde abajo entre actores socioeconómicos, promovido por la administración, que pretende establecer una cooperación intensa entre estos para conseguir objetivos vinculados con el empleo, la promoción socioeconómica y, en definición, el desarrollo local de los territorios (Parreño et al., 2016).

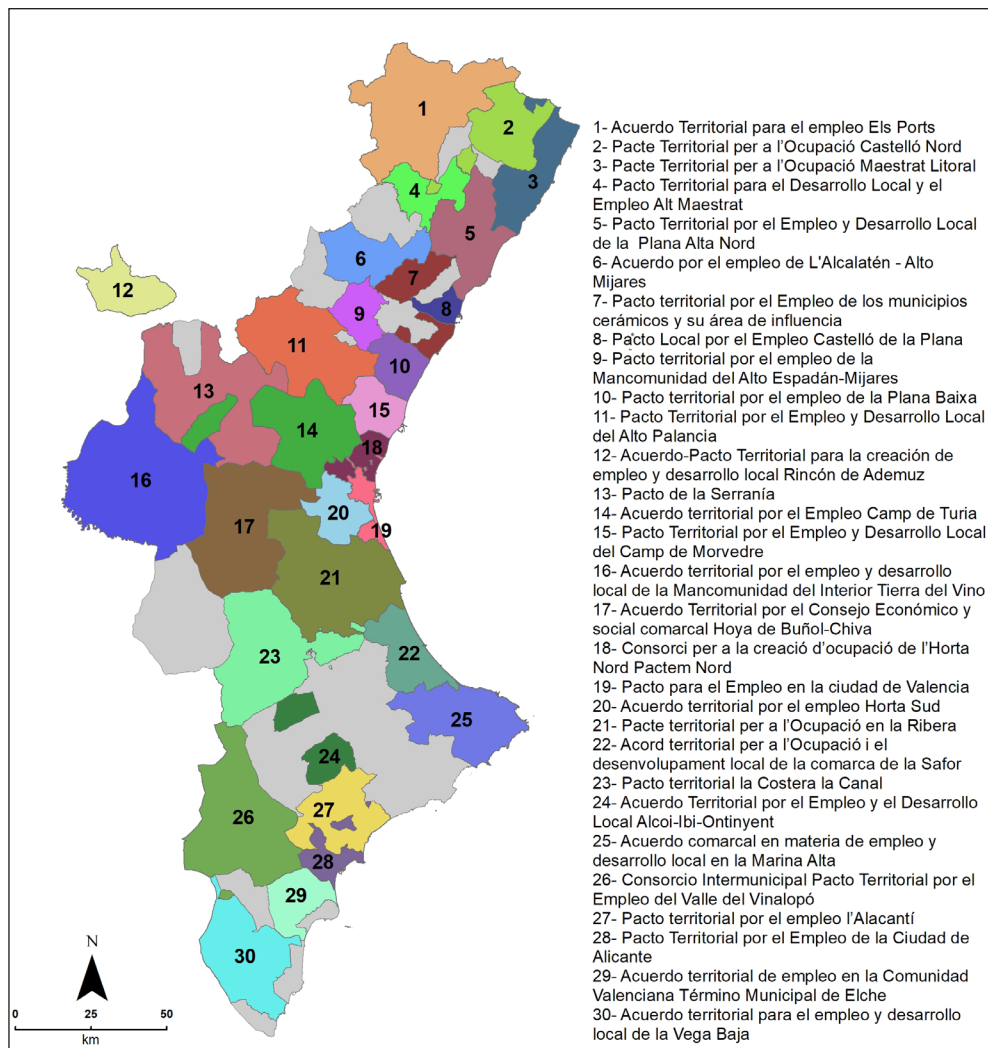
En el caso valenciano, un conjunto de actores, principalmente sindicatos y empresas de servicios avanzados, analizaron algunas de estas acciones y plantearon la constitución de PTE a diferentes actores de varias comarcas valencianas (Gallego y Pitxer, 2012). A partir de estas gestiones, en la Comunitat Valenciana se han puesto en marcha diversas iniciativas de esta tipología, aunque esta línea de trabajo ha registrado significativas variaciones desde sus inicios en 2001. En ese sentido, la fase iniciada en 2016 es particularmente relevante, pues desde entonces el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Labora-GVA) ha fomentado y reforzado estas estrategias territoriales de empleo a través del programa *Avalem Territori*.

El proyecto *Avalem Territori*, iniciado en el año 2017, conforma una de las iniciativas más ambiciosas impulsadas por Labora-GVA. Está diseñada y coordinada académicamente por la Universitat de València y cuenta con la participación de otras dos universidades públicas valencianas: la Universitat Jaume I de Castellón y la Universidad de Alicante. Este programa pretende establecer un nuevo modelo de gestión, a través de la adecuación de las políticas activas de empleo a las necesidades reales de cada territorio, mediante el fomento y la intervención de los PTE. De este modo, persigue crear una red colaborativa entre los actores vinculados al territorio valenciano (Administración autonómica, entidades locales, agentes sociales, empresas, administración institucional, entidades sin ánimo de lucro, universidades, sindicatos, etc.) (Labora, 2022c). Dicha red colaborativa, así como el desarrollo del programa *Avalem Territori*, cobra forma mediante el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano.

### *El Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano: caracterización*

Como ya se ha comentado, el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano es una iniciativa del Gobierno valenciano a través de su servicio de empleo, conocido como Labora-GVA. Forma parte de esta iniciativa el conjunto de PTE que se han ido constituyendo desde 2001, si bien ha adquirido su mayor implantación territorial durante los últimos años. En 2022 hay 30 PTE, distribuidos por el territorio de la Comunitat Valenciana, y que ocupan alrededor del 80 % de su superficie (figura 1): hay 10 PTE en la provincia de Castellón, 13 en Valencia y 7 en Alicante.

Figura 1. Pactos y acuerdos por el empleo en la Comunitat Valenciana



Fuente: elaboración propia.

Los PTE están configurados por una amplia representación de actores territoriales, donde las administraciones públicas locales adquieren un particular protagonismo. Los PTE se pueden crear a partir de las siguientes opciones:

- a) PTE en ciudades grandes. En esta categoría se hallan los pactos de las cuatro grandes ciudades de la Comunitat Valenciana (Valencia, Alicante, Castelló de la Plana y

- Elche), por lo que están conformados por un único municipio con destacados volúmenes poblacionales.
- b) PTE en una agrupación de pequeños municipios de interior. Son zonas que presentan graves problemas de despoblación, estructuras demográficas muy envejecidas y densidades demográficas inferiores a 25 hab/km<sup>2</sup>.
  - c) PTE en una agrupación de municipios de áreas metropolitanas y litorales. Esta tipología es la más cuantiosa, entre los que se encuentran los de mayor trayectoria en el territorio valenciano.
  - d) PTE en una agrupación de municipios del interior, encabezados por una o más ciudades grandes. Estos pactos presentan problemáticas asociadas a la despoblación en gran parte del territorio que abarcan.

En consecuencia, los PTE se caracterizan por una tipología diversa: unos vinculados a las mancomunidades, otros a una única capital urbana; algunos se identifican con territorios y comarcas del sistema rural valenciano, mientras que otros se relacionan con municipios industriales.

En la totalidad de estos acuerdos participan mancomunidades, organizaciones sindicales, asociaciones empresariales y diversos colectivos relacionados con el territorio de referencia de los PTE.

Desde 2016 participan en esta iniciativa equipos de investigación de tres universidades públicas valencianas, la Universitat de València, la Universitat Jaume I de Castelló y la Universidad de Alicante. Mediante sus aportaciones en investigación y en transferencia de conocimiento, realizan tareas de acompañamiento y revisión del desarrollo del programa, así como una labor propositiva de mejora del propio programa que proporciona soporte logístico al Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano. Nos referimos a *Avalem Territori*. Como se puede deducir, se trata de una iniciativa coral, colectiva, de una contrastada representatividad de actores socioeconómicos en diversos territorios de la Comunitat Valenciana.

El Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano adquiere su reconocimiento institucional mediante los convenios suscritos anualmente entre Labora-GVA y las tres universidades que facilitan sus respectivos equipos de investigación. En dichos documentos se recoge expresamente, desde 2017, que las tareas y las actividades desempeñadas por dichos equipos están al amparo de la iniciativa global del citado Laboratorio.

### Misiones y principios de funcionamiento del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano

La creación del Laboratorio Territorial persigue desde su creación (2017) la mejora del mercado laboral valenciano en clave territorial. Dicha mejora se focaliza en la creación de empleo, es decir, en la reducción de las tasas de desempleo, en la creación de empleo de calidad, más cualificado, que reduzca la brecha de género y solucione progresivamente la precarización del empleo generado, y, finalmente, en la cohesión social y territorial. Para ello es fundamental atender a los condicionamientos que imponen las singularidades de cada territorio; nos referimos a las “claves territoriales”.

El Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano basa sus actuaciones atendiendo a unas claves que tienen al territorio como denominador común:

- a) La escala local es la ideal para actuar y mejorar el mercado laboral. Nos referimos al conocimiento de las singularidades económicas y sociales territoriales, de las redes locales, de los liderazgos locales.
- b) El desarrollo territorial, donde cobran protagonismo el capital territorial, el conjunto de recursos presentes en el territorio, las diversas redes implantadas en esos municipios y comarcas (empresariales, sociales, culturales, institucionales) y la innovación territorial, la capacidad de cambiar y transformar procesos económicos y sociales para mejorar la calidad de vida.
- c) La planificación estratégica, territorial y participada. Como instrumento metodológico es ideal tanto para la coordinación de los diversos PTE como para llegar a conocer qué acontece en el mercado laboral local y qué se debe acometer, para lo cual son necesarios los diagnósticos, las estrategias, las acciones jerarquizadas, su seguimiento y la participación. El carácter estratégico de los PTE requiere de la participación de las administraciones locales, el tejido empresarial y los sindicatos, así como de la apertura a otros actores clave del territorio: el tercer sector, el tejido asociativo, los actores institucionales, la Administración territorial local, autonómica o estatal, la administración corporativa, las universidades, etc. En este sentido, resulta esencial la implicación de los agentes sociales y económicos en el diseño y gestión de las políticas de desarrollo local y de empleo de ámbito territorial, mediante la elaboración de estrategias adaptadas a la realidad local (Labora, 2022b).
- d) La gobernanza territorial. La figura de los PTE, con representación de todos los actores del territorio, el protagonismo adquirido por las administraciones públicas locales, mediante las acciones de los ayuntamientos y de algunas mancomunidades, así como el liderazgo de Labora del Gobierno valenciano configuran una estructura basada en la participación y en la toma de decisiones multinivel. El concepto de gobernanza presenta cuatro dimensiones principales (Farinós, 2005): la participación pública (nivel local), la coordinación horizontal (tanto entre políticas como entre territorios), el desarrollo económico y la gobernanza multinivel. La singularidad de la gobernanza “territorial” radica en que su objeto es el desarrollo del territorio, entendido como construcción social, soporte y resultado de las diferentes actuaciones y políticas (Farinós y González, 2021). Se trata de un proceso o práctica de organización de las diversas relaciones e interacciones entre actores e intereses presentes en el territorio, cuyo resultado es el desarrollo de una visión territorial compartida, esencial para conseguir la cohesión territorial sostenible a los distintos niveles mediante la participación de los actores (Farinós, 2008).

Durante las últimas décadas, en el ámbito de las políticas públicas se han producido cambios que se han visto reflejados en las formas de gobierno de los territorios. En este sentido, de las formas de gobierno

más verticales se transita hacia modelos más horizontales y holísticos, en los que destacan la construcción de consensos, la creación de espacios de participación y el desarrollo de formas de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno y los ámbitos público, privado y del tercer sector. Las decisiones se toman actualmente de una manera más participada, y las políticas son más respetuosas con los contextos, la identidad y la memoria colectiva de los lugares (Romero, 2005).

### *La configuración del Laboratorio Territorial para el Empleo*

El desarrollo del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano se ha basado en el instrumento metodológico de la planificación estratégica participada. Ha permitido durante estos últimos cinco años una ordenación y jerarquización de las acciones por acometer, con el objetivo común de disponer de un modelo de plan estratégico capaz de adecuarse a las diferencias y las especificidades de los sistemas territoriales valencianos. Para ello, los equipos de investigación de las universidades participantes, coordinados y organizados por el equipo de la Universitat de València, establecieron unas fases de trabajo colectivo, en las cuales los PTE adquirieron un contrastado protagonismo. Dichas fases fueron estructuradas y secuenciadas en tareas relacionadas con la elaboración de diagnósticos territoriales, el diseño de estrategias para la mejora del mercado laboral, la redacción de un modelo de plan estratégico común para los PTE, el establecimiento de unas técnicas que faciliten la participación de los actores locales en el proceso estratégico y, finalmente, el seguimiento del plan estratégico.

### Los diagnósticos territoriales

En el contexto del Laboratorio Territorial se decidió la elaboración de un documento técnico que permitiera tener unas referencias metodológicas comunes para la redacción de los diagnósticos. Se planteó como idea de partida qué se debería conocer del territorio para identificar los rasgos singulares de cada uno. Se tuvo como temáticas generales las características del capital territorial, de las redes que condicionan las contrataciones laborales y los procesos de innovación que mejoran las condiciones de trabajo. Una acción que ha permitido una revisión del modelo actual de realización de diagnósticos. Como se recoge en la publicación resultante (Hermosilla, 2016), se insiste en el factor de la territorialización de las políticas de empleo, en el aliciente que supone la participación de los actores y de agentes locales, en su aplicación para la totalidad del territorio valenciano y en el protagonismo proporcionado a los PTE, con el acompañamiento y el consejo de las universidades.

Entre 2017 y 2018 se fueron redactando diagnósticos, primero a escala de las áreas funcionales valencianas y, a continuación, para los territorios de los PTE. Estos trabajos han permitido:

- a) La identificación de las cualidades del espacio geográfico y de sus posibilidades, mediante un análisis integrado territorial.
- b) La diferenciación de unidades territoriales operativas. Espacios funcionales que guardan una coherencia de desarrollo.
- c) La determinación de los problemas y las posibilidades de desarrollo, con el fin de caracterizar las bases de la estrategia local.

- d) La identificación, el análisis y la caracterización de los recursos endógenos, con el objetivo de favorecer el estímulo del potencial endógeno.
- e) El reconocimiento de la estructura y de la organización existente en el marco local: las redes locales.

Los diagnósticos realizados fueron recogidos en sendas publicaciones (Hermosilla, 2018, 2020a), que permitieron la identificación de las dinámicas territoriales del empleo valenciano, comunes según las características de los sistemas territoriales identificados. En primer lugar, sobresalen los procesos de metropolización de las grandes capitales, Valencia, Castellón y la conurbación de Alacant-Elx, con el protagonismo de los procesos de innovación empresarial, la concentración demográfica y las tendencias a la expansión de la terciarización del empleo. En segundo lugar, las áreas contiguas a estas aglomeraciones urbanas, donde son comunes los procesos de relocalización empresarial, la disponibilidad de suelo y accesibilidad adecuada. En tercer lugar, comarcas del interior con capitales comarcales con cierto dinamismo socioeconómico, pero con rasgos de estancamiento demográfico y económico. Finalmente, la persistencia del proceso de despoblación en gran parte de los territorios del interior castellanense, valenciano y un sector del interior alicantino.

#### Las estrategias territoriales del Laboratorio Territorial para el Empleo y el modelo estratégico resultante

El planteamiento de las estrategias del Laboratorio Territorial para el Empleo obedece a las pautas establecidas por la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010) y por el Fondo Social Europeo, cuyos objetivos vienen condicionados por el crecimiento inteligente, es decir, el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; el crecimiento sostenible, que evoca la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva; y el crecimiento integrador, que persigue el fomento de un sistema económico con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial. Se trata de iniciativas caracterizadas por su dimensión social, en donde se pretende más empleo, menos desempleo estructural, más calidad, más cualificación del empleado y un equilibrio entre cualificación y demanda.

Los trabajos realizados previamente, así como el conocimiento del territorio valenciano, nos permitieron diseñar un modelo de plan estratégico dirigido a mejorar el mercado laboral, cuya estructura fue el referente para el conjunto de planes diseñados para cada territorio de los PTE. Dicha estructura organizativa se basa en la siguiente jerarquía (tabla 1):

- 1) Tres áreas de trabajo, que comprenden los recursos territoriales, las redes y la innovación territorial.
- 2) Diez objetivos estratégicos, con un marcado perfil pluridisciplinar, con perspectiva integral.
- 3) Ochenta líneas estratégicas y programas, resultado de la adaptación del plan estratégico para cada territorio de los PTE.

Tabla 1. Cuadro de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico del Laboratorio Territorial para el Empleo

<p>ÁREA: Recursos territoriales</p>	<p><b>Objetivo estratégico 1.</b> Empleabilidad, igualdad de oportunidades e inserción laboral.  <b>Objetivo estratégico 2.</b> Estabilidad y seguridad en la oferta de empleo.  <b>Objetivo estratégico 3.</b> Atención a las personas, inclusión social de colectivos desfavorecidos.  <b>Objetivo estratégico 4.</b> Mejora de las cualificaciones laborales de la población y de la adecuación del sistema de formación local a las necesidades territoriales.  <b>Objetivo estratégico 5.</b> Consolidación de un modelo productivo basado en el valor del desarrollo económico local.  <b>Objetivo estratégico 6.</b> Principio de transversalidad de género, igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.  <b>Objetivo estratégico 7.</b> Mejora de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.</p>
<p>ÁREA: Redes territoriales</p>	<p><b>Objetivo estratégico 8.</b> Estructura territorial y redes internas.  La existencia de redes en un territorio lo convierte en innovador, a la vez que genera compenetración entre el tejido empresarial y la vida social. Se deben generar acuerdos entre los agentes socioeconómicos del territorio, públicos o privados, con fines que respondan a intereses comunes, tanto para la promoción del emprendimiento social, los proyectos de formación y orientación y la inserción laboral de desempleados como para el asesoramiento al empresario.  <b>Objetivo estratégico 9.</b> Redes territoriales externas, colaboraciones.  Dado el carácter global que caracteriza el entorno económico, el mercado laboral debe promover la participación de los actores del territorio en redes tanto regionales y estatales como de ámbito internacional, todas vinculadas al empleo, con el fin de conocer experiencias y proyectos que permitan mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas laborales locales.</p>
<p>ÁREA: Procesos de innovación</p>	<p><b>Objetivo estratégico 10.</b> Transversalidad de la innovación.  La innovación, como capacidad de transmisión de conocimientos es un fenómeno individual, mientras que como fenómeno colectivo el entorno requiere su incorporación en los procesos productivos, factor esencial para la mejora de la competitividad de la empresa.  Es un fenómeno territorial, pues debe combinar esta componente empresarial con su entorno económico-social-institucional para maximizar sus recursos extraeconómicos. Por todo ello es considerado como objetivo transversal en la estrategia territorial de empleo.</p>

Fuente: elaboración propia.

### La participación y el proceso de seguimiento del Plan Estratégico del Laboratorio Territorial

La implementación del Plan Estratégico ha tenido y tiene como referencia la participación, un proceso participativo asociado a la elaboración de los planes territoriales, cuyas principales funciones son la obtención de información, la definición y el diseño de diferentes instrumentos de participación institucionalizada por los actores del territorio. Desde 2017 se implantaron unas técnicas que permitan la participación de dichos actores: las entrevistas cualitativas y la organización de foros territoriales. Ambas técnicas han facilitado la continuidad de los mecanismos diseñados y materializados tanto en la fase de elaboración de los diagnósticos integrales territoriales como en la de diseño de las estrategias.

De la misma manera, ha sido necesario establecer el seguimiento del propio Plan Estratégico, para lo cual ha sido imprescindible conocer el devenir y los resultados de los planes diseñados para cada pacto territorial por el empleo (PTE).



Una adecuada evaluación y un seguimiento continuado de la aplicación del plan son inevitables con el fin de conocer el cumplimiento de los objetivos a lo largo del proceso. Para ello se diseñó un sistema de indicadores que permitiera la medición y la evaluación de los resultados; así mismo, el sistema identifica los niveles de cumplimiento de las metas recogidas en los planes estratégicos y facilita la adopción de medidas correctoras. Se trata de un proceso que requiere un gran esfuerzo de los equipos técnicos de los PTE y una labor continua de seguimiento de los equipos de las universidades públicas que desarrollan ese cometido.

Para la construcción del sistema de indicadores se atendieron varios criterios, como la utilidad y la oportunidad, la disponibilidad de la información técnica y una escala territorial acorde con los PTE constituidos.

### DESARROLLO Y AVANCES DEL LABORATORIO TERRITORIAL PARA EL EMPLEO VALENCIANO

Durante los últimos años, entre 2017 y 2022, se ha desarrollado el Laboratorio Territorial para el Empleo merced a la iniciativa y el apoyo de Labora-GVA, el servicio del empleo del Gobierno autonómico valenciano, mediante el programa *Avalem Territori*. El diseño técnico ha correspondido al equipo de la Universitat de València.

Se trata de un proceso que requiere de la colaboración de los diferentes actores participantes (administración local, empresariado, sindicatos, sociedad civil, técnicos de los PTE...) y del acompañamiento de los equipos de investigadores universitarios.

El desarrollo del Laboratorio Territorial permitió identificar otras necesidades que fueron apreciándose progresivamente. Por un lado, el valor de la información mediante un plan de comunicación interno, entre los actores del PTE, y externo, dirigido a la sociedad. Por otro lado, el significado que adquiere la capacidad de adaptación ante problemas imprevistos, como fueron los meses de incidencia de la pandemia originada por el COVID-19. La resiliencia constituye una condición para el éxito de las acciones de los PTE. Finalmente, se valoró muy positivamente la oportunidad de organizar una formación específica que mejorase los conocimientos de los cuadros técnicos de los PTE.

El Laboratorio Territorial para el Empleo ha pretendido desde su inicio avanzar en diversas acciones y misiones relacionadas con el acompañamiento de los PTE, con la evaluación de políticas y medidas públicas, con la redacción de informes territoriales vinculados con el mercado laboral, con la comunicación y con la formación. Un conjunto de acciones que están vinculadas con el territorio. A continuación, realizamos una revisión de las intervenciones que han ido configurando el programa *Avalem Territori*.

#### *Asesoramiento y acompañamiento técnico de las universidades*

Los equipos investigadores de las universidades realizan labores de asesoramiento y acompañamiento a los PTE, en particular a los cuadros técnicos. Esta función pretende el seguimiento de las estrategias diseñadas previamente, el seguimiento de los proyectos experimentales, así como otras áreas de colaboración. Para ello, son habituales las reuniones periódicas o la presencia continua de miembros de

los equipos universitarios en el territorio (tabla 2): un ejemplo son las reuniones realizadas durante el ejercicio de 2021.

Tabla 2. Relación de reuniones mantenidas con los PTE en la provincia de Valencia en el año 2021

Pacto por el Empleo	Reunión: febrero de 2021	Reunión: abril de 2021	Reunión: mayo de 2021	Reunión: junio de 2021	Reunión: julio de 2021
Rincón de Ademuz	x	x	x	x	Reunión colectiva con todos los PTE de la provincia de Valencia
PATER	x	x	x	x	
Requena-Utiel	x	x	x	x	
La Costera-Canal	x	x	x	x	
La Hoya de Buñol-Chiva	x	x	x	x	
El Camp de Túria	x	x	x	x	
L'Horta Sud	x	x	x	x	
El Camp de Morvedre	x	x	x	x	
Pactem Nord	x	x	x	x	
Valencia	x	x	x	x	
La Safor	x	x	x	x	

Fuente: elaboración propia.

Esta tarea está acompañada de la actualización de la información referente tanto a los diagnósticos como a las estadísticas, así como la redacción de informes del estado del programa Avalem Territori, en función de los territorios. Se ha desarrollado una aplicación que permite al usuario obtener información actualizada y territorializada del mercado laboral valenciano, a escala territorial de los PTE; para ello, el equipo investigador de la Universitat de València elabora una base de datos que se actualiza de forma semestral, cruzando diversas variables como el paro registrado o el número de contratos según sexo, grupo de edad, nivel formativo, grupo ocupacional, nacionalidad, etc. La información de dicha base es de acceso abierto y permite la consulta y descarga de una serie histórica mensual y municipal de datos estadísticos para cada uno de los PTE existentes en la Comunitat Valenciana.

### *Las estrategias de mejora del mercado laboral en el territorio*

Como consecuencia de la labor de asesoramiento técnico, los PTE han elaborado sus respectivas estrategias para mejorar las condiciones del mercado laboral local. La publicación *Estrategias para el empleo desde el territorio valenciano* (Hermosilla, 2020a) recoge los documentos elaborados por los cuadros técnicos de los PTE, para 25 de los pactos (tabla 3).

Tabla 3. Los documentos elaborados por los cuadros técnicos de los PTE

Estrategia Territorial para el Empleo - Pactos y acuerdos de Castellón	Estrategia Territorial para el Empleo. Els Ports
	Estrategias de Empleo en Castelló Nord
	Estrategias de Empleo Aplicadas del Pacte Maestrat Litoral
	Estrategias de Empleo en Plana Alta Nord
	Pacto Local por el Empleo de Castelló de La Plana
	Estrategia Territorial para el Empleo del Territorio del Pacte Ceràmic
	Estrategias de Empleo Aplicadas al Pacto por el Empleo de la Mancomunidad Espadán-Mijares
	Estrategias de Empleo en el Pacto Territorial Alto Palancia
	Estrategia Empleo Plana Baixa. Proyectos Experimentales Empace
Estrategia Territorial para el Empleo - Pactos y acuerdos de Valencia	Estrategias Territoriales y de Empleo de la Comarca del Rincón de Ademuz
	Estrategias Territoriales el Camp de Morvedre
	Estrategia Territorial de Empleo Camp de Túria
	Estrategias Territoriales y Escenarios para el Desarrollo de L'Horta Nord
	Estrategia de Empleo Ciutat de València
	Estrategias Territoriales. Acco Horta Sud
	Estrategia de Empleo Acuerdo Territorial en Materia de Empleo y Desarrollo Local Mancomunidad Interior Tierra del Vino
	Estrategias Territoriales. La Hoya de Buñol Chiva
	Análisis Socioeconómico y Elaboración de Estrategias en Materia de Empleo de La Ribera del Xúquer
	Revisión de la Estrategia Territorial para el Empleo del Área Funcional de la Safor
Diagnóstico Actualizado del Pacto Territorial de la Costera-Canal	
Estrategia Territorial para el Empleo - Pactos y acuerdos de Alicante	Acuerdo Comercial en Materia de Ocupación y Desarrollo Local en la Marina Alta
	Estrategia Territorial para el Empleo en las Áreas Funcionales de Alcoi y la Vall D'Albaida
	Pacto Territorial para el Empleo de la Ciudad de Alicante
	Estrategias Territoriales por el Empleo Territorio Actei-L'Alacantí
	Acuerdo Territorial en Materia de Empleo y Desarrollo Local en Elche
	Estrategia Territorial y Empleo. Vega Baja

Fuente: elaboración propia.

### *Elaboración de monografías temáticas*

El Laboratorio Territorial para el Empleo ha permitido la realización de varios informes relacionados con el mercado laboral valenciano, resultado de atender a escenarios determinados y a las oportunidades de ampliar el conocimiento. Dichos informes técnicos han sido editados con posterioridad, lo que ha facilitado su difusión. Nos referimos al estudio de la industria valenciana, en el que se realizó

un diagnóstico del mercado laboral, con una visión territorial (Hermosilla, 2019b). De la misma manera se abordó a petición de Labora-GVA un análisis de la jornada laboral y las oportunidades de reducirla de 5 a 4 jornadas semanales (Hermosilla et al., 2021). Se trata de una aproximación al actual escenario de jornada laboral, y las posibilidades de adecuar las necesidades empresariales con la reducción de jornadas en el trabajo. Una tercera investigación se dirigió al estudio de los impactos del COVID-19 en el mercado laboral, confeccionado por los equipos universitarios y los cuadros técnicos de los PTE. Se trata de un proyecto coral, un referente para los estudios territoriales que pretendan el conocimiento de qué procesos se han derivado de la crisis ligada al COVID-19, así como las acciones de mejora que se fueron introduciendo en el sistema económico y social para la mejora del mercado laboral (Hermosilla, 2022a).

### *Los proyectos experimentales y la evaluación de sus resultados*

Una función abordada por el Laboratorio Territorial es la evaluación de las políticas públicas que forman parte del programa Avalem Territori, desde 2017. En particular, y a petición de Labora-GVA, los equipos universitarios han realizado sistemáticamente una evaluación de los resultados de los proyectos experimentales mediante un sistema de indicadores, muy elaborado a partir de la participación, además de los PTE. Se realizó previamente un avance, que permitió identificar la complejidad del cometido, así como la oportunidad de considerar determinadas variables (Hermosilla, 2019c).

En el marco del programa Avalem Territori se han efectuado diversas convocatorias de subvenciones destinadas a fomentar los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local sostenible, a través de la ejecución de proyectos experimentales. Se trata de programas de carácter innovador, con actuaciones en el ámbito del emprendimiento, la economía social o la empleabilidad. Su principal objetivo es dar respuesta a las necesidades del territorio de cada PTE. En este sentido, se trata de proyectos adaptados a las singularidades territoriales, teniendo en cuenta su resiliencia, los recursos existentes, así como los actores y su capacidad de innovación (Labora, 2022e).

El sistema de indicadores para evaluar los proyectos experimentales se caracteriza por una estructura dual, conformada por valores cualitativos y cuantitativos. Los primeros se distribuyen en tres bloques: a) la evaluación como proceso; b) la evaluación como aplicación al territorio; y c) la consecución de los ODS. El referido segundo bloque se desglosa, a su vez, en varios apartados: mejora de las competencias personales, implementación de actividades económico-productivas, desarrollo del sector terciario avanzado, configuración de redes territoriales, consecución de innovaciones y aspectos vinculados con la calidad del empleo. Estos indicadores cualitativos están constituidos por diversas afirmaciones. Para cada una de estas, los PTE señalan su grado de acuerdo o desacuerdo mediante una escala de 1 a 5. Además, se incluye la opción de “no aplica” para aquellos aspectos que no se contemplen en el proyecto experimental. En el apartado de calidad del empleo las respuestas disponibles son únicamente de “sí” o “no”.

Los indicadores cuantitativos se estructuran en valores absolutos y relativos. Los absolutos están constituidos por diversas temáticas: personas usuarias o beneficiarias de los proyectos experimentales, realización de jornadas y encuentros, gestión de demanda y oferta de empleo, gobernanza, empresas y

autónomos, difusión y comunicación, valoración de las personas usuarias y digitalización. En referencia a los indicadores relativos, se proponen varios índices mediante la combinación de variables. Los PTE cumplimentan únicamente aquellos indicadores cuantitativos para los que dispongan datos. Como pioneros, el Pacto Local por el Empleo Castelló de la Plana y el Pacte Territorial per al Desenvolupament Local i l'Ocupació Plana Alta Nord han hecho pruebas piloto de aplicación del sistema de indicadores con acompañamiento del equipo de la UJI.

*Los análisis de la innovación territorial: una radiografía de la estructura socioeconómica valenciana*

Entre los estudios técnicos abordados por el Laboratorio Territorial del Mercado Laboral, mediante la participación de los equipos universitarios, se han acometido varias investigaciones destinadas a identificar los procesos que actúan sobre la innovación de sectores económicos determinados en territorios concretos. El objetivo de estos estudios es doble. Por una parte, como se ha apuntado, la caracterización de la innovación territorial, diferenciando aquellos factores comunes a los sectores económicos de aquellos otros que están vinculados con el territorio. Por otra parte, la divulgación y la difusión científica de esos procesos cuyo denominador común es la innovación, entre los PTE. Se pretende que las experiencias de éxito sirvan de referencia para otros territorios. Para facilitar dicha divulgación, los resultados de las investigaciones están editadas (Hermosilla, 2020b, 2021, 2022b, 2022c, 2022d).

Los trabajos se iniciaron en 2019. Para entonces, se acordó con Labora-GVA abordar unos estudios sectoriales, para territorios identificados con estos. En agricultura se analizó la oleicultura del Maestrat castellonense (Universitat Jaume I de Castelló), la viticultura de Requena-Utiel (Universitat de València) y la horticultura del Bajo Segura (Universidad de Alicante). En industria se decidió estudiar la cerámica de Castelló (UJI), el textil de la Vall d'Albaida-Alcoià (UV) y la Foia de Castalla (UA). En turismo, se optó por investigar las tres modalidades del modelo turístico valenciano: el cultural, en Els Ports de Morella (UJI); el urbano, en Valencia capital (UV); y el sol y playa, en la Marina Alta (UA).

En la siguiente anualidad, 2020, se abordó la citricultura de la Ribera del Xúquer (UV), la viticultura del Alto y Medio Vinalopó (UA) y la citricultura de la Plana (UJI), para el sistema agrícola. En los sectores industrial y terciario avanzado, se analizó el automóvil de la Ribera Baixa (UV), el distrito digital de Alicante y su área metropolitana (UA) y el sector agroalimentario artesanal, del interior de Castellón (UJI). Finalmente, el turismo fue objeto de estudio mediante el análisis de la actividad turística de los parques naturales de Penyagolosa (UJI), las Hoces del Cabriel (UV) y el carrascal de la Font Roja (UA).

En el año 2021 se acometieron estudios colectivos de las tres universidades en colaboración con cuadros técnicos de los PTE, orientados en el análisis de los procesos de innovación y su impacto en el mercado laboral, para sectores del patrimonio cultural, en concreto los bienes de interés cultural de la Comunitat Valenciana; y para actividades de la economía azul, localizadas en la totalidad del litoral. Además, se realizaron trabajos sobre el sector de la logística y el mercado laboral, en territorios de referencia, como Almussafes, Sagunt y el eje entre Riba-roja de Túria y Cheste (UV), el área urbana de Castellón (UJI) y la conurbación de Alicante-Elche (UA).

Durante el ejercicio 2022 persiste la línea de estudio de identificación de las relaciones entre el mercado laboral y los procesos de innovación en sectores determinados de la economía valenciana. Concretamente, se están abordando los trabajos relacionados con la economía de los cuidados, la digitalización del interior valenciano y, de nuevo, el sector logístico.

### *La formación de Avalem Territori*

Durante el desarrollo del programa Avalem Territori, bajo el amparo del Laboratorio Territorial para el Empleo, se observaron unas necesidades formativas de los cuadros técnicos de los PTE, así como unas carencias de información relacionadas con el desarrollo del propio programa. Por ello, la Comisión de Seguimiento del Laboratorio Territorial decidió organizar unas jornadas formativas, de carácter anual, que tienen por objeto facilitar una formación específica de Avalem Territori. Se iniciaron en 2021. Se trata de nuevo de una iniciativa coral, que cuenta con la participación de los PTE y la colaboración de los actores territoriales, que facilita el intercambio de experiencias. Las jornadas están organizadas por los equipos de investigación de las universidades, y cuentan con el soporte logístico de ayuntamientos y de los propios PTE anfitriones. Las jornadas formativas tienen un carácter itinerante y pueden seguirse virtualmente. La media de asistentes por jornada supera el centenar.

Se han organizado 22 jornadas, 13 en 2021 y 9 en 2022, en los siguientes municipios (tabla 4):

Tabla 4. Jornadas formativas organizadas y programas en el marco del programa Avalem Territori

Temática	Fecha	Universidad coordinadora	Municipio	Pacto colaborador
Definición de Avalem Territori	1 de junio de 2021	UV	Alzira	Pacte territorial per a l'Ocupació en la Ribera
Definición de Avalem Territori	8 de junio de 2021	UA	Petrer	Consorcio Intermunicipal Pacto Territorial por el Empleo del Valle del Vinalopó
Definición de Avalem Territori	15 de junio de 2021	UJI	Soneja	Pacto Territorial por el Empleo y Desarrollo Local del Alto Palancia
Plan de comunicación de Avalem Territori	29 de junio de 2021	UV	Torrent	Acuerdo territorial por el empleo Horta Sud
Economía social	6 de julio de 2021	UJI	Cinctorres	Acuerdo Territorial para el empleo Els Ports
Proyectos experimentales	13 de julio de 2021	UA	Dénia	Acuerdo comarcal en materia de empleo y desarrollo local en la Marina Alta
Proyectos experimentales	20 de julio de 2021	UJI	Benicarló	Pacte Territorial per a l'Ocupació Maestrat Litoral
Proyectos experimentales	27 de julio de 2021	UV	Llíria	Acuerdo territorial por el Empleo Camp de Turia

Temática	Fecha	Universidad coordinadora	Municipio	Pacto colaborador
Gestión de fuentes de datos y geolocalización	29 de julio de 2021	UV	Valencia	Pacto para el Empleo en la ciudad de Valencia
Técnicas de participación	7 de septiembre de 2021	UA	Rojales	Acuerdo territorial para el empleo y desarrollo local de la Vega Baja
Innovación territorial	14 de septiembre de 2021	UV	Utiel	Acuerdo territorial por el empleo y desarrollo local de la Mancomunidad del Interior Tierra del Vino
Economía circular	21 de septiembre de 2021	UJI	Vall D'Uixó	Pacto territorial por el empleo de la Plana Baixa
Innovación territorial	28 de septiembre de 2021	UA	Alacant	Pacto Territorial por el Empleo de la Ciudad de Alicante
Avalem Territori 2017-2022: balance y valoración	24 de mayo de 2022	UV	Gandia	Acuerdo Territorial para la Ocupación y el Desarrollo de la comarca de la Safor
Innovación territorial y patrimonio cultural	7 de junio de 2022	UA	Elx	Acuerdo territorial de empleo en el término municipal de Elche
Innovación territorial y logística	21 de junio de 2022	UJI	Alcora	Pacto Municipis Ceràmics
Proyectos experimentales en la provincia de Valencia	30 de junio de 2022	UV	Sagunt	Pacto Territorial por el Empleo y Desarrollo Local del Camp de Morvedre
Proyectos experimentales	5 de julio de 2022	UA	Alcoi	Acuerdo Territorial por el empleo y el desarrollo local Alcoi-Ibi-Ontinyent (ACTAIO)
Proyectos experimentales	13 de julio de 2022	UJI	Castelló	Pacto Local por el Empleo Castelló de la Plana. CREA
Digitalización y territorio	14 de septiembre de 2022	UA	Alicante	Pacto Territorial por el Empleo de la Ciudad de Alicante
Economía social	21 de septiembre de 2022	UV	Villar del Arzobispo	Pacto por el Empleo en la Comarca de La Serranía
Indicadores de proyectos experimentales	27 de septiembre de 2022	UJI	Benicàssim	Pacto Plana Alta Nord

Fuente: elaboración propia.

### *El plan de comunicación de Avalem Territori*

La comunicación de las tareas abordadas por el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano está organizada en función de un plan diseñado para garantizar y mejorar la información generada por el desarrollo de Avalem Territori. En ese sentido, se llevan a cabo varias acciones con distintos formatos.

#### Una imagen corporativa común

Se diseñó una imagen corporativa común para el proyecto Avalem Territori (figura 2), de manera que hubiese una identificación del conjunto de acciones y tareas mediante una “marca paraguas”, Labora-Avalem Territori, y unos tonos cromáticos seleccionados previamente, los corporativos de Labora.

Figura 2. Imagen corporativa común del proyecto Avalem Territori



Fuente: elaboración propia.

#### El diseño de una página web

La página web del programa Avalem Territori refleja aquella información imprescindible para conocer la situación actual del Laboratorio Territorial. En ese sentido, recoge diversos apartados como la caracterización y las misiones de Avalem Territori, las publicaciones, la identificación e información básica de los PTE, de Labora-GVA, noticias actuales de las acciones de los PTE, informes técnicos no publicados, la información estadística mediante las tablas dinámicas y contactos. Se accede mediante [www.avalemterritori.es](http://www.avalemterritori.es) (Labora, 2022a).

#### La elaboración y edición de un boletín digital

Desde 2021 se confecciona un boletín informativo, en formato digital, con una periodicidad bimensual. Está destinado a recoger la información más actualizada e interesante generada por las actividades de los treinta PTE, los equipos de las tres universidades participantes y de la entidad promotora, Labora-GVA. Se edita en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana. Además, este boletín digital está alojado en la página web, de manera que se puede consultar cualquier número.

#### La elaboración de infografías por pacto territorial

A petición de Labora-GVA, las universidades, coordinadas por la Universitat de València, elaboran desde 2021 unas infografías que pretenden, mediante un diseño sencillo, atractivo y fácil de consultar, una divulgación efectiva del programa Avalem Territori. Dichas infografías están confeccionadas para



cada PTE y mantienen una estructura de contenidos similar: información estadística básica del PTE, caracterización del mercado laboral, principales estrategias del plan estratégico del PTE, identificación y valoración de los proyectos experimentales, algunos indicadores de seguimiento de Avalem Territori en el territorio de referencia y, finalmente, información general del pacto territorial: ayuntamientos, integrantes del pacto, imagen corporativa. Entre 2021 y 2022 se han diseñado y editado tres números, en valenciano y en castellano, para cada PTE.

#### Las ediciones de los resultados y los artículos

Finalmente, el plan de comunicación del Laboratorio Territorial se complementa con la edición de diversos trabajos realizados por los equipos universitarios, para Labora-GVA en el programa Avalem Territori, mediante la colaboración de cuadros técnicos de los PTE y la participación del Servicio de Publicaciones de la Universitat de València. Las publicaciones se publican en valenciano y en castellano (tabla 5).

Tabla 5. Las publicaciones realizadas en el marco del programa Avalem Territori. Se pueden obtener desde <https://avalemterritori.es/publicaciones/> (Labora, 2022d)

Título del libro	Año de publicación	Lengua	ISBN
<i>Guia pràctica per a la realització de diagnòstics territorials per al foment de l'ocupació</i>	2016	Valenciano	978-84-9133-050-9
<i>Guía práctica para la realización de diagnósticos territoriales para el fomento del empleo</i>	2016	Castellano	978-84-9133-049-3
<i>Territorio y empleo: Desarrollo territorial y mercado laboral valenciano</i>	2018	Castellano	978-84-4826-246-4
<i>Territori i ocupació: El desenvolupament territorial i el mercat laboral valencià</i>	2018	Valenciano	978-84-4826-245-7
<i>Estrategias territoriales y empleo valenciano</i>	2019	Castellano	978-84-4826-342-3
<i>Estratègies Territorials i Ocupació Valenciana</i>	2019	Valenciano	978-84-482-6345-4
<i>La Industria Valenciana: Una visión territorial del Mercado Laboral</i>	2019	Castellano	978-84-482-6344-7
<i>La Indústria Valenciana: Una visió territorial del Mercat Laboral</i>	2019	Valenciano	978-84-482-6347-8
<i>Proyectos experimentales y Territorio Valenciano: Evaluación de políticas públicas de Labora</i>	2019	Castellano	978-84-482-6343-0
<i>Projectes experimentals i Territori Valencià: Avaluació de polítiques públiques de Labora</i>	2019	Valenciano	978-84-482-6346-1
<i>Estrategias para el empleo desde el territorio valenciano</i>	2020	Castellano	978-84-9133-338-8
<i>Estratègies per a l'Ocupació des del Territori Valencià</i>	2020	Valenciano	978-84-482-6345-4
<i>La Innovación Territorial y el Empleo en la Comunidad Valenciana</i>	2020	Castellano	978-84-9133-311-1

Título del libro	Año de publicación	Lengua	ISBN
<i>La Innovació Territorial i l'Ocupació en la Comunitat Valenciana</i>	2020	Valenciano	978-84-9133-313-5
<i>La Innovación Territorial y el Empleo en la Comunitat Valenciana 2021</i>	2021	Castellano	978-84-9133-423-1
<i>La Innovació Territorial i l'Ocupació en la Comunitat Valenciana 2021</i>	2021	Valenciano	978-84-9133-424-8
<i>La reducción de la Jornada Laboral</i>	2021	Castellano y valenciano	978-84-9133-422-4
<i>Innovación territorial de la economía azul de la Comunidad Valenciana</i>	2022	Castellano y valenciano	978-84-9133-504-7
<i>La innovación territorial en el sector logístico valenciano</i>	2022	Castellano	978-84-9133-506-1
<i>La innovació territorial en el sector logístic valencià</i>	2022	Valenciano	978-84-9133-508-5
<i>El mercado laboral valenciano y el COVID-19. Una visión territorial</i>	2022	Castellano	978-84-9133-510-8
<i>El mercat laboral valencià i la COVID-19. Una visió territorial</i>	2022	Valenciano	978-84-9133-512-2
<i>Mercado laboral e innovación territorial en el patrimonio cultural valenciano</i>	2022	Castellano	978-84-9133-514-6
<i>Mercat laboral i innovació territorial al patrimoni cultural valencià</i>	2022	Valenciano	978-84-9133-516-0

Fuente: elaboración propia.

## RESULTADOS. BALANCE DEL LABORATORIO TERRITORIAL

### *Una iniciativa oportuna, estratégica, innovadora, territorial*

El Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano constituye una iniciativa de Labora-GVA de gran interés para las políticas de mejora de los mercados laborales, tanto respecto a la creación de empleo como a la mejora de la calidad de estos, reduciendo en lo posible la precarización.

El impulso de las políticas de empleo con una perspectiva territorial, esto es, atendiendo a las singularidades de cada PTE en función de los diagnósticos realizados, y haciendo hincapié en las oportunidades de aplicar las estrategias elaboradas por los propios cuadros técnicos de los PTE, constituye una iniciativa innovadora y oportuna. Como se ha podido corroborar estos últimos años, dichas políticas de empleo se complementan con otras que se fomentan desde otros ámbitos y departamentos del propio Gobierno valenciano, como la Agenda Valenciana Antidespoblamiento (AVANT) o la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, entre otros.

La planificación estratégica participada se ha configurado como un instrumento metodológico fundamental para el desarrollo del Laboratorio Territorial. Los PTE han contado desde 2017 con una estrategia común, coordinada, basada en las iniciativas desde el propio territorio, es decir, con un enfoque *bottom-up*.

*Un programa con apoyo institucional y referencia de la gobernanza territorial*

El Laboratorio Territorial para el Empleo es una realidad. El actual escenario se debe a la voluntad de la institución que ostenta la competencia de las políticas directas de fomento del empleo en la Comunitat Valenciana. Los presupuestos reservados para *Avalem Territori* durante los últimos años, desde 2016, constituyen una muestra de dicho apoyo por parte de *Labora-GVA*. El presupuesto concedido ha sido de 24,5 millones de euros para el desarrollo de 165 proyectos experimentales durante el periodo 2016-2021. De este modo, el presupuesto anual medio concedido a un PTE ha sido de 172.070 euros, y para cada proyecto experimental, de 148.761 euros.

*Avalem Territori* tiene como referente para su funcionamiento en la toma de decisiones un sistema basado en la participación de diversos actores del territorio, representados en los acuerdos de constitución de los PTE. De esta manera, los ayuntamientos, las mancomunidades en ocasiones, los cuadros técnicos, las asociaciones empresariales encabezadas por la Confederación Empresarial Valenciana (CEV), las organizaciones sindicales representadas por CC. OO. y UGT y las diferentes asociaciones y plataformas de la sociedad civil local participan de esas decisiones. Así mismo, *Labora-GVA* participa en ese proceso, liderándolo. La estructura creada constituye un modelo de gobernanza territorial, “valenciano”, en donde se observa un proceso de organización de las múltiples relaciones de la dimensión económica y social, que caracterizan las interacciones entre los diversos actores del territorio. La presencia de los PTE en más del 80 % del territorio de la Comunitat Valenciana es un argumento más del éxito del Laboratorio Territorial.

*Un programa con contrastados avances*

A lo largo del periodo de vigencia del Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano (2017-2022) se han alcanzado progresos en las diversas funciones del programa *Avalem Territori*. Sirvan de testimonio las siguientes afirmaciones:

- a) Hay en la actualidad 30 PTE, que aglutinan a 426 municipios, y aproximadamente un 80 % del territorio de la Comunitat Valenciana.
- b) La totalidad de los PTE cuentan con su diagnóstico territorial y su plan estratégico participado, adaptado a sus singularidades y pretensiones.
- c) Como consecuencia de la elaboración de dichos diagnósticos, se tiene un conocimiento próximo y detallado de los mercados laborales locales.
- d) Se han ido configurando unas redes territoriales fundamentadas en estrechas relaciones económicas, sociales y políticas, entre los actores de los PTE.
- e) Los PTE han demostrado en estos años una enorme capacidad de adaptación y respuesta a situaciones de crisis. Ha sido evidente la resiliencia mostrada durante y después de la pandemia-crisis del COVID-19.

- f) Se han desarrollado 165 proyectos experimentales durante el periodo 2016-2021, con unos resultados muy significativos, con un importe concedido de aproximadamente 24,5 millones de euros y liquidado de 18,1 millones de euros.
- g) Se ha generado conocimiento en torno a los procesos de innovación territorial, en diversos sectores básicos del mercado laboral, lo que permite identificar cuáles son las claves de mejora de la competitividad valenciana.
- h) El sistema formativo implantado ha mejorado los conocimientos de Avalem Territori, así como de los logros de los proyectos experimentales, mediante el intercambio de experiencias por parte de los técnicos de los PTE. La totalidad de ellos han participado en el programa formativo. Se han beneficiado más de 250 técnicos y técnicas entre las dos campañas organizadas (2021-2022).

### *Mejoras del Laboratorio Territorial Valenciano*

Las próximas anualidades serán decisivas para el futuro del Laboratorio Territorial; una vez superadas las primeras fases, que han consistido en establecer las bases de su desarrollo, sería conveniente adoptar algunas mejoras dirigidas a corregir algunas disfunciones observadas:

- a) Los proyectos “más experimentales”, con unos plazos máximos de experimentalidad. Sería conveniente diseñar y proponer, además, proyectos de otras modalidades y naturaleza.
- b) Las contrataciones del cuerpo técnico de los PTE, con más duración, de manera que permita la estabilidad de los equipos de trabajo. La falta de continuidad laboral de los técnicos y técnicas de los PTE dan lugar a la paralización parcial entre un proyecto experimental y el siguiente.
- c) El impulso de las redes territoriales que sustentan los PTE, mediante unas relaciones más intensas entre los actores y sus interacciones. Se debe incentivar más la participación de los actores territoriales, aunque el camino realizado es muy positivo.
- d) Incentivos para proyectos de colaboración y experiencias entre PTE, en particular, entre pactos de similares características (urbanos, industriales, rurales, despoblación). Es posible el desarrollo de iniciativas comunes que beneficien a más territorios.
- e) El plan de comunicación precisa de una actualización en relación con las redes sociales. No se han alcanzado los niveles de difusión previstos cuando se diseñó dicho plan. Actualmente, es fundamental participar de dichas redes para tener informados especialmente a los diversos colectivos que participan del programa Avalem Territori.

## CRITERIO PARA EL ORDEN DE FIRMA Y CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES Y AUTORAS

Los autores y autoras declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo. Para su elaboración, el autor principal decidió el objeto de estudio, planteó el establecimiento del enfoque de la investigación y de su estructura, y se encargó de la redacción junto con el segundo autor y la tercera autora. Estos tres autores han participado además en la discusión de los resultados, en las tareas de documentación y en la realización de figuras. El cuarto autor y la quinta autora se han encargado de la realización de correcciones en el texto, han colaborado en actividades de participación y han realizado aportaciones y sugerencias de contenido.

## REFERENCIAS

- Comisión Europea. (2010). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>
- Esteban, J. (2021). *El ecosistema en la gestión de recursos en desarrollo local. Contextos territoriales y análisis del perfil profesional del técnico/a en la provincia de Alicante* [Trabajo de fin de máster]. Universidad de Alicante. <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/119011>
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, 219-235. <https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/1514>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Farinós, J. & González, M. (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En Romero, A. & Alejo, A. (dirs.). *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y Retos para su Estudio en Iberoamérica* (pp. 147-168). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gallego, J. R. & Pitxer, J. V. (2009). Políticas locales participativas y desarrollo territorial. Los pactos territoriales por el empleo en el País Valenciano. *Arxius de Ciències Socials*, 21, 21-36. <https://roderic.uv.es/handle/10550/19416>
- Gallego, J. R. & Pitxer, J. V. (2012). La economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano. *CIRIEC España: revista de economía pública, social y cooperativa*, 76, 127-157. <https://roderic.uv.es/handle/10550/81394>
- Hermosilla, J. (dir.) (2016). *Guía práctica para la realización de diagnósticos territoriales para el fomento del empleo*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2018). *Territorio y empleo. Desarrollo territorial y mercado laboral valenciano*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2019a). *Estrategias territoriales y empleo valenciano*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2019b). *La industria valenciana. Una visión territorial del mercado laboral*. Valencia: Universitat de València.

- Hermosilla, J. (dir.) (2019c). *Proyectos Experimentales y territorio valenciano. Evaluación de políticas públicas de Labora*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2020a). *Estrategias para el empleo desde el territorio valenciano*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2020b). *La innovación territorial y el empleo en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2021). *La innovación territorial y el empleo en la Comunidad Valenciana 2021*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2022a). *El mercado laboral valenciano y el COVID-19. Una visión territorial*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2022b). *Innovación territorial de la economía azul de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2022c). *La innovación territorial en el sector logístico valenciano*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla, J. (dir.) (2022d). *Mercado laboral e innovación territorial en el patrimonio cultural valenciano*. Valencia: Universitat de València.\*
- Hermosilla, J., Giner, J. M., Budí, V., Fernández, M., & Ortega, J. (2021). *La reducción de la Jornada Laboral. Aportaciones para el debate*. Valencia: Universitat de València.
- Labora. (2022a). Avalem Territori. <https://avalemterritori.es>
- Labora. (2022b). Pactos por el Empleo. <https://avalemterritori.es/es/acuerdos-territoriales/pactos-por-el-empleo>
- Labora. (2022c). Programa Avalem Territori-LABORA. <https://avalemterritori.es/es/labora>
- Labora. (2022d). Publicaciones Avalem Territori. <https://avalemterritori.es/publicaciones>
- Labora. (2022e). Valoración Proyectos Experimentales. <https://avalemterritori.es/es/misiones/valoracion-de-proyectos-experimentales>
- Lois, R. C., Miramontes, Á., Piñeiro, Á., & Rodríguez, R. (2005). Los pactos territoriales a favor del empleo en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 335-360. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/508>
- Parreño, V., Vércher, N., & Escribano, J. (2016). Los pactos territoriales por el empleo. En Noguera, J. (ed.). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar* (pp. 259-273). Valencia: Universitat de València.

---

\* En las obras colectivas dirigidas por Jorge Hermosilla, han participado los siguientes autores y autoras:

José Vicente Aparicio Vayá (UV), Ghaleb Fansa (UV), Mónica Fernández Villarejo (UV), Emilio Iranzo García (UV), Sandra Mayordomo Maya (UV), Joan Carles Membrado Tena (UV).  
 Vicente Budí (UJI), Luisa Alama (UJI), Juan José Rubert (UJI), Luis Callarisa (UJI).  
 Nuria Grané (UA), Antonio Martínez Puche (UA), José Miguel Giner (UA), Víctor Climent (UA), Juan López (UA), María Jesús Santa María (UA), Eva María Silvestre (UA).

Romero, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 59-86. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/499>

Cómo citar este artículo:

Hermosilla Pla, J., Fansa, G., Mayordomo Maya, S., Aparicio Vayà, J. V., & Fernández Villarejo, M. (2023). Gobernanza territorial y planificación estratégica participada en el mercado laboral: el Laboratorio Territorial para el Empleo Valenciano. *Cuadernos de Geografía*, 110, 263-287.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25366>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.





ORIOLO NELLO<sup>a</sup>  
CARLES DONAT<sup>b</sup>

## SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y RECURSOS LOCALES EN EL ÁREA URBANA DE VALENCIA: LA NECESIDAD DE GOBERNANZA METROPOLITANA

### RESUMEN

El artículo analiza la interrelación entre los procesos de segregación residencial en el área metropolitana de Valencia, por un lado, y la fragmentación administrativa y la disponibilidad de recursos locales, por otro. Para ello, utiliza los datos de dos fuentes principales, el *Atlas de la renta de los hogares* del Instituto Nacional de Estadística, con información a nivel de sección censal, y la *Consulta de presupuestos y liquidaciones de entidades locales*, CONPREL, procedentes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con información del ámbito municipal. Los resultados indican que en aquellos municipios en los que se produce una mayor concentración de secciones censales situadas en el decil más bajo de la distribución de la renta (secciones *vulnerables*), los ayuntamientos tienen menos ingresos per cápita en sus presupuestos. En el lado opuesto, en los municipios con mayor porcentaje de población viviendo en secciones con niveles de renta situadas en el decil superior (secciones *acomodadas*), los ayuntamientos

---

\* El artículo forma parte del proyecto “Segregación urbana, densidad institucional, innovación social y actitudes políticas en las grandes ciudades españolas (SUDIAP)”, parte del proyecto coordinado FRAMET y financiado por la convocatoria 2019 del Programa Estatal de investigación, desarrollo e innovación orientada a los retos de la sociedad (Referencia PID2019-108120RB-C32).

Los autores quieren agradecer al geógrafo Agustí Feliu Cardona por su apoyo en la identificación y descripción de las secciones censales analizadas en este artículo.

a Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona. Campus de la UAB, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), Barcelona. oriol.nello@uab.cat, <https://orcid.org/0000-0001-9526-4938>

b Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona. Campus de la UAB, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), Barcelona. carles.donat@uab.cat, <https://orcid.org/0000-0002-3500-7363>

Fecha de recepción: 14-10-2022. Fecha de aceptación: 10-05-2023.

disponen de unos ingresos más elevados. Las diferencias de ingresos entre uno y otro tipo de municipio se deben, principalmente, al peso de los impuestos relacionados con los precios del suelo y la vivienda en la cesta impositiva municipal: el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Estas diferencias solo son compensadas parcialmente por las transferencias, principalmente provenientes del Estado. Dichos resultados coinciden con los obtenidos en otras áreas urbanas españolas y ponen de relieve la necesidad de articular mecanismos supramunicipales de redistribución de recursos a escala metropolitana.

**PALABRAS CLAVE:** segregación residencial; área metropolitana de Valencia; barrios vulnerables; barrios acomodados; presupuestos municipales.

## RESIDENTIAL SEGREGATION AND LOCAL RESOURCES IN THE VALENCIA URBAN AREA: THE NEED FOR METROPOLITAN GOVERNANCE

### ABSTRACT

The article studies the metropolitan area of Valencia with regards to the relationship between residential segregation processes, on the one hand, and administrative fragmentation and the availability of local resources, on the other. For this purpose, data from two main sources are used: the *Atlas de la renta de los hogares* by the Instituto Nacional de Estadística, with information at the census tract level, and *Consulta de presupuestos y liquidaciones de entidades locales*, CONPREL, by the Ministerio de Hacienda y Función Pública, with information at the local level. The results show that in the localities with a higher concentration of census tract areas belonging to the lowest decile of the income distribution (vulnerable areas), the municipalities have less revenue per capita. On the other hand, in the localities with a higher percentage of population living in census tracts belonging to the top decile (well-off areas), the municipalities have higher revenue. The differences in local revenues between one type of municipality and another is mainly due to the weight of taxes related to land and housing prices in the municipal tax income: the *impuesto de bienes inmuebles* (IBI) or property tax and the *impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana* (IIVTNU) or the tax on the increase in urban land value. These differences are only partially offset by transfers, mainly from the State. The results coincide with those obtained in other Spanish urban areas and highlight the need to articulate supra-municipal mechanisms for the redistribution of resources at the metropolitan level.

**KEYWORDS:** residential segregation; metropolitan area of Valencia; low-rent neighbourhoods; high-rent neighbourhoods; local budgets.

### INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN, HIPÓTESIS, FUENTES Y ESTRUCTURA

En la trayectoria de Joan Romero se entreveran, de manera inseparable, una intensa actividad académica y el compromiso cívico y político. Lejos de contradecirse, ambas facetas se complementan y potencian. No es, pues, sorprendente que en las últimas décadas buena parte de su producción haya

versado sobre la relación entre las transformaciones espaciales y el gobierno del territorio. La aportación de Romero sobre este tema destaca en el contexto de la geografía académica española, que hasta tiempos muy recientes se ha mostrado remisa a entrar en los debates –por otra parte, tan vivos y cruciales– sobre el gobierno del territorio en España (Nel-lo y Durà, 2020; Lois et al., 2013; Farinós et al., 2019).

Son particularmente conocidas las aportaciones de Joan Romero sobre la estructura territorial del Estado en España y el carácter perfectible del sistema autonómico. Así, sus libros *España inacabada* (Romero, 2006) y *Geopolítica y gobierno del territorio en España* (Romero, 2009) han tenido una amplia repercusión incluso fuera de los círculos académicos. Menor atención se ha prestado, en cambio, a sus reflexiones sobre la gobernanza metropolitana, pese a que nuestro autor ha dedicado en los últimos años reiteradamente su interés a este tema y ha publicado, solo o en colaboración, numerosos trabajos al respecto (véanse, entre otros, Romero, 2005, 2010 y 2012; Romero y Farinós, 2012; Sorribes y Romero, 2001 y 2006; Romero et al., 2018; Romero et al., 2022).

En estos trabajos, Joan Romero ha expuesto de manera diáfana la necesidad de dotar las grandes ciudades españolas de instrumentos de gobernanza comunes. Ha señalado, asimismo, la singularidad de la situación de nuestro país en este campo: mientras que, en Alemania, Italia, Francia o el Reino Unido, las grandes ciudades disponen, mal que bien, de Gobiernos integrados y supralocales, en España las instituciones metropolitanas brillan, salvo en muy contadas excepciones, por su ausencia. Las causas de esta situación, ha explicado Romero, son ante todo políticas y guardan relación con tres factores: la voluntad de afirmarse de las comunidades autónomas que condujo a la disolución de los embriones de Gobiernos metropolitanos preexistentes; las dificultades de la Administración General del Estado para comprender y adaptarse a las exigencias de un Estado compuesto; y la falta de cultura de cooperación y lealtad federal a todos los niveles de la administración, el estatal, el autonómico y el local.

El presente artículo parte, precisamente, de las contribuciones de Joan Romero sobre la gobernanza metropolitana en España para centrarse en un aspecto concreto: la relación entre los procesos de segregación residencial a escala metropolitana, por un lado; la fragmentación administrativa y la disponibilidad de recursos locales, por otro. El tema se explora a partir del caso del área metropolitana de Valencia, con la finalidad de debatir la siguiente hipótesis: *a)* los procesos de segregación residencial llevan a los grupos sociales más desfavorecidos a residir en aquellas partes del área urbana donde la vivienda es relativamente más asequible; *b)* estas se corresponden, en términos generales, con aquellas cuyos ayuntamientos disponen de menores recursos, ya que su base fiscal es inferior a la media; *c)* se produce así la paradoja de que quienes más servicios públicos precisan tienden a residir en aquellos territorios con menor capacidad de prestarlos; *d)* de aquí se deriva la necesidad de proceder a una consolidación fiscal a escala metropolitana o de establecer mecanismos de perecuación que permitan la equidad en la dotación y prestación de servicios.

Para afrontar esta cuestión, el artículo parte de dos fuentes principales: por un lado, la distribución territorial de la renta, según el *Atlas de la renta de los hogares* del Instituto Nacional de Estadística; por otro, los datos relativos a los presupuestos municipales del área urbana de Valencia, procedentes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, *CONPREL: Consulta de presupuestos y liquidaciones de entidades locales. Liquidaciones definitivas ejercicios 2016-2020*. La metodología seguida, basada en la construcción de

una tipología de municipios según su nivel de vulnerabilidad social, para cruzarla después con los datos relativos a los recursos municipales, ha sido previamente ensayada en Checa, Donat y Nel·lo (2022).

Como se verá, nuestro trabajo se sitúa en la línea de los estudios y reflexiones más recientes de la geografía española sobre las dinámicas urbanas y el gobierno metropolitano. Se trata de las aportaciones que han realizado, para el conjunto de España y para el caso específico del área urbana de Valencia, autores como Josep Vicent Boira (2011), José María Fera Toribio (2018), Andreas Hildebrand (2017), Oriol Nel·lo (2017), María Dolores Pitarch (2014 y 2017), Mariona Tomàs (2022), Julia Salom (2011 y 2020) y Josep Sorribes (2015). Por otra parte, en relación con el tema de la segregación residencial, el artículo se insiere en la línea de investigación que ha dado lugar, entre otras publicaciones, a las monografías *Barrios y Crisis* (Blanco y Nel·lo, 2018), *Efecto barrio* (Nel·lo, 2021) y *Vidas segregadas* (Blanco y Gomà, 2022), una trilogía publicada precisamente en la colección de humanidades de la Editorial Tirant lo Blanch que dirige el propio Joan Romero.

El artículo consta, además de la presente introducción, de tres apartados: el primero se refiere a la desigualdad social y la segregación residencial en el área urbana de Valencia; el segundo, a la relación entre los recursos municipales y la segregación residencial; y el último, de carácter conclusivo, resume la evidencia aportada y contiene algunas reflexiones sobre la necesidad de disponer de instrumentos de gobernanza metropolitana en Valencia.

#### DESIGUALDAD SOCIAL Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN EL ÁREA URBANA DE VALENCIA

En las últimas décadas, una de las tendencias de cambio más destacadas en buena parte de los países desarrollados ha sido el incremento de las desigualdades sociales (Piketty, 2013; Stiglitz, 2012; Milanovic, 2016). Se trata de una dinámica asociada a la integración de la economía mundial, a la regresión del estado del bienestar y al predominio de las políticas neoliberales, perceptible ya en los años ochenta, que ha venido a agravarse a raíz de la crisis financiera de 2008. En el caso español, el incremento de las desigualdades se vio retrasado por razones históricas, ya que el avance decisivo del estado del bienestar se produjo, precisamente, en los años setenta y ochenta, justo en el periodo en el que en tantos otros países era ya fuertemente cuestionado. Sin embargo, a partir del advenimiento de la crisis de 2008, los principales indicadores han seguido una tendencia creciente, hasta situar a España entre los países de la OCDE con mayores desigualdades (OCDE, 2018). Este incremento, que ha conocido diversas oscilaciones, parece haberse acentuado como resultado de la pandemia de la COVID-19<sup>1</sup>.

Como es bien sabido, la desigualdad social se plasma en el espacio urbano a través del fenómeno de la segregación residencial, es decir, de la tendencia de los grupos sociales a separarse entre sí en la ciudad en función de su capacidad de escoger lugar de residencia. Dicha capacidad depende esencialmente, a su vez, de

---

1 Según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, el índice de Gini de la distribución de la renta de los hogares en España era de 0,324 en el 2008, para subir hasta 0,347 en el 2014. Con la recuperación económica ha bajado hasta 0,321 en 2020, pero en el 2021 ha vuelto a subir para situarse en 0,33.

dos factores: los ingresos de los hogares y los precios del suelo y la vivienda. Pues bien, el incremento de las desigualdades ha resultado en la mayoría de las grandes ciudades europeas en un agravamiento de la segregación residencial (Tammaru et al., 2016; Van Ham et al., 2021). Este ha sido también el caso de las grandes ciudades ibéricas en las que la segregación residencial se distingue hoy por cuatro rasgos característicos: su carácter estructural, su pervasividad social y espacial, su tendencia a profundizarse y el hecho de haber pasado de la escala local a la metropolitana (Blanco y Nel-lo, 2018; Nel-lo, 2021).

Veamos cuál es la realidad de la segregación en el área urbana de Valencia. Para ello, tomaremos como referencia el territorio delimitado por los 44 municipios del extinto Consell Metropolità de l'Horta (1986-2000), conocido también como Àrea Metropolitana de València. Las dinámicas de transformación de este espacio en las últimas décadas, así como los trabajosos avatares relativos a su delimitación y gestión administrativa, han sido tratados recientemente por Salom et al. (2021), Farinós y Peiró (2022) y Romero et al. (2022). En 2018, el territorio del área metropolitana de Valencia albergaba, sobre una superficie de 628,5 km<sup>2</sup>, un total de 1.544.164 habitantes. Con ello, constituía la tercera área urbana española, por detrás de Madrid y Barcelona, y presentaba una densidad de 2.456 habitantes por km<sup>2</sup>. La mitad de su población, 791.174 personas, residía en la ciudad central, la cual, con una superficie de 134,6 km<sup>2</sup>, ocupa una quinta parte del ámbito metropolitano (tabla 1).

Tabla 1. Área metropolitana de Valencia. Datos básicos

	Área metropolitana de Valencia	Ciudad de Valencia	
Nº municipios	45	1	-
Población (2018)	1.544.164	791.174	51,2 %
Superficie (km <sup>2</sup> )	628,8	134,6	21,4 %
Densidad población (hab./km <sup>2</sup> )	2.456	5.878	-

Fuente: INE, padrón municipal de población y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España*. Se toman como referencia los datos poblacionales de 2018 a efectos de comparación con los relativos a la renta, que se tratarán a continuación.

Para cuantificar y analizar el fenómeno de la segregación residencial en el ámbito metropolitano de Valencia tomaremos como variable de referencia la renta media de los hogares por sección censal en el año 2018<sup>2</sup>. A partir de este indicador identificaremos las secciones censales situadas en el primer y en el último decil, es decir, aquellas con ingresos medios más elevados y reducidos, con el objetivo de aproximarnos a la segregación a partir de una de sus principales características: la tendencia de los hogares situados en los extremos de la distribución de la renta a agruparse en distintos barrios. Cabe destacar que este fenómeno no es solo el resultado de la concentración de la población con menores recursos en ciertas áreas, sino también, e incluso con mayor intensidad, de la separación de los grupos sociales con

<sup>2</sup> La información proviene del *Atlas de distribución de la renta de los hogares*, que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística. [https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental\\_atlas.htm](https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm) (consulta el 7 de octubre de 2022).

mayores recursos (Secchi, 2013; Blanco y Nel·lo, 2018; Nel·lo, 2021). Así, la segregación residencial es el resultado tanto del confinamiento de los grupos sociales más vulnerables como de aquello que, en su momento, Joan Romero denominó “la secesión de los ricos” (Ariño y Romero, 2016).

Los datos de la tabla 2 muestran la expresión de estos fenómenos en el área metropolitana de Valencia. Así, al clasificar las secciones censales en deciles, según su nivel de ingresos, se aprecia que, en el primer decil, integrado por las secciones censales de una renta media más baja, que denominamos *vulnerables*, residen 132.790 personas, que disponen de unos ingresos medios por hogar de 22.724 euros. En el otro extremo, en el decil integrado por las secciones censales con una renta media más elevada, que llamaremos *acomodadas*, residen 155.322 personas y cuentan con unos ingresos medios de 73.951 euros. La diferencia se sitúa en 58.839 euros. Dicho de otra forma, la renta media de los hogares residentes en las secciones del decil más alto es 3,25 veces más elevada que la de las secciones del decil más bajo.

Tabla 2. Secciones censales vulnerables y acomodadas en el área metropolitana de Valencia (2018)

	Secciones censales vulnerables				Secciones censales acomodadas				Todas las secciones censales			
	N.º	Población		Renta media por hogar (€)	N.º	Población		Renta media por hogar (€)	N.º	Población		Renta media por hogar (€)
Valencia	54	63.431	47,8 %	23.112	90	121.907	78,5 %	74.138	596	791.174	51,2 %	40.975
Resto del AMV	56	69.359	52,2 %	22.349	20	33.415	21,5 %	73.108	502	752.990	48,8 %	33.727
Total del AMV	110	132.790	100,0 %	22.724	110	155.322	100,0 %	73.951	1.098	1.544.164	100,0 %	37.856

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*.

Asimismo, la tabla 2 refleja el notable peso de la ciudad de Valencia a la hora de explicar el fenómeno de la segregación residencial en el conjunto del área metropolitana. En efecto, 54 de las 110 secciones vulnerables (el 52 %) y 90 de las 110 acomodadas (el 78,5 %) se localizan en la capital. Este peso de las secciones con valores extremos ubicadas en la ciudad central resulta claramente más elevado del que se observa en Madrid y en Barcelona. Por ejemplo, la ciudad de Barcelona, con una superficie de 98,2 km<sup>2</sup>, concentra solo el 23,4 % de las secciones censales vulnerables y el 51,9 % de las acomodadas de su región metropolitana (Checa et al., 2022). Las diferencias se explican, principalmente, por la extensión del proceso metropolitano, de tal modo que, en Barcelona y Madrid, la separación entre los grupos sociales en el territorio tiene lugar sobre un espacio más amplio que en Valencia. Para completar la comparación cabe destacar que, en el área metropolitana de Valencia, el peso de las secciones censales con valores extremos sobre la población total –8,6 % en el caso de las secciones vulnerables, 10,1 % en el de las secciones acomodadas– es similar al que se da en Barcelona y Madrid. En cambio, la renta media de la población en el área metropolitana valenciana, 37.856 € (2018), es notablemente inferior a la de la catalana, 46.444 €, y, sobre todo, a la de la madrileña, 51.694 €. Es este un extremo que debe tenerse particularmente en cuenta para la comprensión de los datos que a continuación se presentan.

El mapa actual de la segregación residencial en el área metropolitana de Valencia (figura 1) es el resultado de unos procesos de urbanización y de metropolitanización –comunes, en buena medida, al resto de las grandes áreas urbanas españolas– que han tenido lugar principalmente desde mediados del siglo xx. Así, en Valencia la mayoría de las secciones censales vulnerables se localizan actualmente en espacios edificados en los años 1955-1975, el periodo de aumento acelerado de población y de formación de la conurbación de l’Horta, que Sorribes denominó de “crecimiento sin democracia” (Sorribes, 1985 y 2015). Buena parte de los numerosos polígonos de vivienda promovidos en aquellos años por parte de las instituciones públicas forman parte hoy de las secciones vulnerables. También se integran en ellas promociones impulsadas desde el sector privado en el mismo periodo, ya fuera a partir de nuevos desarrollos o de parcelaciones preexistentes, con tipologías que incluyen desde los bloques plurifamiliares abiertos y cerrados hasta las viviendas unifamiliares de autoconstrucción.

Desde sus orígenes, estos desarrollos se caracterizaron por el emplazamiento periférico, la baja calidad de la urbanización, la escasez de equipamientos y la parvedad de espacios públicos. Pese a su integración actual en los continuos urbanos, las mejoras de accesibilidad y el incremento de las dotaciones que han conocido desde la recuperación de la democracia aún presentan, en muchos de los casos, déficits comparativos con otros barrios. Por otra parte, el perfil de la población residente en estas áreas ha ido cambiando: configuradas en sus inicios de manera mayoritaria por las migraciones procedentes de las áreas rurales propias de aquel periodo, sus habitantes han ido envejeciendo y siendo reemplazados. Así, en estos barrios, el porcentaje de personas nacidas en el extranjero es hoy, en términos generales, superior a la media del área urbana.

Tal como puede observarse en la figura 1, forman parte de las áreas vulnerables, en la ciudad de Valencia, el barrio de la Font Santa (edificado para realojar a los afectados por la riada de 1957), el barrio de Ciutat Fallera, Orriols, las secciones censales del sur del barrio de Na Rovella, alguna sección censal en La Fonteta de Sant Lluís, y en los barrios de Nazaret y el Grau, estos últimos en la desembocadura del antiguo cauce del Turia, así como el barrio de la Torre, ya en el margen derecho del nuevo cauce del río. Siguiendo por l’Horta Sud, a lo largo del eje de la línea ferroviaria, se localizan una sección censal vulnerable en el municipio de Sedaví, dos en Benetússer, seis en Alfafar y dos en Catarroja y en Picassent. Por su parte, l’Horta Oest es el territorio que concentra un mayor número de secciones vulnerables en el entorno de la ciudad central. Estas se hallan presentes en todos los municipios, con la única excepción de Picanya. Así, se detectan doce secciones vulnerables en Torrent y ocho en Paterna, las dos grandes ciudades del entorno metropolitano. Siguen Quart de Poblet y Xirivella con cinco cada una, Alaquàs con tres, Mislata y Manises con dos y Aldaia con una. En cambio, en l’Horta Nord, la presencia de secciones vulnerables no es tan relevante, de modo que solo se encuentran tres en Burjassot, una en Moncada y una en Massamagrell.

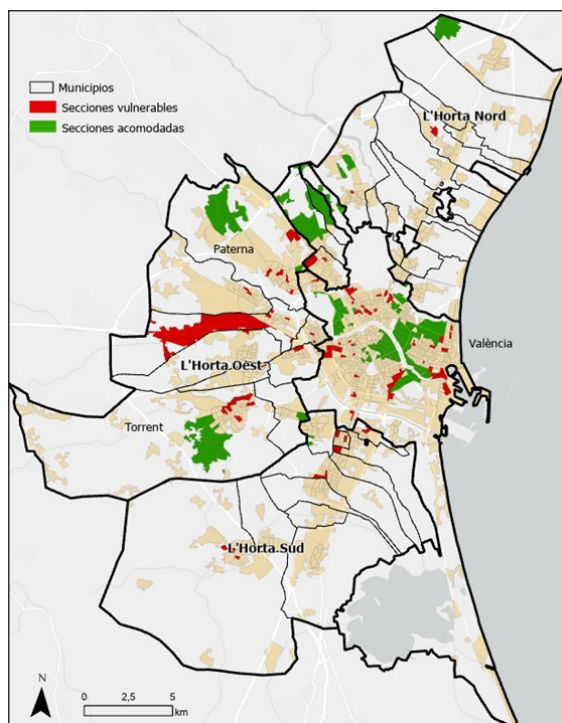
La localización de las secciones acomodadas se relaciona con procesos de urbanización presentes también en el resto de las grandes ciudades españolas. Así, una primera característica es la presencia de secciones acomodadas en el ensanche de la ciudad, cuyas primeras fases de desarrollo fueron magistralmente descritas hace hoy cincuenta años por Manuel Sanchis Guarner (1972). Menos vigorosas que en otras metrópolis españolas parecen en cambio las tendencias a la gentrificación del centro histórico,

puesto que no se detectan secciones censales acomodadas en este. Esto no implica que no se estén dando dichas dinámicas (Del Romero, 2021), sino que estas no comportan todavía que la renta media de esas secciones se encuentre en el decil superior, seguramente porque aún reside en ellas población con niveles de ingresos intermedios y bajos. En cambio, sí han cristalizado secciones acomodadas en una parte de los tejidos históricos de los barrios de Benimaclet y de Russafa.

Otro proceso que ha tenido una incidencia muy notable en la aparición de nuevos barrios con niveles socioeconómicos medios altos y altos en los espacios centrales de la metrópolis han sido las operaciones de transformación y regeneración urbana acaecidos durante el periodo 1995-2007. En el caso de Valencia, cabe destacar que estos procesos se han realizado, en muchos casos, sobre suelos urbanizables objeto de recalificaciones urbanísticas (Sorribes, 2015). Ejemplos destacados de esta dinámica son los desarrollos alrededor de la Ciutat de les Arts i les Ciències, el barrio de Sant Llorenç en la Ronda Nord y el de Sant Pau en el distrito de Campanar.

La localización de las secciones acomodadas en el resto del ámbito metropolitano se relaciona con los movimientos de salida de población desde las ciudades centrales hacia municipios de sus entornos

Figura 1. Distribución territorial de la renta de los hogares en el área metropolitana de Valencia. Secciones censales acomodadas y vulnerables



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*.



durante el periodo 1985-2020, soportados por las mejoras de accesibilidad, especialmente viaria. Se trata de una tendencia común a las mayores áreas metropolitanas del país (Nel-lo, 2004 y 2021), protagonizada, principalmente, por individuos y hogares con mayores recursos económicos y superior nivel educativo a los de la media de la población. Desde el punto de vista urbanístico, dicho movimiento se ha plasmado en urbanizaciones y desarrollos de baja densidad, lo cual ha reforzado tanto su carácter segregado como su impacto sobre el medio y el paisaje, particularmente sensible en el caso de l'Horta valenciana (Romero y Francés, 2012).

En el caso del área metropolitana de Valencia, encontramos secciones censales acomodadas de este tipo en las proximidades del eje de la Pista de Ademuz (CV-35), tales como las urbanizaciones de Campo Olivar en Godella y Santa Bárbara en Rocafort. Aún en el norte de la metrópoli, se localiza también la urbanización El Pilar en Moncada. También cabe señalar las urbanizaciones de las dos grandes ciudades del entorno metropolitano, como La Cañada en Paterna, en el noroeste, y El Vedat en Torrent, ya en el sudoeste. Finalmente, más al sur se localizan la urbanización a las afueras de Paiporta y el barrio de viviendas unifamiliares de Picanya, este último más integrado en el tejido urbano.

A partir de la distribución de las secciones censales vulnerables y acomodadas en el área metropolitana de Valencia puede construirse una tipología de los municipios que la integran (tabla 3), lo cual, como se verá, resulta particularmente conveniente para nuestro análisis posterior. En la tipología destaca, en primer lugar, la ciudad central, que, como se ha dicho, concentra casi la mitad de las secciones vulnerables y más de tres cuartos de las acomodadas del área metropolitana. La tipología pone en relieve, asimismo, la especialización de la mayoría de los municipios, bien en secciones vulnerables, bien en acomodadas. Así, 13 de los 44 municipios del área metropolitana cuentan con secciones vulnerables, pero no acomodadas. En 5 se da la situación opuesta, es decir, hay áreas acomodadas, pero no vulnerables. En 22 no hay presencia ni de secciones vulnerables ni de acomodadas. Finalmente, solo en 4 municipios se encuentran secciones censales localizadas en los dos extremos, la ciudad central, las dos grandes ciudades del área metropolitana circundante (Torrent y Paterna) y Moncada.

Tabla 3. Tipología de municipios según su relación con la segregación residencial.  
Área metropolitana de Valencia (2018)

	Número de municipios	% sobre total	Población media (2018)
1. Municipios con secciones vulnerables, pero sin secciones acomodadas	13	29,5 %	25.910
2. Municipios con secciones acomodadas, pero sin secciones vulnerables	5	11,4 %	15.323
3. Municipios con secciones en ambos extremos	3	6,8 %	56.999
4. Municipios sin secciones en ningún extremo	22	50,0 %	7.661
5. Valencia	1	2,3 %	791.174
Total	44	100,0 %	35.095

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares y padrón continuo de población*.

## RECURSOS LOCALES Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

Una vez presentados brevemente los procesos de segregación en el área metropolitana de Valencia y su plasmación territorial actual, podemos pasar a analizar la relación de la segregación residencial con los recursos locales, objetivo principal del presente trabajo. Para llevar a cabo esta tarea se utilizarán, como se ha indicado, dos fuentes principales. Por una parte, los datos procedentes del *Atlas de distribución de la renta de los hogares* del INE para el año 2018, a los que hemos recurrido ampliamente en el apartado anterior. Por otra, las informaciones relativas a los ingresos y los gastos municipales del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Para los datos de esta segunda fuente, se ha optado por calcular la media del periodo 2016-2020 con el fin de evitar que oscilaciones temporales pudieran conducir a conclusiones espurias.

Antes de adentrarnos en el análisis de los datos, conviene señalar una cuestión esencial. Los recursos de los que disponen los municipios del área metropolitana de Valencia resultan, en términos comparativos, notablemente inferiores a los de otras grandes áreas metropolitanas españolas. Así, mientras que los ingresos municipales per cápita en el periodo 2016-2020 de los municipios de las áreas metropolitanas de Bilbao, Barcelona y Madrid fueron, respectivamente, de 1.357 €, 1.323 € y 1.277 €, los del área de Valencia alcanzaron apenas 997 €. Los ayuntamientos de la metrópolis valenciana disponen pues, en términos medios, de entre un 20 y un 30 % menos de recursos per cápita que sus contrapartes en las otras grandes ciudades del país. Mientras que los poderes públicos y la sociedad civil valenciana han llamado reiteradamente la atención sobre los problemas de financiación de la Generalitat, las cruciales carencias de las finanzas municipales han pasado mucho más desapercibidas. Más adelante volveremos sobre este tema. Para proceder de manera ordenada, analizaremos en primer lugar la distribución territorial de los ingresos municipales, a continuación, la de los gastos y, finalmente, estudiaremos en detalle las fuentes de los recursos para cada clase de municipio, según la tipología adoptada.

Vamos primero a la cuestión de los ingresos municipales y su relación con la renta de la población en el área urbana de Valencia, a partir de los datos que pueden verse en la tabla 4. La media de ingresos per cápita de los 44 municipios del área metropolitana de Valencia en el periodo 2016-2020 se situó, como ha sido ya mencionado, en 996,6 €. Ahora bien, dicho dato esconde la existencia de muy notables diferencias internas. En efecto, como puede apreciarse en la tabla 4, la ciudad de Valencia tiene unos ingresos de 1.149,7 €, muy superiores a la media. Esto es así porque el municipio central dispone de recursos procedentes de su condición de capital administrativa y económica, que a efectos de nuestro análisis resultan claramente distorsionantes. Si se excluye la capital, la media de ingresos de los 43 municipios restantes se sitúa en 836,2 €.

Hecha esta salvedad, procedemos a analizar la distribución de los recursos locales en relación con la renta media de su población. Para ello, resulta útil distribuir los 43 municipios que integran el área metropolitana (excepto Valencia) en cuatro cuartiles de ingresos para ver cuál es la proporción de población de secciones censales vulnerables y acomodadas que reside en cada uno de ellos. Como puede constatarse, los datos vienen a confirmar en buena medida la hipótesis de partida: los grupos sociales más vulnerables tienden a residir en los municipios que cuentan con menos recursos per cápita y los más acomodados en aquellos que cuentan con mayor disponibilidad. Así, más de la mitad de la población que habita en secciones vulnerables, el 56,6 % exactamente, reside en municipios del primer cuartil, es decir

Tabla 4. Características de los municipios agrupados por cuartiles de ingresos municipales per cápita. Área metropolitana de Valencia (2016-2020)

Cuartil	Promedio de ingresos € per cápita	N.º mun.	Pob. sec. vulnerables	%	Pob. sec. acomodadas	%	Pob. total	%	Pob. media	Pob. vul. respecto al total del cuartil	Pob. ac. respecto al total del cuartil
1	723,1	11	39.230	56,6 %	8.595	25,7 %	314.174	41,7 %	28.561	12,5 %	2,7 %
2	811,0	11	2.681	3,9 %	3.866	11,6 %	105.970	14,1 %	9.634	2,5 %	3,6 %
3	904,1	11	21.601	31,1 %	8.607	25,8 %	256.695	34,1 %	23.336	8,4 %	3,4 %
4	1.109,2	10	5.847	8,4 %	12.347	37,0 %	76.151	10,1 %	7.615	7,7 %	16,2 %
Total (sin Val.)	836,2	43	69.359	100,0 %	33.415	100,0 %	752.990	100,0 %	17.511	9,2 %	4,4 %
Valencia	1.149,7	1	63.431		121.907		791.174			8,0 %	15,4 %
Total área metrop.	996,6	44	132.790		155.322		1.544.164			8,6 %	10,1 %

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*; Ministerio de Hacienda y Función Pública, COMPREL; INE, *Padrón continuo de población*.

en el grupo con ingresos per cápita más reducido. En cambio, solo el 8,4 % lo hace en los municipios del cuarto cuartil, cuyos ayuntamientos tienen unos ingresos por habitante más elevados.

Bien es verdad que la distribución de la población residente en secciones censales acomodadas resulta, a primera vista, más homogénea. Los datos indican que el 37 % de esta habita en municipios del cuarto cuartil, que, sumada a la que habita en los del tercer cuartil, comporta que el 62,7 % de la población residente en secciones acomodadas vive en municipios cuyos ayuntamientos tienen unos ingresos per cápita superiores a la media. Ahora bien, esta constatación contrasta con la paradoja de que el 25,7 % de la población residente en secciones acomodadas pertenece a municipios del primer cuartil. La explicación se encuentra en buena medida en el hecho de que parte de ella reside en el municipio de Torrent, localidad con un importante peso relativo por tratarse de la segunda ciudad del área metropolitana, la cual, pese a contar con secciones censales en los dos extremos, pertenece al primer cuartil.

La interrelación entre segregación residencial y los ingresos de los ayuntamientos se hace de nuevo evidente al observar el peso relativo de la población residente en secciones vulnerables y acomodadas sobre el total de la población de los municipios de cada cuartil. Al hacerlo se constata que el 12,5 % de la población de los municipios del primer cuartil (39.230 personas) reside en secciones censales vulnerables, mientras que solo el 2,7 % (8.595 personas) lo hace en entornos acomodados. En cambio, en el otro extremo la relación se invierte, de tal manera que entre los municipios del cuarto cuartil solo un 7,7 % (5.847 personas) de la población vive en secciones vulnerables, mientras que el 16,2 % (12.347 personas) lo hace en secciones acomodadas.

Veamos ahora la interrelación entre la segregación residencial y los gastos per cápita de los municipios (tabla 5). Como se puede observar, en el caso de la población vulnerable los resultados siguen la misma lógica que en el caso de los ingresos, con algunas pequeñas variaciones. En cambio, la población residente en secciones acomodadas gana peso en los municipios del primer y del tercer decil de gastos, debido a la pertenencia respectiva de las dos grandes ciudades del entorno metropolitano, Torrent y Paterna, a estos dos deciles. Asimismo, dos municipios se mueven de cuartil respecto a la distribución por ingresos: por una parte, Moncada –la tercera ciudad del entorno metropolitano con secciones censales en ambos extremos– pasa del segundo cuartil en el caso de los ingresos al primero en el de los gastos; por otra parte, Rocafort, municipio donde dos terceras partes de la población viven en secciones acomodadas, pasa del cuarto cuartil de ingresos al tercero de gastos.

En definitiva, a partir de los datos expuestos se constata cómo, en términos generales, las secciones censales de menor renta media tienen más probabilidades de encontrarse en un municipio que cuenta con ingresos más bajos y que, por lo tanto, debe ejecutar unas partidas de gastos más moderadas. En cambio, las secciones censales de renta más elevada tienen mayor propensión a pertenecer a municipios donde los mayores ingresos se traducen en una mayor capacidad de gasto. Dichas conclusiones son coincidentes con las obtenidas en trabajos previos para el área metropolitana de Barcelona (Checa et al., 2022), lo cual sugiere que la relación detectada puede ser común a otras áreas urbanas españolas. En la tabla 6 se ha aplicado la tipología de municipios elaborada en el apartado anterior para las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, y se ha cruzado con los datos de ingresos per cápita de los ayuntamientos: los resultados parecen indicar claramente la verosimilitud de esta hipótesis.

Tabla 5. Características de los municipios agrupados por cuartiles de gastos municipales per cápita. Área metropolitana de Valencia (2016-2020)

Cuartil	Promedio de gasto € per cápita	N.º mun.	Pob. sec. vulnerables	%	Pob. sec. acomodadas	%	Pob. total	%	Pob. media	Pob. vul. respecto al total del cuartil	Pob. ac. respecto al total del cuartil
1	667,0	11	38.094	54,9 %	10.111	30,3 %	318.948	42,4 %	28.995	11,9 %	3,2 %
2	754,7	11	6.230	9,0 %	2.350	7,0 %	127.746	17,0 %	11.613	4,9 %	1,8 %
3	848,5	11	19.188	27,7 %	13.229	39,6 %	207.506	27,6 %	18.864	9,2 %	6,4 %
4	990,0	10	5.847	8,4 %	7.725	23,1 %	98.790	13,1 %	9.879	5,9 %	7,8 %
Total (sin Val.)	774,2	43	69.359	100,0 %	33.415	100,0 %	752.990	100,0 %	17.511	9,2 %	4,4 %
Valencia	1.093,4	1	63.431		121.907		791.174			8,0 %	15,4 %
Total área metrop.	937,6	44	132.790		155.322		1.544.164			8,6 %	10,1 %

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*; Ministerio de Hacienda y Función Pública, COMPREL; INE, *Padrón continuo de población*.

Tabla 6. Ingresos per cápita de los ayuntamientos de las áreas metropolitanas españolas de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia, según tipología de municipios (2016-2020)

	Barcelona	Bilbao	Madrid	Valencia
Total del área metropolitana	1.322,8 €	1.356,6 €	1.276,7 €	996,6 €
1. Con s. c.* vulnerables, pero sin acomodadas	1.104,6 €	1.182,2 €	799,9 €	806,0 €
2. Con s. c.* acomodadas, pero sin vulnerables	1.241,9 €	1.222,8 €	1.106,0 €	864,9 €
3. Con s. c.* en ambos extremos	1.017,8 €	-	835,7 €	820,7 €
4. Sin s. c.* en los extremos	1.210,2 €	1.314,0 €	918,6 €	899,6 €
5. Municipio central	1.736,4 €	1.571,8 €	1.548,8 €	1.149,7 €
Diferencia de ingresos per cápita entre municipios del tipo 1 y del tipo 2	-137,4 €	-40,6 €	-306,1 €	-58,9 €
	-11,1 %	-3,3 %	-27,7 %	-6,8 %

\* s. c.: sección censal

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares*; Ministerio de Hacienda y Función Pública, CONPREL; INE, *Padrón continuo de población*.

En efecto, más allá de las diferencias de los ingresos per cápita entre las diferentes áreas urbanas a las que ya nos hemos referido, se puede apreciar cómo se reproducen las desigualdades en el interior de las áreas metropolitanas. Así, los municipios del tipo 1 (con secciones censales vulnerables, pero sin acomodadas) tienen unos ingresos siempre inferiores a los municipios que se encuentran en la situación opuesta, es decir, los del tipo 2 (con secciones acomodadas, pero sin vulnerables). Las diferencias en el caso de Madrid muestran una polarización muy notable, ya que los municipios del primer grupo ingresan un 27,7 % menos que los del segundo. Por su parte, en el área metropolitana de Valencia las diferencias se sitúan en el 6,8 %, en una posición intermedia entre la situación de Barcelona y la de Bilbao, que resulta ser la más igualitaria en este aspecto.

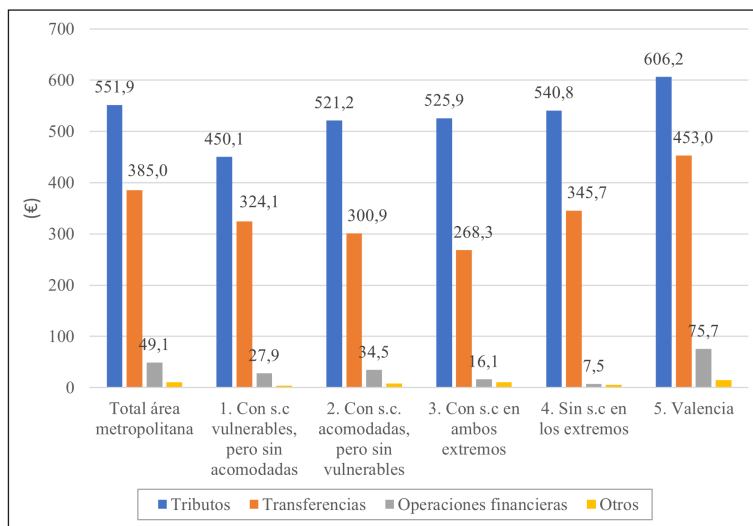
Cabe destacar, asimismo, la situación de los municipios del tipo 3 (que cuentan con secciones censales en los dos extremos). Estos podrían, en teoría, realizar funciones redistributivas en el interior de su territorio. Pero los datos muestran que disponen de unos ingresos medios más próximos a los municipios del tipo 1, lo que dificultaría, junto con otras cuestiones, que sus ayuntamientos pudieran afrontar por sí solos este reto. En cambio, los municipios del tipo 4 (sin secciones censales en situaciones extremas), que en principio no deberían hacer frente a tanta presión, disponen, en términos generales, de mayores niveles de ingresos per cápita. Finalmente, el municipio de Valencia, que dispone de mayores ingresos medios que el resto y alberga, como hemos visto, numerosas secciones censales vulnerables y acomodadas, es el que, en principio, se encuentra en mejores condiciones para emprender políticas de carácter redistributivo entre sus barrios.

Efectuada esta contextualización, podemos pasar a analizar de manera detallada los ingresos de los municipios del área metropolitana de Valencia, en relación con su composición social. Como muestra la tabla 6, los municipios cuyas secciones censales en situaciones extremas pertenecen solo a la categoría vulnerable (tipo 1) son aquellos que disponen de menos ingresos municipales per cápita. Todas las otras

categorías disponen de ingresos más elevados, empezando por la ciudad de Valencia, seguida, en este orden, de los municipios pertenecientes a los tipos 4, 2 y 3.

A la hora de explicar las razones de estas diferencias, es necesario analizar las *fuentes de los ingresos locales*. Como es sabido, estos pueden tener cuatro orígenes diversos: los tributos (impuestos propios, tasas, precios públicos, contribuciones especiales y participación en impuestos estatales), transferencias (procedentes esencialmente del Estado, la comunidad autónoma u otras administraciones), las operaciones financieras y otros (Vilalta, 2015). Tal como puede apreciarse en la figura 2, estas dos últimas fuentes tienen un peso muy reducido respecto al conjunto de los ingresos municipales. La atención debe centrarse, por lo tanto, en los tributos y las transferencias, capítulos en los cuales, como se verá, existen muy relevantes diferencias entre los diversos tipos de municipios.

Figura 2. Capítulos de ingresos de los ayuntamientos del área metropolitana de Valencia, según tipología de municipio, 2016-2020 (en € per cápita)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental. Atlas de distribución de la renta de los hogares* y Ministerio de Hacienda y Función Pública, CONPREL.

Por lo que se refiere a los tributos, los municipios del tipo 1 tienen unos ingresos medios de 450 €, muy inferiores al resto de los municipios. La diferencia es muy notable respecto a la ciudad de Valencia y a los municipios del tipo 3, entre los que figuran, como se ha indicado, localidades de gran tamaño. Pero se observan también desigualdades importantes respecto a los municipios de los tipos 4 y 2. Estos últimos han contado en el periodo estudiado con unos recursos medios per cápita de 521 €. Dicho de otro modo, entre los municipios que cuentan en su término con secciones censales en situación extrema, aquellos que solo tienen secciones vulnerables (tipo 1) vienen a recaudar, en materia de tributos, un 14 % menos que aquellos que solo albergan secciones acomodadas (tipo 2).

Dichas diferencias podrían ser corregidas por las transferencias, que, en su gran mayoría, el 79 %, provienen del Estado, el 14 % de la Generalitat Valenciana, el 6 % de entidades locales, y el 1 % restante corresponde a otras transferencias, en parte procedentes del exterior. En el caso de las transferencias más cuantiosas, las procedentes del Estado, hay que diferenciar entre las que se derivan de la Participación Municipal en los Tributos del Estado (PMTE), destinada a municipios de menos de 75.000 habitantes, y el Fondo Complementario (FC), para el resto. Unas y otras están basadas en fórmulas de cálculo diferentes, que tienen en común considerar de manera escasa la compensación entre las diferentes capacidades tributarias de los municipios (Vilalta, 2015).

Tal como puede apreciarse en la figura 2, las transferencias compensan solo parcialmente los desequilibrios generados por los ingresos propios entre los municipios de la tipología 1 y 2. En concreto, los primeros ingresan por transferencias 324 €, mientras que en los segundos disminuyen ligeramente hasta los 301 €, una diferencia del 8 % que no compensa la desigualdad derivada de los tributos, notablemente más elevada.

Más reducidas son las transferencias que reciben los municipios del tipo 3, los que tienen secciones censales en ambos extremos: 269 € de media en el periodo estudiado. Bien es cierto que, como se acaba de ver, estos ayuntamientos disponen de unos ingresos por tributos propios más elevados. No obstante, debe recordarse que se trata de localidades donde también hay una notable concentración de población vulnerable. Por ello, la baja proporción de transferencias en sus ingresos exigiría extremar la progresividad en la recaudación de los tributos, para evitar trasladar a la población más vulnerable una carga fiscal superior a la que soportaría en otro tipo de municipio.

Finalmente, cabe destacar la situación claramente ventajosa de los 22 municipios del tipo 4, los que no cuentan con secciones censales en situación extrema, que disponen de los ingresos más elevados, tanto por tributos (541 €) como por transferencias (346 €). Se trata de localidades situadas, en su gran mayoría, en l'Horta Nord (a excepción de cuatro en l'Horta Sud) y sin presencia alguna en l'Horta Oest.

Vista la escasa capacidad correctora de las transferencias en la dotación de recursos, puede colegirse que los ingresos de los ayuntamientos se encuentran fundamentalmente condicionados por los tributos. Entre estos, el principal capítulo corresponde a los impuestos propios, que en el área metropolitana de Valencia representan el 76 % de todos los tributos. El resto se divide entre tasas, precios públicos y contribuciones especiales, por los que se recauda el 20 %, mientras que solo el 5 % corresponde a participaciones en impuestos estatales como el IVA, el IRPF e impuestos especiales.

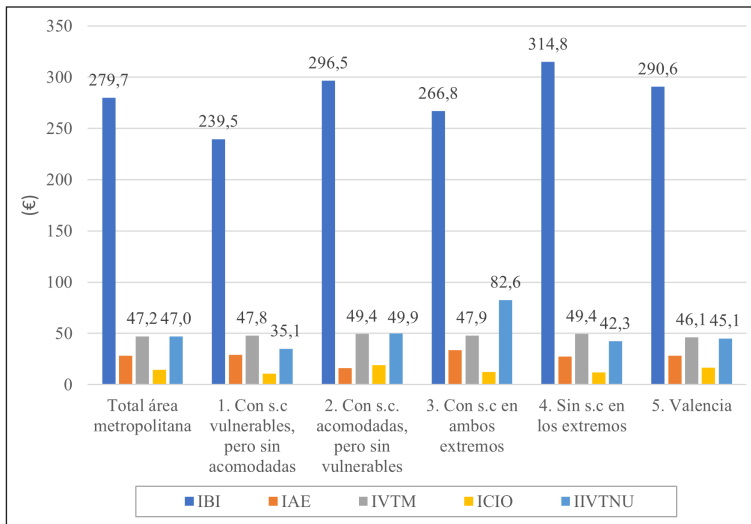
Estas últimas participaciones impositivas solo las reciben los consistorios de más de 75.000 habitantes, si bien son descontadas después de las transferencias del Estado que perciben los mismos municipios. Así se explica que las transferencias de los municipios del tipo 3 vistas con anterioridad, entre los que se encuentran Torrent, con 79.979 habitantes, sean las más reducidas. A nuestros efectos resulta, pues, de enorme relevancia profundizar en la cuestión de los impuestos propios y su relación con las tipologías de municipios establecida.

La figura 3 muestra la distribución de ingresos medios per cápita por impuestos propios con relación al perfil social de los municipios en el periodo 2016-2020. En ella puede observarse cómo el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es el principal impuesto propio, de modo que representa en el periodo



2016-2020 el 67,1 % del total. Lo siguen el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), con el 11,3 %; el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), con otro 11,3 %; el impuesto de actividades económicas (IAE), con el 6,8 %; y, finalmente, el impuesto de construcciones, instalaciones y obras (ICIO), con el 3,5 %.

Figura 3. Clasificación de los impuestos propios según la tipología de municipio. Área urbana de Valencia, 2016-2020 (en € per cápita)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Estadística experimental, Atlas de distribución de la renta de los hogares* y Ministerio de Hacienda y Función Pública, CONPREL.

Dos de los principales impuestos, el IBI y el IVTM, guardan, *a priori*, una relación estrecha con la renta de los hogares. Así, el IBI (modificado en el caso de catastros poco actualizados por los coeficientes municipales), se relaciona con el precio de las viviendas y este, como es bien sabido, constituye el filtro principal para la población a la hora de adquirirlas o alquilarlas. Por lo que se refiere al IVTM, se ha considerado a menudo que se trata de un impuesto muy correlacionado con los ingresos de los hogares, tanto porque la potencia de los vehículos es el principal parámetro impositivo como por su número medio por hogar (Calvo et al., 2007), aunque, como se verá, este no es exactamente el caso del área metropolitana de Valencia. Finalmente, el IAE, que en muchas ocasiones ha atraído la atención de los municipios por las posibilidades de ampliar y diversificar su base fiscal, solo representa un 6,8 % del total de la recaudación por impuestos.

Descrita la distribución de los impuestos propios en el conjunto de los ayuntamientos del área metropolitana, resulta revelador analizar el detalle en función de la tipología de municipios. Así, puede verse que la fortaleza presupuestaria de los municipios del tipo 2, es decir aquellos que albergan secciones acomodadas, pero no vulnerables, se sustenta principalmente en el IBI. En efecto, en términos medios

per cápita estos municipios ingresan por esta rúbrica 296,5 €, un 23,8 y 11,1 % más que los municipios del tipo 1 y del tipo 3, respectivamente. Se puede apreciar que, también en este campo, los municipios con más capacidad recaudatoria son los del tipo 4.

Por lo que respecta al resto de la cesta impositiva municipal, los ingresos por el IVTM son muy parecidos entre todas las tipologías de municipios, lo que contrasta con el resultado esperado y también con los resultados obtenidos en el área metropolitana de Barcelona (Checa et al., 2022). Tomando como certeza que la población con más ingresos dispone de más vehículos y más potentes, la distorsión podría indicar que en el área metropolitana de Valencia la fiscalidad municipal en este campo no considera estos criterios de la misma forma. En todo caso, estudios más detallados podrían conducir a resultados más concluyentes.

En cambio, en el resto de los impuestos propios vuelven a aparecer diferencias significativas. En el caso del IAE y del ICIO, su peso en la cesta de impuestos es reducido. Más abultadas son las diferencias del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), en el que los municipios del tipo 3, es decir, los que cuentan con secciones censales en los dos extremos, sobresalen por encima del resto, mientras que los municipios del tipo 1 son los que menos vuelven a recaudar.

En definitiva, el análisis del conjunto de los presupuestos municipales permite concluir que, dejando a un lado la capital, en el área metropolitana de Valencia, los municipios que cuentan con una mayor presencia de secciones censales acomodadas disponen de ingresos más elevados. En cambio, donde hay una mayor presencia absoluta y relativa de secciones vulnerables, los ayuntamientos cuentan con menos recursos. Por su parte, los municipios con secciones censales en ambos extremos se encuentran en un punto intermedio, pero más próximos a la última tipología descrita. Finalmente, cabe destacar que los municipios sin secciones censales en situaciones extremas son los que tienen mayores ingresos per cápita.

A nuestros efectos, debe destacarse que estas diferencias encuentran una buena parte de explicación en el propio fenómeno de la segregación. Así, se ha visto cómo los impuestos propios de los municipios son los que acaban determinando en buena parte el volumen de los ingresos locales, ante la falta de capacidad compensatoria efectiva de las transferencias provenientes de otras administraciones, principalmente del Estado. Pues bien, entre los impuestos propios, las partidas más relevantes corresponden al IBI y al IIVTNU, que, juntos, aportan el 78,4 % de la recaudación impositiva. Se trata precisamente de impuestos directamente relacionados con el precio de la vivienda y el suelo, que son, como es bien sabido, los principales filtros del proceso de segregación residencial en las áreas urbanas españolas. De este modo, segregación y recursos municipales no solo se relacionan, sino que se consolidan recíprocamente.

#### CONCLUSIONES: EVIDENCIA APORTADA E IMPLICACIONES POLÍTICAS

De los datos aportados y el análisis realizado se derivan un conjunto de conclusiones que confirman, en buena medida, nuestras hipótesis de partida. Recapitulamos a continuación las constataciones y hallazgos más destacados para concluir con unas breves reflexiones acerca de sus implicaciones políticas.

*Ciudad de ricos, ciudad de pobres.* En el área metropolitana de Valencia existe, como en el resto de las grandes ciudades españolas, una acusada segregación residencial. Esta se expresa por la tendencia

de los hogares con similares niveles de renta a agruparse en diversos barrios. Muestra de dicha realidad la constituye el hecho de que la renta media de las secciones censales acomodadas (las que pertenecen al decil más alto en la distribución de la renta) es 3,25 veces superior a la de las secciones vulnerables (las pertenecientes al decil más bajo). En el año 2018, residían en las primeras 155.322 personas y en las segundas 132.790, lo cual equivale, respectivamente, al volumen de población de una ciudad como Logroño –las áreas más acomodadas– y como Tarragona –las más vulnerables, que vienen a configurar, de forma discontinua, la “ciudad de ricos y ciudad de pobres” de la que ha hablado Bernardo Secchi (2013)–.

*La segregación, fenómeno metropolitano.* En comparación con las ciudades centrales de otras áreas metropolitanas de mayor superficie y población, como Madrid o Barcelona, el municipio de Valencia alberga un alto porcentaje de secciones censales con niveles de renta extremos: cerca del 80 % de las secciones acomodadas y más de la mitad de las vulnerables del conjunto del área metropolitana se encuentran en la ciudad. Sin embargo, el fenómeno de la segregación ha alcanzado, también aquí, escala metropolitana. De este modo, los municipios tienden a especializarse socialmente: excepto la capital y algunas otras localidades metropolitanas de mayor población –como Torrent y Paterna–, las localidades que albergan secciones censales vulnerables no contienen secciones acomodadas y viceversa.

*Bajos recursos medios por cápita.* La segregación residencial se combina, pues, con la integración metropolitana y la fragmentación administrativa del área urbana. Por ello, mantiene una relación estrecha con la distribución de los recursos locales, en un contexto general de escasez relativa de estos: se ha constatado que, en términos medios, los recursos per cápita de los que, en términos medios, disponen los ayuntamientos de las áreas metropolitanas de Bilbao, Barcelona o Madrid son alrededor de un tercio superiores a los del área metropolitana de Valencia.

*Las áreas más vulnerables se agrupan en los municipios con menores ingresos.* Se ha constatado que en el área metropolitana de Valencia (excluida la capital) el 56,6 % de los habitantes de las secciones censales vulnerables tiene vecindad en municipios pertenecientes al cuartil con menores ingresos per cápita. En ellos, las secciones censales vulnerables albergan el 12,5 % de la población, mientras que las acomodadas aportan solo el 2,7 % de sus habitantes. En cambio, en el otro extremo, las secciones censales acomodadas aportan el 16,2 % de la población en los municipios del cuartil de ingresos más altos, y las vulnerables solo el 7,7 %.

*El contraste entre necesidades y recursos.* Se detecta así la paradoja de que la población con menos ingresos y, en principio, con mayores necesidades de servicios públicos, tiende a residir en las localidades con menor capacidad económica para prestarlos. En cambio, las secciones censales más acomodadas tienden a agruparse en los municipios con mayores recursos. Esta tendencia es perceptible, con diversos matices, tanto por lo que se refiere a los ingresos como a los gastos.

*La escasez de recursos de los municipios con secciones censales vulnerables.* Establecida una tipología de los municipios del área metropolitana de Valencia según la presencia en ellos de secciones censales en situación extrema, se ha constatado que aquellos que, entre estas, cuentan solo con secciones vulnerables son los que disponen de un nivel de ingresos medios más bajo: 806 € per cápita, un 19,1 % inferior a la media metropolitana.

*El origen de la desigual financiación: tributos y transferencias.* La escasez de ingresos de los municipios del entorno metropolitano con presencia exclusiva de secciones censales vulnerables tiene su origen, sobre todo, en la parvedad de los ingresos procedentes de los tributos propios. En términos per cápita estos resultan un 18,4 % inferiores a la media metropolitana. Aunque reducen algo las diferencias entre los municipios, las transferencias interadministrativas de recursos, procedentes mayoritariamente del Estado, no alcanzan a compensar esta desigualdad.

*La segregación, causa y consecuencia de la escasez de recursos.* Los bajos ingresos por tributos de estos municipios se derivan, a su vez, de la debilidad de su recaudación procedente del impuesto de bienes inmuebles (IBI) y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Se trata de dos figuras que suponen el 78,4 % de la recaudación municipal por tributos en el área metropolitana. Dichos impuestos están directamente relacionados con el precio del suelo y la vivienda, que constituyen, precisamente, el principal factor de atracción de la población vulnerable hacia determinadas localidades. De este modo, los precios inmobiliarios relativamente bajos comportan tanto la concentración de población vulnerable como la disponibilidad de menores recursos a la hora de proveer servicios públicos.

La evidencia aportada ratifica pues la hipótesis de que –al combinarse con la extensión del área urbana y su fragmentación administrativa– la segregación residencial comporta una menor disponibilidad de recursos para los municipios donde se concentra la mayor parte de la población vulnerable. Las desigualdades existentes en el área metropolitana de Valencia se ven temperadas por la elevada presencia de las secciones censales vulnerables en el término municipal de la capital, que dispone de mayores recursos per cápita que el resto. Sin embargo, en el entorno metropolitano la población de las secciones vulnerables tiende a concentrarse claramente en los municipios que disponen de menores ingresos.

La experiencia internacional muestra que para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable resulta necesario mejorar la habitabilidad, la accesibilidad, la provisión de servicios, la calidad del espacio público y las redes asociativas de las áreas en las que esta se concentra. A su vez, este tipo de intervenciones permite paliar las diferencias de asequibilidad de la vivienda y de calidad del entorno que se encuentran en el origen de las dinámicas de segregación residencial.

Ahora bien, las posibilidades de impulsar políticas efectivas de vivienda y de rehabilitación urbana desde las instituciones locales se ve seriamente obstaculizada por la escasez de recursos de los municipios donde se concentra la población más vulnerable. Por ello, en el área urbana de Valencia parece perentorio disponer de mecanismos que permitan una mayor igualdad en la distribución de los recursos. Estos instrumentos de gobernanza podrían revestir diversas formas: desde la adopción de políticas urbanas redistributivas por parte de la Generalitat Valenciana hasta la progresiva consolidación fiscal entre municipios asociada a la creación de un Gobierno metropolitano.

Sobre la situación de la gobernanza metropolitana en España, Joan Romero escribió hace unos años: “El remarcable fracaso para desarrollar mecanismos de gobierno del territorio adaptados a la evolución de la ciudad ‘real’ en España constituye uno de los mejores ejemplos para constatar la distancia existente entre la retórica territorial y las políticas públicas reales” (Romero, 2009, p. 182). En el área urbana de

Valencia –como en el resto de las grandes ciudades españolas– salvar la distancia entre la realidad de los hechos, la retórica y las políticas públicas es hoy una exigencia insoslayable.

#### REFERENCIAS

- Ariño, A. & Romero, J. (2016). *La secesión de los ricos*. Barcelona: Galaxia de Gutemberg.
- Blanco, I. & Nel·lo, O. (eds.) (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Blanco, I. & Gomà, R. (eds.) (2022). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boira, J.V. (2011). *Valencia: la ciudad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Calvo, M. J., Güell, X., & Salabert, J. (2007). *Distribució territorial de la Renda Familiar a Barcelona*. Barcelona Economia / Ajuntament de Barcelona.
- Checa, J., Donat, C. & Nel·lo, O. (2022). *La segregación residencial y los recursos municipales*. En Blanco, I. & Gomà, R. (coords.). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Del Romero, L. (2021). La segregación urbana y sus efectos en el área metropolitana de Valencia. En Nel·lo, O. (ed.). *Efecto Barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Donat, C. (2020). Segregación residencial y recursos municipales. El caso de los sistemas urbanos del arco metropolitano de Barcelona. En Parreño, J. M. & Moreno, C. J. (coords.). *La reconfiguración capitalista de los espacios urbanos: transformaciones y desigualdades*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de las Palmas.
- Farinós, J., Ojeda, J. F., & Trillo J. M. (2019). *España: geografías para un Estado postmoderno*. Madrid / Barcelona: AGE.
- Farinós, J. & Peiró, E. (2022). El fenómeno metropolitano y su ordenación en la Comunitat Valenciana: diversidad de iniciativas y enfoques para un inacabado plan metropolitano de Valencia. En Vicuña, M., Elimbaum, P., & Valenzuela, L. M. *Planes metropolitanos en Iberoamérica. Culturas e instrumentos*. Santiago de Chile: RiL Editores.
- Feria, J. M. (2018). Los procesos metropolitanos en España: intensificación estructural y nuevos desafíos. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 61.
- Gómez Mendoza, J., Lois, R., & Nel·lo, O. (eds.) (2013). *Repensar el Estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Hildebrand, A. (2017). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas: Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Nel-lo, O. & Durà, A. (2020). Geographical Presences and Absences: The Role of Spanish Academic Geography in Geopolitical Debates. En Lois, R. (ed.). *Geographies of Mediterranean Europe*. Cham: Springer.
- Nel-lo, O. (2017). El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales. En Romero, J. (coord.). *Geografía Humana de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nel-lo, O. (ed.) (2021). *Efecto Barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- OCDE (2018). *Estudios Económicos de la OCDE. España*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>
- Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle*. París: Éditions du Seuil.
- Pitarch, M. D. (2014). *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Pitarch, M. D. (dir.) (2017). *Estructura, vida y gobierno en territorios complejos. El área metropolitana de Valencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2005). El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de cooperación y coordinación territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39.
- Romero, J. (2006). *España inacabada*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de València.
- Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Romero, J. (2010). Sobre el buen gobierno de las áreas metropolitanas y las regiones urbanas en Europa. En Pascual, J. M. & Godàs, X. *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Romero, J. (2012). Ciudades y regiones urbanas y metropolitanas en España: nueva agenda en un contexto globalizado. En Montaner, J. M. & Subirats, J. *Repensar las políticas urbanas: apuntes para una agenda urbana*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Romero, J. & Farinós, J. (2012). Cities and Urban and Metropolitan Regions in Spain: A New Agenda in a Global Context. En Seixas, J. & Albet, A. *Urban Governance in Southern Europe*. Farnham: Ashgate.
- Romero, J. & Francés, M. (2012). *La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con un futuro incierto*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Romero, J., Salom, J., Albertos, J. M., Pitarch, M. D., & Melo, C. (2018). Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia: ¿a la búsqueda de nuevos modelos? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, L, 198.
- Romero, J., Zornoza, C., & Pitarch, M. D. (2022). La gobernanza metropolitana en la Comunidad Valenciana. Una oportunidad perdida. En Tomàs, M. (ed.). *Gobernanza metropolitana: la anomalía española en el contexto europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salom, J. (coord.) (2020). *Las áreas metropolitanas españolas entre competitividad y la sostenibilidad. Nuevas herramientas para una política urbana en el contexto global*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salom, J., Thomas, I., & Montero, G. (2021). Delimitación y caracterización morfométrica del área metropolitana de Valencia. *Cybergeo. European Journal of Geography*, 1001.

- Sanchis Guarner, M. (2007 [1972]). *La ciutat de València. Síntesi de història i geografia urbana*. Valencia: Tres i Quatre.
- Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.
- Sorribes, J. (1985). *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Sorribes, J. (2015). *Valencia 1940-2014: construcción y destrucción de la ciudad*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Sorribes, J. & Romero, J. (2001). Dinámicas y procesos recientes en las áreas metropolitanas. En Romero, J. et al. *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*. Barcelona: Ariel.
- Sorribes, J. & Romero, J. (2006). El fracaso de las experiencias de gobierno metropolitano en España. En Romero, J. & Farinós, J. (eds.). *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. Londres: W. W. Norton & Company.
- Tammaru, T., Marcińczak, S., Ham, M. van, & Musterd, S. (eds.) (2016). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West*. Nueva York: Routledge.
- Van Ham, M., Tammaru, T., Ubarevičienė, R., Janssen, H. (eds.) (2021). *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality. A Global Perspective*. Cham: Springer.
- Vilalta, M. (ed.) (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona.
- Zornoza, C. (2022). *Estructura urbana y movilidad en el área metropolitana de Valencia. Análisis de la evolución entre los años 1902-1942-1982-2017*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

Cómo citar este artículo:

Nel-lo, O. & Donat, C. (2023). Segregación residencial y recursos locales en el área urbana de Valencia: la necesidad de gobernanza metropolitana. *Cuadernos de Geografía*, 110, 289-311.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25423>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.





ENRIC MENDIZÀBAL<sup>a</sup>

## “FEDERALISMO HISPANO E IBÉRICO”: UN TEXTO POCO CONOCIDO DE GONZALO DE REPARAZ RUIZ

### RESUMEN

El geógrafo Gonzalo de Reparaz Ruiz publicó en la revista suiza *L'Action Fédéraliste Européenne* (1947) un artículo titulado “Fédéralisme Hispanique et Ibérique (Précédents et possibilités)”. Esta publicación tuvo una corta existencia entre los años 1946-1948 y una escasa difusión. El presente texto tiene como objetivo la edición y traducción al castellano de este artículo. Además, se presenta una semblanza de Gonzalo de Reparaz Ruiz, así como la noticia de la revista donde publicó su artículo.

**PALABRAS CLAVE:** España; federalismo; geografía histórica; geografía política; Gonzalo de Reparaz Ruiz; pensamiento geográfico.

### “HISPANIC AND IBERIAN FEDERALISM”: A FORGOTTEN TEXT BY GONZALO DE REPARAZ RUIZ

### ABSTRACT

The geographer Gonzalo de Reparaz Ruiz published in the Swiss magazine *L'Action Fédéraliste Européenne* (1947) an article entitled “Fédéralisme Hispanique et Ibérique (Précédents et possibilités)”. This publication had a short existence between the years 1946-1948 and was not widely distributed. The present text aims to edit and translate the article into Spanish. In addition, there is a biography of Gonzalo de Reparaz Ruiz, as well some information about the journal where the text was published.

---

<sup>a</sup> Profesor jubilado del Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). enric.mendizabal@uab.cat, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6066-7515>

Fecha de recepción: 05-09-2022. Fecha de aceptación: 01-05-2023.

KEYWORDS: Spain; federalism; historical geography; political geography; Gonzalo de Reparaz Ruiz; geographical thought.

### SEMBLANZA DE GONZALO DE REPARAZ RUIZ<sup>1</sup>

Gonzalo de Reparaz Ruiz (Sèvres, 1901 – Lima, 1984)<sup>2</sup> forma parte de una saga de geógrafos: su padre, Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez (Oporto, 1860 – México, 1939) fue un publicista, diplomático y geógrafo portugués (mantuvo toda su vida esta nacionalidad), y se interesó por la geografía política y el colonialismo en Marruecos (Anta, 2016a, 2016b; Ferreti y García-Álvarez, 2019; Soriano, 1999). Gonzalo André de Reparaz (Barcelona, 1932), hijo de Gonzalo de Reparaz Ruiz, fue profesor de geografía del Institut de Géographie de Aix-en-Provence y en la actualidad se encuentra jubilado.

Al igual que su padre, Gonzalo de Reparaz Ruiz mantuvo la nacionalidad portuguesa hasta su fallecimiento, según los pasaportes y documentación consular conservados en el Fons Gonzalo de Reparaz Ruiz (FREP) del Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (ICGC), y que se encuentran en Lima<sup>3</sup>.

Hasta que Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez llegó a Barcelona en 1921 con su mujer y su hijo, Gonzalo de Reparaz Ruiz no tuvo un periodo largo de permanencia en ningún lugar a causa de la vida intensa y compleja de su padre: 1901-1908, entre París y San Sebastián; 1908-1911, en Tánger; 1911-1913<sup>4</sup>, otra vez en París; 1913-1919, en Brasil y Argentina; 1919-1921, en Suiza y Alemania, donde realizó los estudios de geografía, en Berlín. Toda esta vida viajera hizo que Gonzalo de Reparaz Ruiz

1 Este apartado se basa en la información personal de María del Carmen de Reparaz Zamora, del Fons Gonzalo de Reparaz Ruiz (FREP) del Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (ICGC) y de los siguientes textos: Soriano (1999), que describe el archivo de Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez y explica brevemente la biografía de Gonzalo de Reparaz Ruiz; Anta (2016a, 2016b), que relata una biografía de Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez y aborda algunas cuestiones breves sobre Gonzalo de Reparaz Ruiz; Nel-lo (1994), que entrevista a Gonzalo André de Reparaz para hablar de su padre, Gonzalo de Reparaz Ruiz. Este autor estudia la biografía de Gonzalo de Reparaz Ruiz en el ICGC (27/11/2008), presentando el documental “La mirada d’un geògraf. Vida i viatges de Gonçal de Reparaz i Ruiz (1901-1984)”. Esta obra fue dirigida por J. Palau Ribera y M. Benavente y coproducida por MANUAL y Televisió de Catalunya (2008), así como la Societat Catalana de Geografia (19/03/2014). De igual forma, se presenta el libro de Gonzalo de Reparaz Ruiz *Los ríos de la zona árida peruana* (2013, ICGC-Universidad de Piura). En García y Mendizàbal (2017), se analiza la correspondencia entre Gonzalo de Reparaz Ruiz y el geógrafo portugués Amorim Girão. Finalmente, María del Carmen de Reparaz Zamora y Gonzalo André de Reparaz (2005) escriben una interesantísima biografía de su padre y su relación con Portugal.

2 También firmó sus obras como Gonçal de Reparaz (fill), Gonzalo de Reparaz (hijo) o G. de Reparaz. Estas diferentes opciones, junto con el hecho de que su padre firmó sus obras como Gonzalo (G.) de Reparaz, hace que, tal como escribe Soriano (1999, p. 223), “indagando en las bibliotecas públicas [...] vemos que [...] en sus bases de datos confunden al padre con el hijo, adjudicándoles, indistintamente, la autoría de los volúmenes”.

3 Según comunicación personal de María del Carmen de Reparaz Zamora, ella tramitó la nacionalidad española de su padre en 1982, ante lo cual Gonzalo de Reparaz Ruiz habló con el embajador de Portugal en Lima, quien le dijo que no perdía su nacionalidad portuguesa, y solo así aceptó.

4 Gonzalo de Reparaz Ruiz fue enviado a Oporto (1912) al internado Barboza y Gama, mientras sus padres terminaban su estancia en Marruecos. Luego pasaron a buscarlo y de ahí fueron a París (Reparaz y Reparaz, 2005, p. 19).

aprendiera catalán, castellano, francés, alemán, portugués, italiano, inglés, “nociones profundas de árabe” y algo de checo<sup>5</sup>.

Cuando llegó a Barcelona con 20 años, una de las primeras cosas que hizo fue inscribirse en el Centre Excursionista de Catalunya (CEC), lugar donde, además de impulsar excursiones, se desarrollaban numerosas actividades científicas relacionadas con la geografía. Fue en el CEC donde contactó con Pau Vila, introductor de la geografía vidaliana en Cataluña gracias a su relación con Raoul Blanchard, discípulo de Vidal de la Blache y profesor en la Universidad de Grenoble (Oliveras, 2020). Blanchard impartió conferencias y cursos en el CEC sobre geografía humana, urbana y de la montaña entre 1922 y 1931. Gonzalo de Reparaz Ruiz asistió a dichas conferencias (Solé Sabarís, 1985, p. 23) y publicó artículos en el *Bulletí del CEC*<sup>6</sup>. Cabe añadir que Gonzalo de Reparaz Ruiz fue uno de los 27 socios fundadores de la Societat Catalana de Geografia (Bertran et al., 2021).

En el periodo en el que estuvo en Barcelona (1921-1938), Gonzalo de Reparaz Ruiz investigó sobre historia de la geografía y de la cartografía, geografía humana, histórica y política, y geografía de Cataluña. También escribió y tradujo importantes textos de divulgación geográfica<sup>7</sup>.

Fue profesor de geografía en la Escola de Ciències Socials de Barcelona (1932-1939) y en la Escola Nàutica (1934). También impartió cursos de verano en la Universidad de Coimbra (1930), donde conoció a su primera esposa, Jeanne Chambord (1898-1976), geógrafa discípula de Pierre Camena d’Almeida (1865-1945) y colega de Louis Papy (1903-1990).

Al final de la última guerra civil española, Gonzalo de Reparaz Ruiz se exilió a Francia, donde presentó, en 1940, su tesis doctoral en Toulouse, bajo la dirección de Daniel Faucher, titulada *Histoire de la Géographie de l’Espagne. Essai de synthèse*, obteniendo la mención “Très honorable”<sup>8</sup>. Fue profesor en la Universidad de Burdeos (1940-1947) y en la Universidad Americana de Biarritz, que pertenecía

5 En la entrevista entre Nel-lo y Gonzalo André de Reparaz, este explica que “mi padre formó parte de una misión del gobierno republicano español para comprar armas en Checoslovaquia en 1937 o 1938. Creo que fue porque hablaba alemán y además quizás conocía alguien allí. Fue a raíz de este viaje que aprendió algo de lengua checa” (Nel-lo, 1994, p. 144). Sobre los otros idiomas, véase el documento 1/1.1/7/1G del FREP.

6 Véase <http://ddd.uab.cat/record/27613>.

7 Una parte importante de su obra se encuentra en la biblioteca del ICGC. Entre los textos de divulgación se encuentran los capítulos “Historia de la Geografía”, “Asia” y “Regiones Polares”, para la *Geografía Universal. Descripción moderna del Mundo* (Barcelona, Instituto Gallach de Librería y Ediciones, 5 vols., 1929-1931). Destacan las traducciones de Demangeon (1928). *Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo*. Barcelona: Montaner y Simón (*Geografía Universal* dirigida por Vidal de la Blache) y de Krebs (1931). *Geografía humana*. Barcelona: Labor.

8 En el FREP (3/1.2/1H y 1I) hay una copia y un certificado del título de doctor con fecha de 27/04/1940. Según Gonzalo André de Reparaz, su padre obtiene el doctorado acabando “una tesis que había empezado en Barcelona, seguramente ya antes de la guerra. Al final mi madre le ayudó mucho, ya que la tesis debía ser redactada en francés. Su director fue Daniel Faucher, el fundador del Institut de Géographie en la Universidad de Toulouse” (Nel-lo, 1994, p. 143). Anta escribe que “en 1932, había intentado, sin éxito, presentar su tesis en la Universidad Central de Madrid” (2016a, p. 544). En un artículo publicado en *El Comercio* (Lima, 2/6/1974), Gonzalo de Reparaz Ruiz escribe que iba a hacer “mi tesis de doctorado en la Sorbona, y luego, al morir Lucien Gallois, en Toulouse con Daniel Faucher”, “profesores especialistas muy solventes los dos, que estuvieron involucrados en la tesis de mi padre” (María del Carmen de Reparaz Zamora, comunicación personal).

al Ejército americano (1945). De 1948 hasta 1951 trabajó para la Unesco en París y de 1951 a 1960, en Perú, donde creó el Instituto de Estudios de la Zona Árida Peruana y enseñó en diversas universidades peruanas, hasta que falleció en 1984.

#### DEL TEXTO DE GONZALO DE REPARAZ RUIZ

En la cartoteca del ICGC se encuentra el FREP<sup>9</sup>, cedido por la familia de Gonzalo de Reparaz Ruiz en 2005 gracias a las gestiones de María del Carmen de Reparaz Zamora, hija del segundo matrimonio en Lima con María Esther Zamora de Brito. Hay millares de documentos manuscritos e impresos, fotografías<sup>10</sup> y cerca de 3.000 volúmenes de su biblioteca personal, hasta entonces en Lima<sup>11</sup>. Entre los documentos conservados se encuentra una separata sin ningún tipo de información sobre la fecha y el lugar de publicación, con el título de “Fédéralisme hispanique et ibérique (Précédents et possibilités)”. En la entrevista de Nel-lo (1994) a Gonzalo André de Reparaz se dice:

Oriol Nel-lo: De la década de los treinta son también los escritos más abiertamente políticos de Gonzalo de Reparaz Ruiz. Por ejemplo *Los Borbones en España. Historia de una dinastía degenerada y Cómo estudiar Historia*, publicado en Valencia en la editorial anarquista de Marí Civera. Hablemos, si le parece, de las opiniones políticas de Gonzalo de Reparaz Ruiz en este periodo.

Gonzalo André de Reparaz: A diferencia de mi abuelo, mi padre nunca fue anarquista. Era más bien republicano, pese a sentir una gran admiración por los hermanos Reclus, que habían sido amigos de mi abuelo. Recuerdo bien las encendidas discusiones que había entre ambos inmediatamente después de la guerra por estas cuestiones. Por lo que se refiere a sus escritos políticos, en el libro sobre los Borbones le ayudó bastante, creo, mi madre con el trabajo auxiliar (trabajaban sobre alguna fuente francesa). El libro publicado en Valencia no lo conozco. Yo diría, de todas formas, que lo más importante desde el punto de vista político que Gonzalo de Reparaz Ruiz escribió fue un artículo publicado a finales de los años cuarenta. Se trata de un texto bastante pesimista sobre el porvenir de España, que él auguraba en el marco de una futura federación ibérica. (Nel-lo, 1994, p. 142)

En un *curriculum vitae* de 1948<sup>12</sup> aparece la referencia del artículo, publicado en la revista *L'Action Fédéraliste Européenne* (AFE), con este resumen: “precedents of federalism in the Iberian Peninsula. A study on past experiences in Spain and of possibilities for the future”.

El Groupe de Recherche en Histoire Intellectuelle Contemporaine de la Université de Lausanne creó, en 2014, una web de revistas culturales de origen suizo donde se encuentra información sobre AFE<sup>13</sup>. La revista se enmarca en la renovación del pensamiento federalista surgida durante la Segunda Guerra Mundial, con la convicción de que solo una Europa federada podía garantizar la paz y la prosperidad del continente de forma duradera. La revista pretendió ser un foro abierto a las diversas tesis del

9 Véase <https://www.icgc.cat/Ciutada/Informa-t/Llibres-i-fons-documentals/Fons-documentals/Fons-Gonzalo-de-Reparaz-Ruiz>

10 Sobre las fotografías de Gonzalo de Reparaz Ruiz, véase <https://cartotecadigital.icgc.cat/digital/collection/freparaz>

11 En esta biblioteca personal se encuentran muchos libros que podrían haber sido utilizados por Gonzalo de Reparaz Ruiz para la redacción del artículo objeto de traducción y edición.

12 Documento 12/2.1.1/5.<sup>a</sup> del FREP.

13 Véase <http://revuesculturelles.ch/fiches/revue/21/>

federalismo europeo, abordándolas desde las ciencias sociales. Esperaba ayudar a crear en los pueblos de Europa el espíritu cívico necesario para el establecimiento de una nueva realidad en el continente.

De la revista se publicaron en Neuchâtel (Éditions de la Baconnière) diez números de 56-72 páginas entre julio de 1946 y septiembre de 1948, bajo la dirección de Léon Van Vassenhove (1886-1966)<sup>14</sup>. A pesar de la intención de difundir la revista por toda Europa, su área de distribución se redujo a la Suiza francófona, Francia e Italia. La revista no contó con ayudas económicas ni publicitarias, y el escaso número de abonados no pudo evitar su cierre<sup>15</sup>.

Gonzalo de Reparaz Ruiz se refiere a AFE como una publicación que ofrece “une synthèse de la pensée des fédéralistes européens et tient ses lecteurs très objectivement au courant de l’action des divers mouvements”<sup>16</sup>.

Tal como ha escrito María del Carmen de Reparaz Zamora (comunicación personal),

creo que en cuestión del federalismo es interesante destacar esta mezcla de mi abuelo nacido y criado en Portugal hasta pasado los 20 años (portugués de familia española), mi padre nacido en Francia, portugués de nacionalidad y de convicción y mi hermano nacido en Barcelona pero francés.

El siguiente apartado es el texto de Gonzalo de Reparaz Ruiz. De este texto se puede decir que es más bien un ensayo que un texto formalmente científico. Para la traducción y edición se ha mantenido en lo posible el estilo original y muy personal (especialmente las opiniones) de Gonzalo de Reparaz Ruiz, dejando las cursivas existentes e incluyendo sus cuatro notas al pie (29, 30, 37 y 42), que se escriben en cursiva y se entrecorren para diferenciarlas de las del traductor y editor.

#### FEDERALISMO HISPANO E IBÉRICO (PRECEDENTES Y POSIBILIDADES)

Si hay un país en el mundo donde el federalismo parecía que podía imponerse como sistema de gobierno, ese país era España. En efecto, todo contribuye a que la solución federal sea la preferida, considerando los factores geográficos y humanos, como también los determinantes económicos.

Pero al hombre parece haberle gustado desbaratar las realidades naturales y económicas. A la larga, ha logrado construir un Estado unitario, fuertemente unitario, mientras era necesario diversificar y federar. Esta es la razón de la situación artificial e inestable donde se encuentra España, una situación que tiene mucho que ver con los recurrentes trastornos y dificultades seculares de los que es víctima. Condenada a arrastrar una organización política antinatural como una pesada carga y una maldición durante más de medio milenio, así se puede explicar su perpetuo desequilibrio...

14 Escritor y periodista francés instalado en Lausana como director del Bureau français d’informations. Miembro del movimiento federalista suizo Europa-Union, estudió la posibilidad de adaptar las instituciones suizas al conjunto de Europa. En tanto que fundador de AFE, participó activamente en reuniones y medios federalistas europeos.

15 La revista no está en el catálogo colectivo de bibliotecas de la Biblioteca Nacional de España (<http://www.bne.es/es/Servicios/FuentesInformacion/CatalogosDeBibliotecas/>).

16 En su artículo “Les mouvements fédéralistes. Une grande enquête”, *La tribune des Nations*, 95, 15/08/1947 (FREP, documento 55/2.1.2.1/8A), Gonzalo de Reparaz Ruiz presenta los distintos tipos de movimientos federalistas, las principales publicaciones y las reuniones y congresos que se celebraron/celebrarían en 1947-1948. En el FREP no se ha encontrado correspondencia entre Gonzalo de Reparaz Ruiz y AFE.

No es que no se haya hecho un intento federal. Pero fue en tales circunstancias en las que hizo mucho más mal que bien a la causa del federalismo peninsular. Simplemente ¡lo desacreditó!

Con estas condiciones, ¿las posibilidades de una federación española, incluso de una confederación ibérica, pueden considerarse factibles o están irremediabilmente perdidas?

Para poder juzgar con imparcialidad, habrá que estudiar primero los datos del problema –naturales, económicos, históricos, políticos y que son menos conocidos de lo que se cree– para, después, buscar posibles soluciones.

Recordemos, en primer lugar, cómo la geografía física y humana hacen de España, y en realidad de toda la Península, un buen ejemplo para la organización federalista del Estado: regiones claramente diferenciadas que requieren cada una un tratamiento distinto, problemas complejos de raza, lengua y costumbres.

### *Los factores geográficos*<sup>17</sup>

De hecho, España está formada por compartimentos que casi son estancos. Hay ante todo un bastión central muy extenso, entre quinientos y mil doscientos metros de altitud, formado por dos niveles sucesivos: las dos Castillas. Luego, en el noreste, la depresión del Ebro, un país continental, aislado y semidesértico, salpicado de oasis fluviales. Finalmente, alrededor, la periferia, también compartimentada en segmentos independientes los unos de los otros<sup>18</sup>.

Todo se articula mal. Un cuerpo desgarbado donde las relaciones son lentas, perezosas. Los ríos más importantes no son navegables (excepto los dos cortos tramos terminales del Ebro y del Guadalquivir)<sup>19</sup>. El relieve obstaculiza los contactos entre los distintos compartimentos. Para acercarse a Castilla, ¿las vías del tren no tienen que subir mil metros o más? ¿No vemos sectores enteros de este relieve enredado opuestos a cualquier penetración? La cordillera ibérica, por ejemplo, a lo largo de los 470 kilómetros que van desde la línea de Burgos hasta la de Valencia-Madrid (esta última, además, empujada hacia el sur por el mismo bastión, más de una vez y media la longitud del Jura), solo se abre una ruta natural a través de las inextricables sierras: el valle del Jalón, por el que discurre la línea ferroviaria de Zaragoza a Madrid.

También sorprenden los contrastes del entorno físico de un compartimento a otro. El “páramo” o la “paramera” –la alta meseta esteparia, gélida en invierno, abrasadora en verano, siempre pobre en

17 Las ideas de este apartado coinciden con las de Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez en el texto “Las tres Españas” (1929, pp. 144-158), que también se encuentra en *Geopolítica(s)*, 2015, 6(2), 283-293, acompañado de una reseña de Cirot (1931). Ferreti y García-Álvarez (2019, p. 952) escriben que, para Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez, “the Iberian Peninsula presents a number of obstacles to national development and cohesion, such as a fragmented orography, the absence of navigable rivers in the Meseta and the weakness of natural routes between the Meseta and the peripheral regions”.

18 Esta interpretación regional de España era relativamente reciente (Vilà-Valentí, 1989, pp. 83-112) cuando Gonzalo de Reparaz Ruiz escribió su artículo, y surgió, entre otros, de los textos de Dantín Cereceda (1912), Huguet del Villar (1921), Martín Echevarría (1928) o Doporto (1930).

19 Gonzalo de Reparaz Ruiz se refiere a España y no a la península ibérica, ya que, si así fuera, debería considerar los tramos medianos y finales de los ríos portugueses.

precipitaciones—predomina en las Castillas. Qué diferencia con su contorno, con la única excepción del sector Almería-Murcia... Segmentado también, es allí donde se concentra la verdadera riqueza del país. Atlántico y extremadamente lluvioso en el norte, una especie de Irlanda ibérica. Todavía atlántico, pero ya muy africano (veranos calurosos y secos) en el sur, en Andalucía. Mediterráneo en Cataluña y Valencia. Completamente árido en Almería.

Las precipitaciones nos permitirán calibrar estos contrastes. Las montañas de Galicia y la sierra de Grazalema, cerca de Cádiz, reciben la enorme cantidad de tres a tres metros y medio de agua al año: ¡casi alcanzarían el máximo europeo de Cattaro!<sup>20</sup> Se trata de la España lluviosa, con medias que oscilan entre los 600 y los 1.600 milímetros.

En el otro extremo de la escala, la España más árida, desde Almería hasta el cabo de Gata, bate todos los récords continentales de sequía, como demostré en 1933, en el *Bollettino della Reale Società Geografica Italiana*, de Roma<sup>21</sup>. Apenas ciento tres milímetros de media, la mitad que en Astracán, menos que en Biskra...<sup>22</sup> Entre estos dos extremos, es la aridez la que predomina, a pesar de todo, en las cuatro quintas partes del país, con 300 a 500 milímetros de precipitación anual.

Cuántos contrastes humanos y vegetales —y por lo tanto de riqueza y productividad— presuponen estas condiciones del medio físico que de todos modos había que recordar. ¿No tenían razón cuando, en los siglos XVI y XVII, llamaban a esta nación no *España*, sino *las Españas*? Porque eso es lo que es: *las Españas* —y cada una de estas Españas, tan profundamente diferentes, debería haber formado un país autónomo o haber conservado la autonomía que ya poseía.<sup>23</sup> En cambio... Pero no nos anticipemos.

### *Factores humanos y económicos*

¿Podemos sorprendernos al descubrir que estos entornos tan diferentes también han dado lugar a hombres, costumbres e incluso idiomas muy diferentes? Contraste entre la lengua castellana del centro y de Andalucía y las lenguas habladas en buena parte de la periferia: catalán, vasco, gallego —por no hablar del portugués—. Contraste físico y contraste psicológico igualmente entre los habitantes de las distintas áreas geográficas.

El castellano, en sus vastos horizontes, cultivando la tierra más bien para vivir al día que para vender y prosperar, consiguiendo del suelo un rendimiento mínimo (hoy en día para el trigo unos siete hectolitros por hectárea, la mitad o menos que en Francia). El andaluz que vive, empobrecido e inerte, en tierras que fueron las más ricas de la Península en tiempos de los romanos y los musulmanes. El gallego

20 Crkvice, cerca de la ciudad montenegrina de Kotor (Cattaro en italiano), “ha tenido una precipitación media anual para el periodo 1931-1960 [...] de 4927 mm/m<sup>2</sup> y para 1961-1990, 4631 mm/m<sup>2</sup> [...] con un récord absoluto histórico de 8036 mm/m<sup>2</sup> (1937)”. <https://es.wikipedia.org/wiki/Crkvice>

21 Gonzalo de Reparaz Ruiz (1933).

22 La precipitación anual en Astracán (Rusia) y Biskra (Argelia) es de 256 mm y 125 mm, respectivamente (<https://es.climate-data.org/>).

23 Gonzalo de Reparaz Ruiz realiza estas afirmaciones sobre cómo se interpretaba *España—las Españas* gracias a su tesis doctoral. Recordemos que el libro editado por Joan Romero y Antoni Furió (2015) lleva por título *Historia de las Españas*.

y el valenciano, agricultores por excelencia. Catalanes y vascos, emprendedores y activos, capaces de crear industrias y bancos, así como comerciantes sabios. ¡Qué variedad de personajes y de habilidades, diversas y a menudo antinómicas!

En definitiva, y pese al peso muerto de la Andalucía arruinada para siempre por la Reconquista, la periferia, económicamente hablando, es el emporio de muchos. Pero es el centro, no lo olvidemos, el que siempre quiso llevar el barco y gobernar a los demás. Y ello a pesar de pruebas seculares de incapacidad, subrayada por una decadencia más o menos ininterrumpida desde la unificación, y en particular a partir de Felipe II. De ahí la asombrosa antítesis entre las creaciones artificiales del hombre y la realidad, antítesis que unas pocas cifras subrayarán de manera llamativa.

¿Qué representa esta periferia gobernada en relación con el centro gobernante? En superficie solo el 40 %. Pero el 60 % de los españoles viven allí... De las dos poblaciones, la central y la periférica, ¿quién trabaja realmente, quién sabe explotar la riqueza natural, transformarla, aprovecharla? Hasta ahora no había información concreta al respecto. Sin embargo, hay cifras reveladoras en los anuarios estadísticos españoles del periodo de entreguerras. Los largos y a menudo tediosos cálculos que tuve que hacer para aprovecharlos fueron recompensados con resultados muy interesantes<sup>24</sup>.

¿No es revelador el hecho de que el 87 % de la producción minera, metalúrgica y de todas las industrias se encuentra en la periferia? (Llegamos incluso a la asombrosa proporción del 93 % si incluimos Portugal...). La agricultura también está muy bien representada, ya que el 46 % del valor de la producción agrícola española proviene de esta zona exterior donde se concentran los rendimientos intensivos y las técnicas avanzadas (excepto en Andalucía). Un marcado contraste con Castilla, un país de métodos arcaicos donde se sigue utilizando el arado romano, la norma es el barbecho, el estiércol se derrocha miserablemente... Además, esta producción agrícola periférica tiene una importancia económica de primer orden para España, ya que constituye la mayor parte de sus exportaciones. En resumen, el centro produce cereales de bajo rendimiento, mientras que la periferia produce casi todos los bienes manufacturados y productos agrícolas de alto rendimiento (lo que, por otra parte, hace que las dos economías sean complementarias entre sí)<sup>25</sup>.

Esto ya sería suficiente. Pero hay algo más que confirmará dónde está la mayor actividad: el consumo de energía eléctrica. Es el mejor indicador del desarrollo económico de un país y de su evolución técnica. ¿Cuánto consumía el interior per cápita en 1933? 49,5 kilovatios/hora. ¿Y la periferia? 157. Más del triple.

El corolario de lo anterior es la mayor holgura de los habitantes de la zona periférica (salvo, como siempre, Andalucía, a consecuencia de las causas históricas mencionadas). Las cajas de ahorro, numerosas y muy desarrolladas en España, dan una idea de esta acumulación de riqueza tan acentuada en las regiones activas de la periferia, en contraste con el centro y las zonas más pobres de la misma región exterior.

Quizás no deba sorprendernos descubrir que algo más del 80 % del ahorro español estaba en esta zona, mientras que solo quedaba algo menos de una quinta parte para el centro. Los vascos ocupan el primer puesto con una cifra altísima: 538 pesetas por habitante. Le siguen los montañeses (provincia de Santander)

---

24 Véase la serie histórica de los *Anuarios estadísticos de España* en: <https://www.ine.es/inebaseweb/25687.do#>

25 Estas diferencias agrícolas regionales se mantenían en el decenio de 1950: véase Pérez Sáenz (1960).



con 334, luego los catalanes (146), asturianos (113) y valencianos (78). Todo el resto de España estaba por debajo de 61. La pobreza de las masas andaluzas se evidencia en el hecho de que esta región tenía solo veintinueve millones de pesetas en ahorros para sus cuatro millones y medio de habitantes. Frente a esto, la pequeña provincia vasca de Álava, con apenas cien mil habitantes, tenía cuarenta millones. Cada andaluz había ahorrado unas *seis pesetas y media*, mientras que Álava, la más pobre de las provincias vascas, tenía *cuatrocientas* por habitante.

Son contrastes llamativos que podemos resumir así: las cinco regiones periféricas más ricas poseían algo más de las tres cuartas partes del ahorro español, mientras que representaban menos de una sexta parte de la superficie y apenas el 28,5 % de la población total.

Estos, creo, son hechos que hablan por sí mismos, que explican muchas cosas y, sobre todo, ese agudo antagonismo, por un lado, entre un centro necesitado que absorbe la mayor parte de los impuestos que pagan las regiones ricas, que quiere gobernar, y cuya principal producción humana es una casta política y una burocracia militar y civil bastante incompetente, y, por otro lado, una periferia rica, activa y llena de iniciativa, pero también más favorecida por la naturaleza.

En definitiva, los habitantes de las estepas, campesinos y pastores pobres (no olvidemos el enorme desarrollo que la trashumancia alcanzó en el pasado allí)<sup>26</sup>, conservan desde la Edad Media un espíritu de expansión territorial y religiosa, mientras que los de la periferia tienen ambiciones comerciales y económicas (formándose una verdadera burguesía). El mar y el comercio han dado forma a estos, el páramo y la contemplación han dado forma a aquellos...

### *Precedentes históricos*

Es tradición en España, en cuanto se debilita el poder central, ser testigo de una ruptura del Estado, con la posterior anarquía y movimientos separatistas regionales. ¿No debería verse esto como una reacción contra las combinaciones políticas artificiales impuestas por el centro, reacción determinada por las condiciones geográficas y humanas *reales*? En cualquier caso, todo sucede como si la reacción espontánea del país tendiera a la fragmentación, o al menos a la autonomía, en cuanto se debilita el centralismo. Y el hecho ha ocurrido con demasiada frecuencia como para que no corresponda a una ley muy obvia.

Resumamos brevemente la historia de estos periodos de centralismo excesivo seguidos de explosiones incoercibles que nos muestran como centralismo y unitarismo son secularmente artificiales en este país predestinado por naturaleza a la federación.

El primer ejemplo es la caída del califato de Córdoba, tan sólidamente constituido bajo el gobierno autoritario de Abd al-Rahmán III y los amiríes. A la muerte de al-Muzaffar, hijo del habilidoso Almanzor (al-Mansūr, el Victorioso), este poderoso Estado –entonces el más civilizado de Europa– se derrumbó

---

26 El libro sobre la Mesta de Jules Klein (1936) fue utilizado por Gonzalo de Reparaz Ruiz en su versión original (Cambridge MA, 1920), en su libro *Pobreza y atraso de España* (1932, p. 6): “Se alcanzó la cifra máxima de los [ovinos] trashumantes, según los registros de la Mesta en 1519; en ese año ascendieron a la cifra enorme de 3.777.669. Ningún factor ha contribuido al empobrecimiento de los bosques y de la agricultura española tanto como este alud mil veces peor que una invasión de langostas”.

repentinamente. A partir del año 1008 se crearon múltiples principados, numerosas repúblicas (no menos de dos docenas). Es la guerra civil permanente hasta que los almorávides llegan a conquistar las tierras islámicas de España. Paso por alto los detalles de otros periodos de anarquía entre los musulmanes españoles, que conducen a su ruina<sup>27</sup>.

¿Qué están haciendo los cristianos del norte peninsular en este tiempo? ¿Siguen estando tan divididos como sus compatriotas mahometanos!

“Desde el punto de vista nacional, la España de la reconquista se disgrega más que se unifica”, acaba de escribir un historiador francés<sup>28</sup>. Esto es una gran verdad. Aquí también entran en juego los factores geográficos. Y las tradiciones creadas en este periodo histórico subsistirán hasta hoy. La Reconquista surge de territorios montañosos físicamente aislados. La guerra contra los moros favoreció los intentos de independencia: Castilla se separó de León, el Cid fracasó en la creación del Estado de Valencia, Portugal se desarrolló de manera independiente. En el este, la Reconquista, en el siglo XIII, tomó forma federativa: Valencia y Mallorca, junto a Aragón y el condado catalán, se erigieron en reinos (el “Reino de Aragón” es, no lo olvidemos, una federación, donde el peso real, económico y político lo tienen Cataluña, Valencia y Mallorca, regiones periféricas y marítimas, mucho más que la región que le dio el nombre). La misma división de la España musulmana en “taifas” o principados favoreció la fragmentación de la España cristiana. Asturias, León y Castilla, Galicia y Portugal, Navarra y Sobrarbe, Aragón, Ribagorza, condados catalanes se han agregado o desagregado durante largos siglos al ritmo de las uniones matrimoniales y las sucesiones familiares. “Cada país terminó adquiriendo y conservando el orgullo de sus títulos y sus combates, la desconfianza para con sus vecinos. Señores aventureros y municipalidades libres contribuyeron a aumentar este espíritu particularista”<sup>29</sup>. Una vez más, la geografía es lo que despierta el *espíritu particularista* en cuanto puede manifestarse libremente...

### *Centralismo autoritario y rupturas separatistas*

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XV hay una transformación. La ruina del comercio mediterráneo y el importante descenso de su población debilitan la Confederación Aragonesa<sup>30</sup>. La dinastía castellana que allí reina consigue unirla con Castilla<sup>31</sup>. En el siglo siguiente, por herencia, pero también por cansancio y decadencia económica, Portugal se integra en la España de Felipe II. Fue momentáneamente el triunfo del unitarismo, no todavía el de la centralización absoluta.

27 Para este periodo, véase Guichard (2015, pp. 105-201).

28 Gonzalo de Reparaz Ruiz se refiere a Pierre Vilar. Se ha utilizado la traducción del gran historiador Manuel de Tuñón de Lara (1915-1997): *Historia de España*. París: Librairie Espagnole, p. 23, 1974.

29 “Cf. Pierre Vilar, *Histoire de l'Espagne, Presses universitaires de France, París, 1947*”. La traducción vuelve a ser de Tuñón de Lara. La mayor parte de este apartado es casi idéntico al texto de Vilar (1947, pp. 23-24).

30 “Yo he estudiado estos hechos y sus causas en mi *Historia de la economía y la marina catalanas (Barcelona, 1930)*” (véase la cita en la bibliografía).

31 Después de la muerte sin descendencia de Martín el Humano en 1410, se convocó el Compromiso de Caspe, que eligió a Fernando de Antequera (Trastámara), como monarca de la corona aragonesa, en 1412. Su nieto Fernando II el Católico se casó con Isabel I de Castilla, por lo que se unieron las dos coronas.

Pero en cuanto se acentúa la decadencia y se debilita el poder central, se reproducen los estallidos tradicionales. 1640: separación de Portugal, guerra de independencia en Cataluña<sup>32</sup>. 1700: caos general y nueva lucha de Cataluña por su independencia. Pero triunfa Felipe V (1714) y con él el centralismo más completo: “Un rey y una ley”, tal es su programa<sup>33</sup>. España vuelve a estar artificialmente organizada. Se frustra nuevamente su naturaleza. Ella lo demostrará pronto.

Llega 1808. Napoleón decapita el gobierno del país. ¿Cómo resistirá? ¿Por unión? No: por el tradicional estallido. Cada región se organiza a su manera, crea Juntas<sup>34</sup>, mirando a menudo con tanto recelo a sus vecinos como a los franceses. Todo con la mayor espontaneidad...

Lo cierto es que el ibérico es más que un individualista: es un anarquista de corazón, lo admita o no, cualquiera que sea la categoría social a la que pertenezca. ¿No debemos creer que el entorno, como ya lo conocemos, ha contribuido a agravar las tendencias excesivamente individualistas que le son propias? Ciertamente, la evolución histórica peninsular ha sido determinada a menudo por hechos e influencias externas. Pero es innegable que, ante cada problema de política interna, el español reaccionó de manera muy particular, es decir, por la tendencia a la fragmentación y la anarquía. “Organicemos la indisciplina”, se recomendaba muy en serio en grandes carteles anarquistas en las calles de Barcelona en 1936... No sonriamos: este estado de ánimo es muy español, y lo que los anarquistas admitían con ingenuidad en ese momento, ese mismo espíritu anarcoide incoercible siempre había sido la regla entre los propios gobiernos o entre los “cuartos de banderas” de los oficiales, en los cuarteles...

La prueba es que los pretextos pueden ser diferentes, pero las reacciones son más o menos idénticas. Autoritarismo unitario, explosión anárquica, luego autoritarismo, luego explosión, todo esto repetido en una especie de movimiento pendular muy monótono. Después de 1808 tenemos 1833 y las guerras carlistas (hasta 1840), una época caótica si las hubo. Después de la caída del régimen autoritario y bastante agitado de Isabel II, nuevo estallido, nuevo caos, sobre el que habrá que volver.

### *Del centralismo de Primo de Rivera a la revuelta antirregionalista de 1936*

La monarquía colapsó en 1931 como un castillo de naipes, justo después del ensayo de reacción centralista y autoritaria de Primo de Rivera (1923-1930). La dictadura se distinguió por la persecución de las lenguas regionales y la destrucción de la autonomía catalana, muy limitada, concedida en 1912<sup>35</sup>. Completó su obra con un acto muy representativo del ánimo centralista castellano. Por un ucuse, Primo

---

32 Véase Pérez Samper (1992) y Simon (2015).

33 La Guerra de Sucesión española (1701-1715) tiene una amplia bibliografía, a menudo demasiado sesgada por los nacionalismos español y catalán. Una interesante reflexión es la de Albareda (2015).

34 Gonzalo de Reparaz Ruiz se refiere a las juntas provinciales que se fueron generando para hacer frente al ejército napoleónico ante la desaparición del gobierno institucional borbónico. Sobre la Guerra de la Independencia, véase Aymes (1975).

35 Carr (1978 [1969], p. 531) escribe que se consiguió “la creación de una Mancomunidad que uniera las cuatro Diputaciones Provinciales catalanas para algunas de sus funciones.” Con limitaciones, la Mancomunidad “dedicó gran parte de sus energías a la ‘modernización’ de Cataluña mediante la instrucción técnica y una ambiciosa red de carreteras y teléfonos” como también de bibliotecas, escuelas y la creación del Institut d’Estudis Catalans

de Rivera ordenó que la lengua *castellana* (como se había llamado siempre el español) se designara en lo sucesivo con el nombre de *española*<sup>36</sup>, para marcar la supremacía del centro sobre los *dialectos regionales* (catalán y vasco se reducen al rango de *dialectos* por los funcionarios de Madrid, que no parecen saber el verdadero significado de esta palabra...). Este ucuse ha permanecido, además, bajo los distintos regímenes sucesivos y los castellanos llaman desde entonces a su lengua *español*, aunque todos los países iberoamericanos siguen hablando *castellano*.

Bajo la república, vamos a presenciar una vez más la tradicional explosión, provocada esta vez por el ejército ultracentralista. Fue a regañadientes como el Gobierno concedió a Cataluña una amplia autonomía (que, además, no se ejerció de manera brillante por falta de experiencia). En cuanto a la autonomía del País Vasco, que dio prueba de un equilibrio y una capacidad notable, no se concedió hasta seis años después, en plena guerra civil; tanto repugnaba a Madrid, cualquiera que fuera el régimen, a aflojar los lazos –militares, civiles, eclesiásticos<sup>37</sup>– que unían las provincias al poder central.

El pronunciamiento (golpe de Estado militar) ferozmente antirregionalista de 1936, provocado tanto por causas sociales como por hechos políticos, tomó inmediatamente el aspecto del estallido tradicional. Unos pocos detalles nos enseñarán sobre esta nueva crisis de anarquía ibérica, tan bien encajada en el carácter nacional, ya se trate del pueblo, de la burguesía o de las clases ricas, de los militares o de los civiles, de cualquier grupo, del clan que sea (y hay muchos) de la sociedad española.

Pero debo terminar este relato histórico hablando de la única experiencia federalista intentada en España hasta ahora, una experiencia que, desgraciadamente, solo se encuadra en el marco de las convulsiones recurrentes y la anarquía tradicional.

### *La república federal española de 1873*

Bajo Isabel II, España se había permitido el lujo de una veintena de revoluciones. En 1873 encontramos el gobierno de un rey constitucional, Amadeo de Saboya. Pero después de un incidente de disciplina militar que había llevado a los oficiales del “cuerpo de artillería” a dimitir en conjunto, el rey abdicó. Debe agregarse que este tipo de huelga de los oficiales de artillería había sido precedida y seguida, como de costumbre, por disturbios y agitación en casi todas partes<sup>38</sup>.

---

(<https://www.iec.cat>). Una interesante reflexión sobre la Mancomunidad de Cataluña se encuentra en el monográfico de 2014/1 de la *Revista de Catalunya* (<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/368552>).

36 En su segunda acepción, ucuse significa “orden gubernativa injusta y tiránica” (<http://www.rae.es>). Gonzalo de Reparaz Ruiz se refiere al Real Decreto 19/09/1923 contra el separatismo (<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1923/262/A01146-01146.pdf>). Tal como se puede comprobar en la *Gaceta de Madrid* de fin de 1923 a inicios de 1924, las cátedras de lengua y literatura *castellana* pasan a llamarse de lengua y literatura *española*. Entre 1780-1914 se publicaron 14 ediciones del *Diccionario de la lengua castellana* por la RAE, pero en la 15.ª edición, de 1925, aparece por primera vez *Diccionario de la lengua española*, título que permanece actualmente.

37 “Es intencional que ponga la autoridad militar primero. Incluso en tiempos normales, el gobernador militar en las provincias, el capitán general en la región, tenían una influencia capital”.

38 Fontana (2007, pp. 351-408) explica la Revolución de 1868, el Sexenio Democrático y la Primera República, y en la p. 371 describe así el incidente: “Cuando el gobierno obtuvo del congreso, el 7 de febrero [de 1873], un voto mayoritario a favor de la reorganización del arma, Amadeo firmó el decreto, publicado el día 9, y renunció el día

La república había venido como en 1931, es decir, no sabemos cómo, por la fuerza de las circunstancias, si se quiere. En su altisonante lenguaje, Castelar, el tribuno republicano, exclamaba: “la Monarquía ha muerto por una descomposición interior; la Monarquía ha muerto sin que nadie, absolutamente nadie, haya contribuido á ello más que la providencia de Dios”. En cuanto a la república, “la traen todas las circunstancias; la trae una conjuración de la sociedad, de la naturaleza y de la historia”...<sup>39</sup>

El nuevo régimen fue aclamado en un gran número de ciudades de provincia. Pero trece días después de su formación el primer gabinete republicano ya estaba en crisis. En el norte, del País Vasco a Cataluña, se desarrollaba la guerra carlista. El jefe de Gobierno, Figueras, tuvo que ir a restaurar la legalidad en Barcelona, donde la Diputación Provincial intentaba crear un Estado catalán.

El 10 de mayo de 1873 se realizaron las elecciones constituyentes. Los monárquicos las rehuyeron y los republicanos tuvieron así una abrumadora mayoría. Desgraciadamente padecieron de dos defectos de la política española, la inexperiencia y la inestabilidad. Se proclamó la república federal por 218 votos contra 2. Algunos días después, Figueras –impresionado sin duda por los temores crecientes de intrigas y desórdenes– tomó el tren sin decírselo a nadie y huyó a Francia. Le sustituyó el 11 de junio el honesto federalista Pi y Margall<sup>40</sup>.

La nueva constitución fue presentada a la Asamblea. Se empezó a discutir, pero ni siquiera llegó a ser votada<sup>41</sup>. Resumiremos brevemente el proyecto. Geográficamente, la nación se dividía en diecisiete estados y cinco territorios. Estados: Alta y Baja Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Asturias, Baleares, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas. Territorios: Filipinas, Fernando Poo, Annobón, Corisco y Presidios africanos.

Políticamente, el proyecto de constitución afirma que la nación soberana decreta y sanciona su nueva estructura; enumera los derechos individuales esenciales, proclama la separación de Iglesia y Estado y la completa libertad de culto. La soberanía reside en todos los ciudadanos, se expresa por sufragio universal y se ejerce por los órganos políticos que de él se derivan, a saber: municipio, Estado regional, Estado federal. Los poderes son cuatro en número: legislativo, ejecutivo, judicial y coordinador o armónico. El primero corresponde exclusivamente a las Cortes. El jefe de Estado tiene derecho de *veto*, pero asociado al Senado. Aquel, si bien tiene la representación de los Estados, no tiene la iniciativa de las leyes. El poder ejecutivo pertenece al Consejo de Ministros, cuyo presidente es designado por el presidente de la República. El poder judicial es independiente de los demás y su máxima autoridad es el Tribunal Supremo federal, que puede incluso suspender la ejecución de una ley contraria a la Constitución. Se establece el jurado. Los Estados debían organizarse de acuerdo con las normas de la Constitución.

---

siguiente a la corona. Era, escribió Engels, ‘el primer rey en huelga’; un rey que, según dijo Pi y Margall, ‘nada hizo, pero nada le dejaron hacer sus mismos hombres’”.

39 Se han reproducido las palabras de Emilio Castelar publicadas con la ortografía del momento en el *Diario de sesiones de la Asamblea Nacional* (10/02/1873, p. 46). Véase: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/)

40 Sobre Pi y Margall, véase Molas (1965) y Nadal (1987, pp. 55-91).

41 Véase el proyecto de la constitución de 1873 en [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf)

El programa social ya era conocido. Cuatro días antes de la reunión de las Cortes, el diario *La Igualdad*, periódico oficioso del gobierno innovador, dio los detalles, de los que voy a mencionar lo esencial. Debía de provocar una alarma extraordinaria en la burguesía y las clases adineradas...

La jornada de trabajo se reduciría a nueve horas, un salario mínimo fijo (una peseta con cincuenta, que parecía improbable en ese momento...). El trabajo de mujeres y niños se prohibirían en las fábricas en las que ya trabajaban hombres. Creación de comités paritarios (trabajadores, fabricantes, delegados del Gobierno) para resolver conflictos laborales sin apelación. Abolición de las herencias transversales y colaterales y un impuesto del 20 % sobre cualquier herencia. Expropiación forzosa por abandono de cualquier propiedad durante cuatro años.

Los bosques y pastos pasarían a ser propiedad colectiva, bajo la inspección de los municipios. Los propietarios serían compensados. Se construirían asilos para los trabajadores discapacitados y para las viudas y huérfanos de los trabajadores discapacitados o muertos por accidentes laborales. El estado construiría barrios obreros<sup>42</sup>.

### *Fiasco de la república federal de 1873*

Es cierto que esta constitución de 1873 fue muy idealista y nos parece hoy menos avanzada y revolucionaria de lo que les pareció a los contemporáneos. En ese momento hubo un clamor de indignación general. Por un lado, los conservadores se agitaron. Por otro lado, los revolucionarios, a quienes se prometieron maravillas, encontraron que las cosas iban demasiado despacio y quisieron acelerar por su cuenta. Así que el Gobierno pronto se encontró con dos guerras civiles entre manos, sin mencionar la sangrienta guerra en Cuba. Al norte, los carlistas ya mencionados. En otros lugares, los propios federales. Pronto hubo caos, disolución general. En definitiva, el tradicional reventón... Sobre todo porque la Constitución, muy imprudentemente, aseguró a los Estados el derecho a recaudar impuestos, a contratar empréstitos y a mantener tropas.

La extrema izquierda exigía la transformación de la Asamblea en Convención y el nombramiento de una Comisión de Salvación Pública. El nuevo Gobierno cayó al cabo de quince días. Mientras tanto, las ideas federalistas estaban creando un verdadero estallido en las provincias. Estas últimas se proclamaron independientes una tras otra, interpretando a su manera el estatuto federal que se les anunciaba. Fue el cantonalismo, “la cantonal”, cuyo recuerdo quedó vivo en la memoria de los españoles.

Sevilla fue la primera en proclamar su independencia. Vinieron después Cádiz, Cartagena, Murcia, Granada, Valencia, Castellón, Salamanca, Toledo. En Cartagena, los cantonalistas se apoderaron de la escuadra y sacaron a los falsificadores de moneda de la prisión para acuñar una “moneda cantonal”. El Gobierno, después de postergar su respuesta, envió al ejército a tomar las ciudades insurgentes. Pero Cartagena, atrincherada tras sus murallas, resistió al poder central. Su flota incluso ejecutó una incursión

---

42 “G. de Reparaz, *La constitución natural de España y las de papel*, 2ª ed., Barcelona, 1928”. G. de Reparaz es como firma Gonzalo de Reparaz Ruiz el artículo “Fédéralisme...”, pero el libro citado es de Gonzalo de Reparaz Rodríguez-Báez, quien en las pp. 127-160 analiza el periodo y el proyecto constitucional de 1873. Gonzalo de Reparaz Ruiz utiliza profusamente las ideas y la redacción de su padre.

en Alicante. El Gobierno declaró que las embarcaciones insurgentes debían ser consideradas piratas. Durante una salida, dos barcos cantonales fueron abordados por un buque de guerra alemán. Ante esta afrenta, los cantonalistas decidieron declarar la guerra a Alemania... El comandante alemán, que desconocía la bandera roja que desplegaban sus adversarios, transigió por miedo al ridículo...<sup>43</sup>

Los siguientes meses transcurrieron en el mismo desorden. Finalmente, el 3 de enero de 1874 se produjo la clásica reacción en España: el golpe de Estado del general Pavía, al mando de la guarnición de Madrid. Al finalizar el año, el 29 de diciembre, el general Martínez Campos proclamó a Alfonso XII en Sagunto. Había terminado la primera república federal española.

### *Posibilidades de una federación hispánica*

Me he explayado un poco en la historia de la República Federal de 1873 –“la Federal”, como se la llama en España– por tres motivos. En primer lugar, porque nos ofreció un ejemplo de uno de estos movimientos pendulares tradicionales: explosión, luego golpe de Estado centralista y unitario. A continuación, interesaba saber cómo veían las cosas los padres del primer intento de federación española (como Pi y Margall y Salmerón, llenos de buena fe, a quienes no se puede despreciar). Finalmente, y, sobre todo, porque destaca en este periodo como en todo el resto de la historia española contemporánea un hecho: solo a través de un largo y paciente trabajo de educación cívica, o solamente de educación, será posible llevar a España a organizarse como su naturaleza y sus contrastes imponen.

Hasta entonces cualquier Gobierno será incapaz y constituirá un fiasco, ya sea dictadura, monarquía o república, unitario o federal. Es difícil imaginar, a menos de conocerlos, la incompetencia de los políticos y burócratas madrileños. Además, ¿cómo lograría esta burocracia gobernar un país que no conoce, cuyos problemas y sus soluciones se le escapan? Que mis lectores no se imaginen que exagero. ¿Cómo podemos realmente conocer un país cuando el mapa topográfico aún no existe y donde, para muchas regiones, la cartografía se reduce a utilizar los mapas de gran formato que hizo López en el siglo XVIII (solo el 40 % del país está levantado a 1/50.000, aunque existe una Comisión Cartográfica desde hace ochenta años)? ¿Cómo podemos conocer los problemas de la propiedad territorial –tan importantes en un país donde la reforma agraria está por hacer– cuando el catastro no existe ni para la mitad del territorio, ya que hemos detenido su elaboración para que los grandes terratenientes, que ocultan cuidadosamente la medida precisa de sus dominios, no tengan que pagar impuestos...?<sup>44</sup>

Finalmente, aunque España ha contado con excelentes geólogos, no tiene, por así decirlo, geógrafos. Todo el trabajo de estudio regional de los problemas humanos y sociales está por hacer. Igualmente ocurre

43 Para ampliar la información sobre estos acontecimientos de la armada cantonal murciana y la flota alemana, véase Pérez Crespo (1990, pp. 175-178).

44 Tomás López (1730-1802) fue uno de los cartógrafos españoles más importantes del siglo XVIII. Tal como afirma Gonzalo de Reparaz Ruiz, sus mapas de España fueron durante mucho tiempo los únicos existentes para el conocimiento geográfico de España (Líter y Sanchis, 2002). El Grup d'Estudis d'Història de la Cartografia, de la Universitat de Barcelona, coordinado por Francesc Nadal, ha publicado ampliamente sobre la historia del mapa 1:50.000 y del catastro en España (<http://www.ub.edu/gehc/>).

con el estudio científico de los hechos económicos. Sin este trabajo previo (además de que la ignorancia hace que los madrileños cometan curiosas pifias, de las que podría citar algunas), ¿cómo establecer el plan de organización económica del país, cómo usar de manera inteligente muchas regiones olvidadas o mal explotadas? ¿Cómo corregir los defectos del organismo social, a veces tan evidentes?

Es la educación cívica mencionada anteriormente la que se debe adquirir. Ahora bien, de momento el horizonte aquí es muy sombrío: este desgraciado país sumido al régimen actual tiene una *deseducación* cívica perfecta, si puedo expresarme así<sup>45</sup>. También una vez más, la transición de un régimen a otro –del actual régimen de fuerza a otro régimen, quizás menos malo– será de una violencia sin igual. Como de costumbre, pasaremos de brutalidad centralizada al desorden colectivo. El primero no resuelve nada y prepara el segundo, que a su vez trae una nueva reacción. ¿Es este el círculo vicioso?

¿Cómo salir? El sistema federal, única solución sensata a los males de España, único sistema que se adapta admirablemente a su diversidad física y humana, exige precisamente una educación cívica especialmente avanzada. Pero esta educación no se improvisa. ¿Significa esto que el problema es insoluble? De ninguna manera. No nos desesperemos: es solo un largo plazo, y debe ser el resultado del esfuerzo de varias generaciones, como fue el caso de Suiza, donde la armonía federal se logró con dificultad y enfrentamientos.

Es necesario, pues, que los españoles aprendan a gobernarse a sí mismos, concebir que varios idiomas y varias mentalidades puedan coexistir, que un unitarismo simplista, conveniente a las mentes de corto alcance, no constituye ninguna solución. También tendrán que aprender a ser tolerantes. Los constituyentes de 1873 querían declarar la total libertad de culto... ¡Ay, no se ha conseguido hoy y queda casi todo por hacer! Desde los primeros días del levantamiento franquista, ¿no fueron los protestantes españoles –especialmente los pastores– víctimas de trágicas persecuciones?

Queda un larguísimo camino por recorrer para llegar a la federación hispana. Más largo aún es el que daría lugar a la federación ibérica, con el que habían soñado ciertas mentes ilustres tanto en España como en Portugal durante la segunda mitad del siglo XIX<sup>46</sup>.

Entendemos muy bien que los portugueses, que ya tienen sus propias dificultades para gobernarse bien y sus problemas políticos<sup>47</sup>, no se preocupen de sumar a los suyos los de un vecino todavía tan poco calmado. Los recuerdos de la unión de 1580 a 1640 siguen vivos. Los historiadores portugueses se han referido a este periodo como “el cautiverio de Babilonia”. Un proverbio lusitano nos muestra toda la desconfianza que persiste hacia este vecino al que Portugal da la espalda: “De Espanha nem bom vento nem bom casamento”. Y aparecerían muchas cuestiones complejas –empezando por la de la capital federal, que Portugal nunca admitiría en Madrid...–.

---

45 La represión franquista contra el profesorado de todos los niveles educativos es de sobra conocida (Claret, 2006; Richards, 1999; Ibáñez, 2017).

46 Véase Ribera (1907), Rocamora (1989), Martínez-Gil (1997), Torre Gómez (2004) y Matos (2009, 2017).

47 Gonzalo de Reparaz Ruiz hace referencia a la dictadura portuguesa de 1926-1974. El dictador António de Oliveira Salazar (1889-1970) diseñó el *Estado Novo*, que en 1947 gozaba de la ayuda de EE. UU. gracias al apoyo a los aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Portugal fue uno de los países fundadores de la OTAN en 1949 (Marques, 2006, pp. 623-676).



Se puede juzgar por lo que antecede toda la distancia que nos separa de una hipotética federación ibérica. Los españoles tendrían que demostrar una sabiduría política ejemplar durante varias generaciones antes de que los portugueses se decidieran unirse a ellos.

Pero tampoco seamos demasiado pesimistas. Sigue habiendo una gran esperanza: la federación europea. El día en que se haga realidad, entrarían España y Portugal. Los dos países peninsulares, a lo que todo debería unir, se incluirían en una entidad más grande y lo que parecía imposible el día anterior podría volverse factible al día siguiente...

Por lo tanto, esperamos sinceramente, por el bien de todos, que la federación europea se haga realidad lo antes posible.

### REFLEXIONES FINALES

En el texto del apartado anterior se nota un cierto determinismo del autor, de igual forma también se observa un cierto posibilismo. También es evidente una influencia importante de la geografía francesa y alemana de entreguerras. Para Gonzalo de Reparaz Ruiz, la naturaleza determina que la mejor solución para la organización territorial de España es algún tipo de federalismo e incluso de un confederalismo ibérico. Pero, según el autor, se ha optado demasiadas veces por la posibilidad de una organización territorial centralista, homogénea y unitaria, cuando hay diversidad de idiomas, costumbres y paisajes que son difíciles de encajar en un único modo de vida.

No debería ser necesario tener presente que el texto del anterior apartado fue publicado en el año 1947, durante la autarquía franquista y desde el exilio, y que, afortunadamente, algunas de las opiniones y comentarios no son pertinentes en la actualidad. Pero seguramente sí lo eran en el año 1947: ¿hay que recordar el éxodo rural masivo de Andalucía durante los primeros cuarenta años del siglo xx y que este éxodo tiene su origen en la pobreza de gran parte de la población andaluza? (Barbancho, 1967; Perpiñá, 1936).

Francesc Nadal (1987) explicó el pensamiento sobre política territorial en España en el siglo xix. En su texto se hace referencia a todo tipo de ideologías políticas. Sin duda, Gonzalo de Reparaz Ruiz se puede incluir en los republicanos federalistas, tal como se puede leer en sus ideas del apartado “Posibilidades de una federación hispánica”. Para organizar territorialmente un estado plurinacional como España, el federalismo sería una buena solución. Joan Romero (2000, 2006, 2020) ha escrito y reflexionado mucho sobre este tema y sus propuestas de utilizar la pluralidad regional y nacional de España en el actual Estado autonómico desde una perspectiva federalista; es una cuestión importante que se debería tener en cuenta. Posiblemente sea una de las razones por las que es interesante leer ahora el texto de Gonzalo de Reparaz Ruiz.

### AGRADECIMIENTOS

João Carlos Garcia y Luis Moreira, profesores de geografía de la Universidade do Porto y de la Universidade do Minho respectivamente, fueron quienes me indicaron la existencia del texto de Gonzalo

de Reparaz Ruiz en el Fons Gonzalo de Reparaz Ruiz del Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya; además, sus comentarios y correcciones del texto han sido de gran ayuda. Agradezco a María del Carmen de Reparaz Zamora, hija de Gonzalo de Reparaz Ruiz, y a la doctora M. Carme Montaner i Garcia, directora de la Cartoteca del Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya e investigadora del Grup d'Estudis d'Història de la Cartografia de la Universitat de Barcelona, todas las facilidades concedidas para la consulta y reproducción del material del Fons Gonzalo de Reparaz Ruiz, así como las informaciones aportadas por María del Carmen de Reparaz Zamora.

#### REFERENCIAS

- Albareda, J. (2015). Del tiempo de las *libertades* al triunfo del *dominio absoluto* de los Borbones. En Romero, J. & Furió, J. (eds.). *Historia de las Españas. Una aproximación crítica* (pp. 177-202). Valencia: Tirant Humanidades.
- Anta, J. (2016a). *Gonzalo de Reparaz: "Intelectual Errante"* [Tesis doctoral]. Universitat de Barcelona. <http://hdl.handle.net/10803/398388>
- Anta, J. (2016b). Gonzalo de Reparaz: l'ascens i la caiguda d'un geògraf errant. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 82, 9-33. DOI: 10.2436/20.3002.01.108.
- Aymes, J. R. (1975). *La guerra de la Independencia en España (1808-1814)*. Madrid: Siglo XXI.
- Barbancho, A. G. (1967). *Las migraciones internas españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*. Madrid: Estudios del Instituto de Desarrollo Económico.
- Bertran, E. (coord.), Alegre, P., Burgueño, J., Mendizàbal, E., Montaner, C., & Serra, R. (2021). *L'esguard de la Societat Catalana de Geografia (1935-2020)*. Barcelona: Societat Catalana de Geografia.
- Carr, R. (1978 [1969]). *España 1808-1939*. Barcelona: Ariel.
- Cirot, G. (2015 [1931]). Comentario. El fatalismo geográfico. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 6(2), 295-297.
- Claret, J. (2008). *El atroz desmoche. La destrucción de la Universidad española por el franquismo (1936-1945)*. Barcelona: Crítica.
- Dantín Cereceda, J. (1940 [1912]). *Resumen fisiográfico de la Península Ibérica*. Madrid: CSIC.
- Dopporto, L. (1930). *Ensayo de geografía regional de España*. Sevilla: Tipografía Moderna.
- Fontana, J. (2007). *La época del liberalismo. Volumen 6 Historia de España*. Barcelona / Madrid: Crítica / Marcial Pons.
- Ferretti, F. & García-Álvarez, J. (2019). Anarchist Geopolitics of the Spanish Civil War (1936-1939): Gonzalo de Reparaz and the 'Iberian Tragedy'. *Geopolitics*, 24(4), 944-968. DOI: 10.1080/14650045.2017.1398143.
- García, J. C. & Mendizàbal, E. (2017). A geografia ibérica em 1929 na correspondência entre Gonçal de Reparaz e Amorim Girão. En *Espaços e tempos em geografia. Homenagem a António Gama* (pp. 303-317). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Guichard, P. (2015). *Esplendor y fragilidad de al-Andalus*. Granada: Universidad de Granada.

- Huguet del Villar, E. (1921). *El valor geográfico de España. Ensayo de ecética. Ensayo comparativo de las condiciones naturales del país para el desarrollo de la vida humana y la civilización*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra [reedición de E. Tello y C. Sudrià, Barcelona: Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona, 2010].
- Ibáñez, M. (2017). *Profesores franquistas, antifranquistas y en la 'zona gris'. La guerra ideológica que vivieron los profesores de Segunda Enseñanza en el País Valenciano (1936-1950)* [Tesis doctoral]. Universidad de Valencia. <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=sDd3s-PHU93M%3D>.
- Klein, J. (1936). *La Mesta. Estudio de la historia económica española 1273-1836*. Madrid: Revista de Occidente.
- Líter, C. & Sanchis, F. (2002). *La obra de Tomás López: imagen cartográfica del siglo XVIII*. Madrid: Biblioteca Nacional.
- Martín Echevarría, L. (1928). *Geografía de España*. Barcelona: Labor.
- Martínez-Gil, V. (1997). *El naixement de l'iberisme catalanista*. Barcelona: Curial.
- Marques, A. H. de Oliveira (2006). *Breve história de Portugal* (6.ª ed.). Lisboa: Presença.
- Matos, S. Campos (2009). Was Iberism a Nationalism? Conceptions of Iberism in Portugal in the Nineteenth and Twentieth Centuries. *Portuguese Studies*, 25(2), 215-229.
- Matos, S. Campos (2017). *Iberismos: nação e transnação. Portugal e Espanha, c.1807-c.1931*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Molas, I. (1965). *Ideari de Francesc Pi i Margall*. Barcelona: Edicions 62.
- Nadal, F. (1987). *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en España del siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Nel-lo, O. (1994). Apunts sobre la vida i l'obra de Gonçal de Reparaz i Ruiz (1901-1984). Una entrevista amb el professor G. André de Reparaz. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 38, 137-146.
- Oliveras, J. (2020). *La nova geografia: Raoul Blanchard – Pau Vila. Assaig de Geografia humana de la muntanya (1925)*. Barcelona: Societat Catalana de Geografia.
- Pérez Crespo, A. (1990). *El cantón murciano*. Murcia: Academia Alfonso X el Sabio.
- Pérez Sáenz, T. (1960). *Geografía agrícola de España*. Madrid: Atlas.
- Pérez Samper, M. A. (1992). *Catalunya i Portugal el 1640. Dos pobles en una cruïlla*. Barcelona: Curial.
- Perpiñá, R. (1982 [1936]). De economía hispana. En Perpiñá, R. *De economía crítica* (pp. 303-405). Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo.
- Reparaz Zamora, M. C. de & Reparaz Chambord, G. A. de (2005). Gonçalo de Reparaz, un geógrafo errante portugués. *Atlántica. Revista atlántica de cultura ibero-americana*, 2, 16-21.
- Reparaz [Rodríguez-Báez], G. de (1929). *Geografía y política. Veinticinco lecciones de historia naturalística*. Barcelona: Mentora.
- Reparaz [Ruiz], G. de (1930). *Catalunya a les mars: navegants, mercaders i cartògrafs catalans de l'edat mitjana i del renaixement (contribució a l'estudi de la història del comerç i de la navegació de la Mediterrània)*. Barcelona: Mentora.
- Reparaz [Ruiz], G. de (1932). *Pobreza y atraso de España*. Valencia: Luis Morote.

- Reparaz [Ruiz], G. de (1933). La zona piú arida d'Europa (Spagna di SE). *Bollettino della Reale Società Geografica Italiana*, serie VI, X(11), 157-162.
- Reparaz [Ruiz], G. de (1947). Fédéralisme hispanique et ibérique (Précédents et possibilités). *L'Action Fédéraliste Européenne*, 7, 1-15.
- Ribera, I. (1907). *Iberisme*. Barcelona: L'Avenç.
- Richards, M. (1999). *Un tiempo de silencio. La guerra civil y la cultura de la represión en la España de Franco, 1936-1945*. Barcelona: Crítica.
- Rocamora, J. A. (1989). Un nacionalismo fracasado: el iberismo. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, 2, 29-56.
- Romero, J. (2000). De l'Estat unitari a l'Estat autonòmic. Realitzacions, insuficiències i límits dels procés de descentralització política a Espanya. *L'Espill*, segona època, 5, 114-121.
- Romero, J. (2006). *Espanya inacabada*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Romero, J. (2020). Gobernanza territorial y vieja normalidad política en España. A propósito del modelo de federalismo incompleto y disfuncional. En Moreno-Fuentes, J. J. & del Pino, E. (eds.). *Las transformaciones territoriales y sociales del estado en la edad digital. Libro homenaje a Luis Moreno* (pp. 123-156). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Romero, J. & Furió, J. (eds.) (2015). *Historia de las Españas. Una aproximación crítica*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Simon, A. (2015). La crisis de 1640 y la quiebra del primer proyecto nacional español. Romero, J. & Furió, J. (eds.). *Historia de las Españas. Una aproximación crítica* (pp. 147-175). Valencia: Tirant Humanidades.
- Solé Sabarís, L. (1985). Sobre la naixença i el desenvolupament de la moderna Geografia catalana. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 4, 15-30.
- Soriano, I. C. (1999). El archivo de Gonzalo de Reparaz. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 34, 211-227.
- Torre Gómez, H. de la (2004). Portugal e Espanha: o 'problema' peninsular na época contemporânea. En Medina, J. (ed.). *História de Portugal* (vol. XX, pp. 91-169). Alfragide: Ediclube.
- Vilà-Valentí, J. (1989). *El conocimiento geográfico de España. Geógrafos y obras geográficas*. Madrid: Síntesis.

Cómo citar este artículo:

Mendizàbal, E. (2023). "Federalismo hispano e ibérico": un texto poco conocido de Gonzalo de Reparaz Ruiz. *Cuadernos de Geografía*, 110, 313-332.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25233>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

ANTONI F. TULLA<sup>a</sup>

ANA VERA<sup>b</sup>

## LA INSERCIÓ SOCIAL I L'EMPODERAMENT A TRAVÉS DE L'AGRICULTURA SOCIAL. EL CAS DE CATALUNYA

### RESUM

Existeix una segregació social de moltes persones pel fet d'ésser diferents o de no tenir un lloc en l'activitat econòmica d'un territori. En aquest sentit, volem presentar l'agricultura social com una activitat que utilitza els recursos agraris i de la natura, per a poder inserir a la societat les persones en risc d'exclusió social. Es tracta d'una activitat que es desenvolupa a Europa des de fa molts anys i actualment compta amb un reconeixement institucional, tant per les seves funcions terapèutiques com per les d'inserció laboral. Es presenta un resum del marc teòric i conceptual desenvolupat en l'àmbit acadèmic a partir de les diverses experiències. A Catalunya, des de la dècada de 1970, s'hi ha desenvolupat diversos projectes que han mostrat la seva viabilitat econòmica, social i ambiental. Els mètodes emprats parteixen d'una revisió bibliogràfica i d'un seguiment quantitatiu de les característiques dels casos censats, per aprofundir més endavant en la realització d'entrevistes en profunditat, que, entre d'altres objectius, persegueix comprovar el retorn social de les inversions realitzades. Les entitats estudiades es troben majoritàriament en l'àmbit periurbà de Barcelona, però també en les àrees rurals on han col·laborat en favor del desenvolupament local sostenible. Com a part del tercer sector, enforteixen el seu funcionament potenciant cooperatives de distribució i xarxes socials de difusió. S'han seleccionat una desena d'entitats entre les 161 censades, per poder analitzar els elements més característics que les conformen i, al mateix temps, avaluar la seva viabilitat a través del mètode del Retorn social de les inversions. Els resultats obtinguts demostren que hi ha una diversitat de projectes d'acord amb el tipus de persona en

---

a Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. Carrer de la fortuna, s/n, 08193 Bellaterra (Barcelona). [antoni.tulla@uab.cat](mailto:antoni.tulla@uab.cat), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0937-3252>

b Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. Carrer de la fortuna, s/n, 08193 Bellaterra (Barcelona). [ana.vera@uab.cat](mailto:ana.vera@uab.cat), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7865-1610>

Fecha de recepción: 12-09-2022. Fecha de aceptación: 28-03-2023.

risc, del lloc on s'ubica i de l'entitat promotora. D'aquesta desena de casos aprofundits, en conjunt, el retorn es entre 2 i 3 euros per cada euro invertit.

PARAULES CLAU: agricultura social; Catalunya; desenvolupament local sostenible; persones en risc d'exclusió social; retorn social de les inversions (SROI).

## SOCIAL INCLUSION AND EMPOWERMENT THROUGH SOCIAL FARMING. THE CASE OF CATALONIA

### ABSTRACT

There is social segregation of many people because they are different or do not have a place in the economic activity of a territory. In this sense, we want to present social farming as an activity that uses agricultural and natural resources to insert people at risk of social exclusion into society. It is an activity that has been carried out in Europe for many years and that has currently been rewarded with institutional recognition, both for its therapeutic functions and for its job placement. A summary of the theoretical and conceptual framework developed in the academic field basing upon the various experiences is presented. In Catalonia, several projects have been developed since the 1970s that have shown their economic, social and environmental viability. The methodology used here is based on a bibliographic review and a quantitative follow-up of the characteristics of the registered cases, in order to delve into the in-depth interviews that, among other objectives, seek to verify the social return of the investments made. The entities studied are mostly in the peri-urban area of Barcelona, but also belong in rural areas where they have collaborated in sustainable local development. As part of the Third Sector, they strengthen their operation by promoting distribution cooperatives and social dissemination networks. Ten entities have been selected from the 161 registered ones to analyse the most characteristic elements that make them up and, at the same time, to evaluate their viability through the method of the social return on investment. The results obtained show that there is a diversity of projects according to the type of person at risk, the place where they are located and their promoter. Among the 10 cases studied in total, the return is between 2 and 3 euros for every euro invested.

KEYWORDS: social farming; Catalonia; sustainable local development; people at risk of social exclusion; social return on investment (SROI).

### INTRODUCCIÓ

L'existència d'una segregació social de moltes persones pel fet d'ésser diferents, o de no tenir un lloc en l'activitat econòmica d'un territori, pot trobar una sortida en l'agricultura social (endavant AS). La finalitat d'aquest article és demostrar com les activitats d'AS tenen beneficis socials directes en termes d'ocupació, educació, formació, teràpia i rehabilitació de col·lectius en risc d'exclusió social (RES). Produeixen, tanmateix, un retorn a la societat de les inversions públiques i privades en forma de contribucions per al desenvolupament local en àrees rurals i periurbanes, especialment en matèria

de cohesió social i la salut de les persones (Nichols et al., 2012). A través de l'anàlisi de 10 entitats relacionades amb l'AS, s'han estudiat els diversos col·lectius d'interès, també coneguts com a *stakeholders*.

L'AS podria definir-se a grans trets com un procés d'inclusió social i d'apoderament de col·lectius en RES a través de l'ocupació en activitats agràries. L'AS és una activitat que afegeix nous significats a la pràctica agrícola més enllà de les qüestions productives, proporcionant-li una funció social concreta amb l'objectiu d'augmentar la qualitat de vida de les persones en RES. És una oportunitat d'ocupació per a col·lectius amb fragilitats, els quals poden incloure'ls laboral i socialment a la comunitat mitjançant el treball agrícola, al mateix temps que milloren altres aspectes de la seva vida, com la salut física i mental, l'autonomia, l'autoconfiança, la independència econòmica i les relacions interpersonals, entre d'altres. Els processos d'inclusió d'aquests col·lectius a través de l'AS es basen en la creació de llocs de treball, d'educació i formació, de teràpia i/o d'acció comunitària. A Catalunya s'han impulsat experiències des de la dècada de 1970, i ha crescut fins a 161 casos registrats el 2017 (Tulla et al., 2014a; Guirado et al., 2017b).

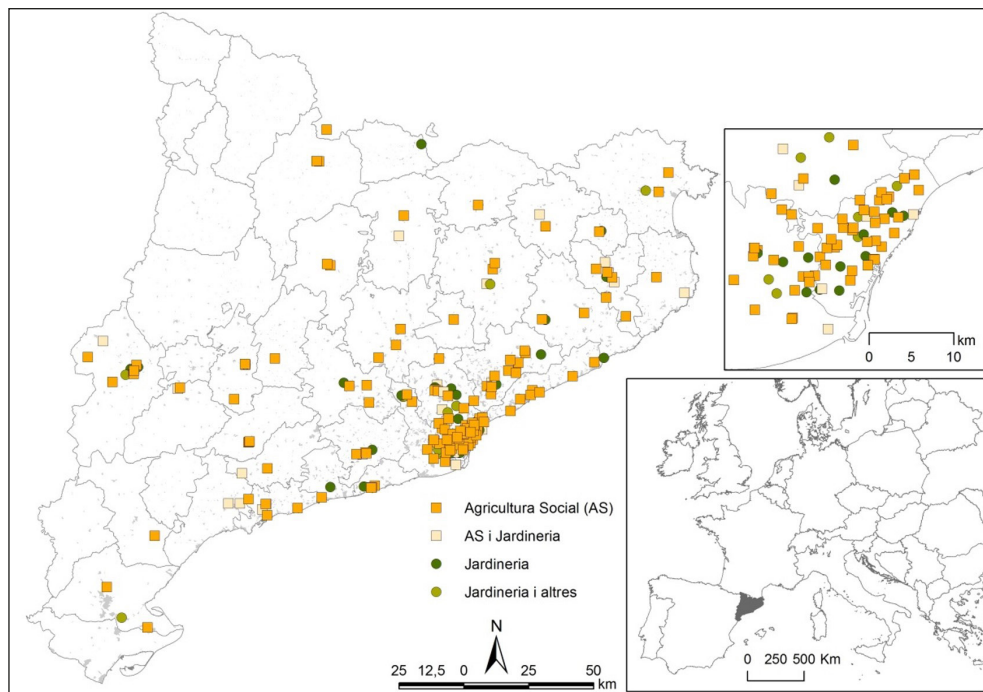
Es presentaran primer les característiques de l'AS a Catalunya, passant després a tractar el marc teòric i conceptual així com pels mètodes emprats. S'analitzaran els resultats i finalment es farà esment d'unes conclusions.

#### CARACTERÍSTIQUES DE L'ÀREA D'ESTUDI EN RELACIÓ A L'AS

Catalunya, amb 7.758.615 habitants (2021), té 59.097 explotacions agrícoles i ramaderes (IDESCAT, 2022), sent les explotacions petites les que han desaparegut, mentre que les de major grandària han augmentat també les seves dimensions. Aquesta situació contrasta amb la multifuncionalitat agrària d'algunes àrees rurals i del periurbà, on es promou el desenvolupament local agroecològic, la innovació social i l'elaboració de productes de qualitat. Els projectes d'AS recollits a la base de dades valoritzen l'agricultura de petita escala.

En la base de dades (2017) tenim 161 entitats d'AS (figura 1), concentrades majoritàriament en el periurbà de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. És on hi trobem un major nombre de persones en situacions vulnerables, amb més disponibilitat de recursos, i en la proximitat de possibles consumidors. No obstant, hi ha projectes d'AS per tot el territori, a excepció de les zones rurals més perifèriques com són l'Alt Pirineu i Aran, així com les Terres de l'Ebre. També hi ha entitats orientades a la jardineria, que únicament considerem com a potencial per a l'AS. La pressió urbanística en el periurbà no ha afectat especialment a l'AS, ja que una bona part dels projectes són horts comunitaris promoguts per l'administració local, o també basats en experiències en espais naturals protegits com pot ser Can Calopa de Dalt, o l'Ortiga en el Parc Natural de Collserola (Tulla i Vera, 2019).

Figura 1. Distribució territorial d'entitats de AS a Catalunya segons activitat

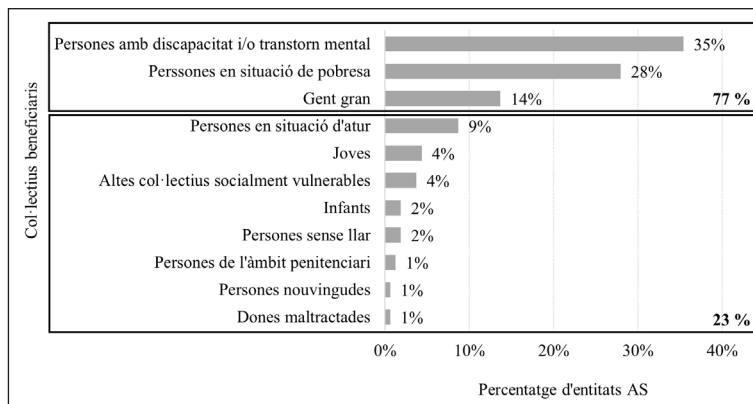


Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017), i les bases de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya.

Els col·lectius beneficiaris de l'AS són gairebé diversos. A la figura 2, observem com les persones amb discapacitat i/o trastorn mental són el col·lectiu més representat a Catalunya (35 %) fins la crisi de l'any 2008. A la darrera dècada, apareixen altres col·lectius d'exclusió social fins ara inexistents o poc representats, com són les iniciatives que acullen a persones en situació de pobresa (28 %) o en situació d'atur (9 %), que ens indica que hi ha opcions de trobar ocupació mitjançant el treball agrari o podent cultivar els seus propis productes hortícoles en un espai agrícola. La gent gran (14 %) és un altre col·lectiu important en aquests projectes, ja que la nova legislació ha facilitat la creació d'horts destinats a persones jubilades, principalment en l'entorn metropolità (Faus et al., 2008). També hi ha altres col·lectius socialment vulnerables, com són els joves, els de l'àmbit penitenciari, els immigrants, les dones maltractades o les persones sense llar (14 %).



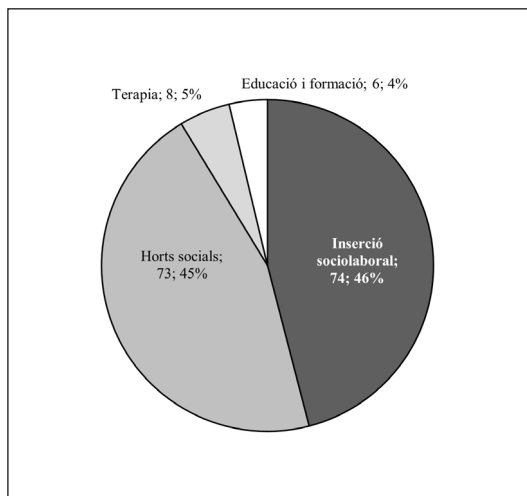
Figura 2. Distribució d'entitats d'AS segons els col·lectius beneficiaris



Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017).

Segons l'àmbit d'actuació (figura 3), l'AS permet la inserció sociolaboral donant oportunitats d'ocupació per a les persones en RES (46 %), i que els horts socials (45 %) també són un fenomen en expansió a Catalunya i que han sorgit en resposta a la situació de precarietat i d'emergència social degut a la crisi econòmica de l'any 2008 i la pandèmia del 2019.

Figura 3. Entitats d'AS segons l'àmbit d'actuació



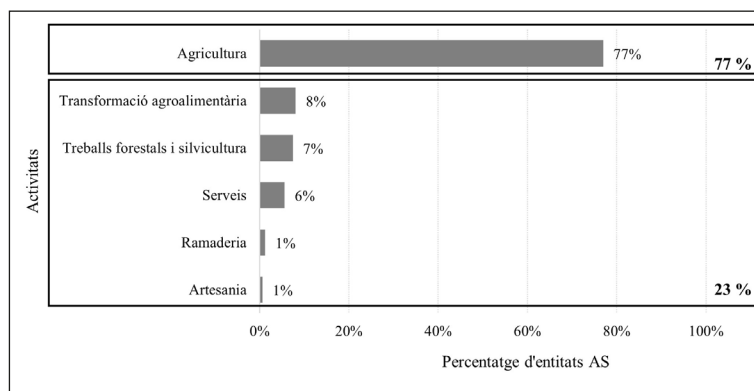
Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017).

Aquesta tipologia sorgeix de l'impuls dels moviments socials, de les iniciatives ciutadanes o de l'administració local, sempre amb l'objectiu de donar suport a persones o famílies que han de fer front a situacions de precarietat. També hi ha altres entitats com les que treballen amb la teràpia o la rehabilitació (5 %), sovint dirigides a persones amb algun tipus d'addicció, o bé les entitats que treballen en l'àmbit de l'educació i la formació (4 %) que pretenen capacitar als joves que han abandonat de forma prematura els estudis.

Per tipus d'activitat econòmica l'agricultura és amb un 77 % l'activitat principal (figura 4), concretament l'horticultura, tot i que també hi és present el cultiu de l'olivera, de la vinya o dels bolets. També hi trobem la transformació agroalimentària (8 %), que inclou projectes d'elaboració de melmelades, de cervesa artesana o de transformació de làctics. A més a més, hi ha entitats que desenvolupen treballs forestals (7 %), o que realitzen la seva feina al sector serveis (6 %), però relacionats amb l'activitat agrícola com pot ser la comercialització mitjançant els circuits curts. Per últim, hi ha les activitats d'artesania (1 %), així como les del sector ramader (1 %).

Cal emfatitzar que la majoria de les experiències analitzades (61 %) es produeixen amb criteris ecològics. Aquest fet enforteix clarament al sector. El 33 % que no la realitzen és per la dificultat que comporta certificar-ho malgrat que hi són sensibles. La resta (6 %) realitzen activitats que no permeten la certificació de tipus ecològic, com podrien ser els treballs forestals. Les experiències, majoritàriament, donen prioritat a la millora ambiental i a la qualitat de vida de la població.

Figura 4. Distribució d'entitats d'AS segons l'activitat

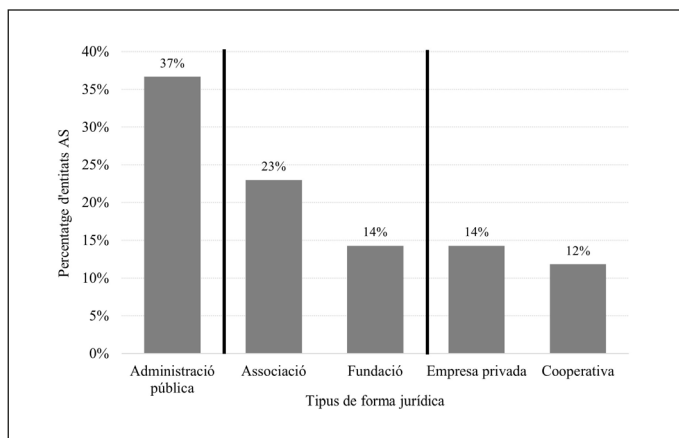


Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017).

La forma jurídica de les entitats d'AS (figura 5) es classifiquen segons si es tracta d'entitats públiques o privades i de la seva funció social. El primer grup (37 %) inclou les organitzacions de caràcter ciutadà i desenvolupen la seva tasca sense ànim de lucre. Seria el cas de les fundacions (14 %), o les associacions (23 %). Un segon grup (26 %) correspon a les institucions privades que formen part del TSS i que tenen una clara funció social i assistencial, algunes de les quals posseeixen una orientació mercantil,

com poden ser les empreses privades (14 %) i les cooperatives (12 %). Hi ha un tercer grup, que inclou entitats de caràcter públic, promogudes des de l'Administració (37 %), i que darrerament tenen un rol més actiu en la posada en marxa d'iniciatives d'AS en l'àmbit local com és la creació d'horts socials. La major part d'aquests projectes impliquen la col·laboració entre el sector públic i privat, fomentant la cohesió social, l'economia solidària i el desenvolupament local resilient (Estela, 2015).

Figura 5. Distribució d'entitats d'AS segons la seva forma jurídica



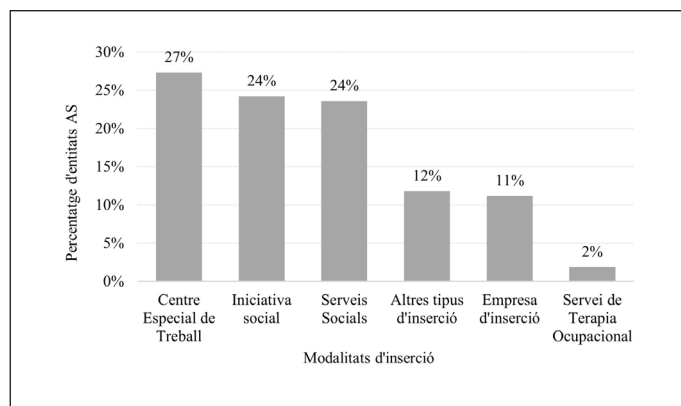
Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017).

Les iniciatives d'AS també es configuren segons les modalitats d'inserció dels col·lectius (figura 6), aquestes són força diverses i ens demostra l'heterogeneïtat del sector. La modalitat dependrà dels col·lectius amb que es treballi i la capacitat d'adaptar-se a la legislació vigent.

Els centres especials de treball (CET)<sup>1</sup> (27 %) són empreses que asseguren el treball remunerat a persones amb discapacitat, garantint la integració laboral dels seus usuaris en un entorn de treball protegit. Són entitats creades *ad hoc* per a les persones amb discapacitat, tant física com intel·lectual o sensorial, i poden ser tant públiques com privades. Les empreses d'inserció (EI) (11 %) són les que prioritzen la integració sociolaboral de persones en RES, preparant-les per al mercat laboral o fent un procés d'acompanyament. Hi ha altres modalitats d'inserció, com serien els serveis de teràpia ocupacional (2 %) o també coneguts com els centres de teràpia ocupacional, que pretenen integrar les persones amb dificultats, facilitant la seva entrada al mercat laboral ordinari.

1 Els centres especials de treball (CET) depenen del Departament d'Empresa i Coneixement i estan regulats pel Real Decret 2273/1985, de 4 de desembre, i el Real Decret 1368/1985, de 17 de juliol. Més informació: <http://bit.ly/2cLh6S6>

Figura 6. Distribució d'entitats d'AS segons la modalitat d'inserció



Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017).

Hi ha altres modalitats més enllà de les formes d'inserció amb marcs jurídics propis, que pretenen donar solució a situacions d'emergència social en el context local i des d'un àmbit informal. Algunes són les iniciatives de caràcter social (24 %) aparegudes en el marc de l'AS, que es basen en el suport mutu i l'acció col·lectiva per tal de donar oportunitats als col·lectius amb fragilitats. Aquestes iniciatives van des de la creació de cooperatives agrícoles per fomentar l'auto-ocupació de persones en atur de llarga durada, fins a la creació d'horts per a cultivar aliments per a l'autoconsum (Pölling et al., 2017). Per últim, val a dir el rol que estableixen els Serveis Socials (24 %) de les administracions locals, mitjançant el vincle en l'ocupació dels col·lectius en RES a partir de la implementació de projectes d'horts socials. Tot i que no gaudeixen de cap figura jurídica específica, el seu treball és molt rellevant, ja que a part de crear els seus propis projectes, col·laboren i es coordinen amb experiències d'AS en matèria d'atenció social i d'inserció laboral per a millorar la situació dels col·lectius en RES.

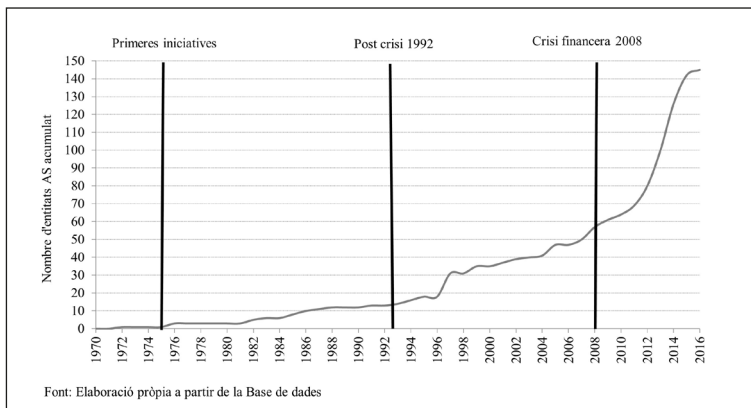
L'evolució de l'AS a Catalunya (figura 7) mostra que a la dècada de 1970 apareixen les primeres iniciatives com l'Olivera Cooperativa<sup>2</sup> o la Fageda<sup>3</sup>. La dinàmica del sector es manté en un creixement sostingut fins a mitjans de la dècada de 1990, quan s'inicia un increment significatiu del nombre d'experiències d'AS. Aquest moment coincideix amb un context socioeconòmic que propicia l'eclosió de

2 L'Olivera Cooperativa és un projecte social iniciat l'any 1974 a Vallbona de les Monges (Lleida). L'entitat pretén proporcionar oportunitats a persones amb discapacitat intel·lectual a l'entorn rural mitjançant treballs agrícoles vinculats amb el cultiu de la vinya, l'olivera, l'elaboració de vi i l'oli i la dotació de serveis de suport com una llar-residència, un centre ocupacional i professionals d'atenció socio sanitària: <http://www.olivera.org>

3 La Fageda és va iniciar l'any 1982 al Convent del Carme (Olot, Girona), com a cooperativa amb persones derivades del servei psiquiàtric. L'any 1985 es va crear una llar-residència i un Servei de Teràpia Ocupacional. L'activitat va començar amb 100 vaques lleteres i venent la producció a Nestlé. L'any 1997 va crear-se la Fundació, ampliant-se la gamma de productes làctics, produint més de 60 milions de iogurts al 2015 (5 % de quota de mercat a Catalunya). Ocupen a 256 persones (50 % amb certificat de discapacitat): <http://www.fageda.com/ca>

la figura del voluntariat i una preocupació pels drets dels col·lectius amb fragilitats que fins aleshores no tenien visibilitat social (Marbán, 2006). La recuperació econòmica, després de la crisi de 1993, va permetre que les administracions públiques disposessin de pressupost per a programes d'acció social, i de subvencions públiques que van afavorir l'AS. A partir de la crisi de 2008, els col·lectius potencials d'exclusió social varen augmentar amb preocupació de les organitzacions del TSS. Anys després, la creació de projectes d'AS ha experimentat un augment sense precedents al aparèixer nombroses iniciatives cíviques per donar solució a les necessitats individuals i col·lectives de les persones més afectades per la crisi.

Figura 7. Evolució del nombre d'entitats d'AS a Catalunya (1970-2016)



Font: elaboració a partir de la Base de dades (2017).

## MARC TEÒRIC I CONCEPTUAL

L'AS és un fenomen present en espais agrícoles de les àrees rurals i periurbanes dels països europeus i nord-americans (Hassink i Van Dijk, 2006), encara que s'està començant a expandir significativament a les àrees urbanes a través d'espais cultivats al centre de les ciutats, com són els jardins comunitaris, els horts socials o els projectes de recuperació de solars abandonats per ús agrari d'autoconsum (Lohrberg et al., 2016). Tanmateix, és a l'àmbit rural on la implantació de projectes d'AS representa majors beneficis per a la comunitat, impulsant la creació de serveis socials i de salut, afavorint la creació de valor afegit mitjançant activitats de transformació i comercialització de productes agroalimentaris, augmentant la cohesió social i promovent una economia local que posa a les persones al centre del bé comú (Guirado et al., 2014).

L'AS és bastant heterogènia, per les característiques de les entitats que el desenvolupen, tant en la seva forma jurídica, com en el finançament i la col·laboració entre les institucions públiques i privades, i les polítiques socials dels estats (Tulla et al., 2014b). Llavors podem afirmar que tot i ésser un fenomen present al llarg de tota Europa, l'AS es presenta en múltiples formes, atès que hi ha elements, com els diferents models d'implementació, els sistemes de regulació de l'atenció socio sanitària, la tipologia dels

actors involucrats, les condicions de benestar de les societats, el finançament dels projectes i les formes de la seva gestió. Totes elles varien en cada territori i condicionen la configuració del sector a escala local i regional (Esping-Andersen, 1996; Di Iacovo i O'Connor, 2009; O'Connor et al., 2010; Guirado et al., 2013). Són evidents les connexions existents entre el desenvolupament de l'AS, el model de benestar, la tipologia dels actors involucrats en la gestió de les experiències i la regulació dels sistemes d'atenció i dels serveis socials existents en cada estat i/o territori.

Aquests models de benestar donen lloc a diferents sistemes d'atenció socio sanitària, fruit de la modulació de les característiques de les experiències i iniciatives dels marcs reguladors i de la conjuntura socioeconòmica de cada territori (SoFar Project, 2009). Serien les següents:

*Sistema assistencial de caràcter privat* (Holanda, Noruega). Degut al propi model de benestar d'aquests països, les experiències d'AS són majoritàriament d'iniciativa privada, engegades per pagesos i pageses particulars, i esdevenen centres proveïdors de serveis de salut i d'assistència social al marge del sistema públic, les quals reben algunes compensacions per part de l'administració i en les què els usuaris i usuàries paguen pels serveis que reben sovint a través de mútues.

*Sistema assistencial basat en el tercer sector social (TSS) i la beneficència* (Regne Unit, Irlanda). Les iniciatives d'AS són promogudes principalment per associacions "charities", fundacions privades i comunitats religioses. En aquesta tipologia de desenvolupament de l'AS, la intervenció pública és gairebé inexistent o molt reduïda, ja que aquestes entitats solen finançar-se amb campanyes econòmiques de recaptació de fons i mitjançant les aportacions altruistes per part de la ciutadania.

*Sistema assistencial de caràcter públic* (Alemanya). En aquest cas, els projectes d'AS estan gestionats per treballadors socials o professionals de la salut que són professionals que depenen de l'estat. Aquests projectes, impulsats i gestionats des de l'Administració, formen part d'amplis programes de rehabilitació, d'inclusió laboral i d'integració social de caràcter públic.

*Sistema assistencial públic amb compensació per les explotacions agràries* (Flandes). En aquest cas, les explotacions agràries de caràcter privat es converteixen, a través d'acords i convenis amb l'Administració pública, en centres proveïdors de serveis socials i de salut que formen part del sistema públic.

*Sistema assistencial mixt* (Itàlia, Espanya, Portugal). Es tracta d'una tipologia de desenvolupament de l'AS en la que conviuen les iniciatives de caràcter públic i privat. Existeixen iniciatives d'AS impulsades des de l'Administració i d'altres que són promogudes des d'entitats del TSS (Laville, 2015), però que reben el suport econòmic de l'administració a partir de subvencions i ajuts pel fet d'oferir serveis de la seva competència, i que aquesta els hi traspasa. Per altra banda, i encara que en aquest model la despesa pública esdevé significativament més important que la privada, també existeixen iniciatives de caràcter privat que poden, o no, rebre recolzament de l'Administració.

Di Iacovo (2010) dibuixa diferents estadis per al desenvolupament dins d'un context comunitari. El primer estadi que descriu aquest autor agrupa a aquells països en els que l'AS és perceput com una *novetat* (a). En aquesta etapa evolutiva inicial, l'AS esdevé un fenomen latent i amb escàs reconeixement per part de les institucions i pels professionals dels serveis socials i de l'agricultura. Les experiències existents són principalment iniciatives individuals, aïllades i disperses pel territori, sense o amb pocs instruments per crear i consolidar xarxes de col·laboració i coordinació d'aquesta activitat. En un segon estadi, la




presència es fa més forta en determinats territoris, com a conseqüència d'unes característiques socials i econòmiques determinades, provocant que sorgeixi a escala local un *impuls* (b) de l'AS. L'existència d'aquests "punts calents" fa que comencin a aparèixer algunes xarxes locals i a teixir relacions de cooperació i d'organització entre diferents experiències. D'aquesta manera deixen de ser iniciatives aïllades i es converteixen en una activitat innovadora amb una certa organització, fent-se més visible per a les institucions, la societat i altres àmbits professionals, augmentant alhora el seu reconeixement. El *progrés* (c) de l'AS i la creixent participació d'agents locals i professionals de l'atenció socio sanitària en aquest tipus d'iniciatives facilita la formació d'un escenari òptim per la construcció de noves formes d'organització i d'interacció dels diferents sectors socials i professionals implicats. Di Iacovo (2010) descriu aquest estadi com l'assoliment d'una nova consciència en relació a la implantació de l'AS, en què els diferents àmbits de la societat convergeixen i treballen per la creació d'un paradigma conjunt. Un cop assolit aquest *reconeixement social i institucional* (d) de l'AS, els diferents agents implicats comencen a treballar per tal d'establir criteris i codis en els procediments i les formes de treball associats a aquesta activitat, amb la finalitat de construir un disseny més estàndard dels serveis que s'ofereixen, i treballar per un nou règim regulador d'aquesta activitat que integri serveis socials, d'assistència sanitària i de treball agrícola, en un intent d'aglutinar els diferents àmbits professionals que hi són presents. Així doncs, es tendeix a una integració del sector agrícola, del sistema socio sanitari, del sistema educatiu i la regulació del sistema laboral. Es tracta d'una situació hipotètica en la qual no hi hauria barreres entre aquests sectors per a un treball conjunt.

Als països del nord i centre europeus, el govern té un paper predominant en la regulació i el desenvolupament de l'AS, segons l'essència del fenomen i l'estat de maduresa del mateix (Di Iacovo, 2010; Guirado et al., 2013; Tulla et al., 2015). L'estat fixa directrius clares per a aquesta activitat, fomentant la creació d'institucions per recolzar el desenvolupament de l'AS, establint línies de finançament concretes per a les persones promotores i per a les entitats proveïdores de l'atenció socio sanitària, i establint-se programes de subvencions públiques per als usuaris. En canvi, als països del sud –menys en el cas d'Itàlia, on el Parlament va aprovar una llei específica a l'agost de 2015<sup>4</sup>– el fet de ser un fenomen emergent fa que l'estat ocupi un lloc subsidiari en el desenvolupament de l'AS, repercutint en el TSS i altres entitats de la societat l'impuls del sector i l'establiment de xarxes d'ajuda. Aquesta situació es produeix a països com Espanya (Guirado et al., 2014; Guirado et al., 2018), Portugal (Firmino, 2011; Da Silva, 2015) i també Grècia (Galiakis, 2014).

Hi ha tres models d'AS a Europa que accentuen una o altra característica, però tenen en comú que sempre utilitzen la natura, les activitats agràries o la seva transformació per millorar la situació de les persones en RES. Tal com és pot veure a la figura 8, el *green care* prioritza l'ús de les teràpies, el *social farming* l'ocupació de les persones en RES, i el *care farming* la realització de les activitats i les teràpies en explotacions agràries.

4 Gazzetta Ufficiale de la Repubblica Italiana, Legge 18 agosto 2015, n. 141: Disposizioni in materia di agricoltura sociale. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/8/15G00155/sg>

Figura 8. Principals models d'implementació de l'AS a Europa

GREEN CARE	Teràpies que es fonamenten en l'ús de la natura per a millorar les condicions de les persones (usuaris).	
SOCIAL FARMING	Ocupació de persones en risc d'exclusió social, que poden participar en projectes d'AS i poden rebre atenció sanitària i social així com una remuneració.	
CARE FARMING	Explotacions agràries que utilitzen el treball agrari com a teràpia per a millorar la situació de les persones amb fragilitats.	

Font: elaboració en base a Di Iacovo (2010).

Les aportacions realitzades pels diferents autors consultats han estat el punt de partida per elaborar una definició pròpia d'AS, “com una sèrie d'experiències que utilitzen els recursos locals, agraris i/o naturals, per millorar la salut, l'educació, la inserció sociolaboral i l'apoderament de col·lectius en risc d'exclusió social” (Tulla et al., 2017). Els principals beneficiaris són les persones amb necessitats laborals específiques (discapacitats, en situació d'atur de llarga durada, en situació de pobresa o procedents o internats en centres penitenciaris). Tots ells mostren la necessitat de disposar de processos terapèutics o de rehabilitació (persones amb algun tipus d'addicció, dones víctimes de violència de gènere, persones amb trastorn mental, o amb estrès post-traumàtic), amb necessitats específiques d'aprenentatge (nens/as, joves, gent gran), o bé altres col·lectius amb fragilitats socials, com persones immigrades, sense llar, etc. (Guirado et al., 2014). Un altre factor important a ressaltar és la dimensió territorial de l'AS, ja que les pràctiques que s'inscriuen en ella contribueixen, a part de la millora de la qualitat de vida de les persones, a la creació de noves estratègies de desenvolupament local, promouen la creació d'aliances entre l'agricultura i l'atenció sociosanitària i generen nous models d'assistència i de benestar. A més a més, impulsen la creació de nous serveis per a les persones en àrees rurals, on la dotació dels mateixos és bastant inferior a les àrees urbanes, i fomenta una agricultura de proximitat, ecològica i de qualitat, amb un valor afegit de justícia social (Di Iacovo et al., 2013).

## METODOLOGIA

El procediment de recerca consta de tres etapes que responen a tres mètodes diferents. La *primera etapa* correspon a la revisió bibliogràfica del concepte d'AS i l'elaboració de la base de dades d'entitats d'AS fins el juny de 2017. La *segona etapa* és l'anàlisi de la viabilitat econòmica de 10 projectes d'AS



que siguin del sector agrícola o de transformació, que pertanyi i representi al món rural català. I a la tercera etapa calcula i aplica el *social return on investment* (SROI), que és un mètode que neix l'any 1997 als Estats Units quan la Roberts Enterprise Development Fund (REDF)<sup>5</sup>, una entitat del TSS que fomenta la inserció sociolaboral de persones en RES, volia mesurar l'impacte d'empreses socials de la ciutat de San Francisco. L'any 2004 es va crear The SROI Network, una xarxa europea que pretén establir estàndards per mesurar el valor del retorn social, i que actualment rep el nom de Social Value International<sup>6</sup> (Nicholls et al., 2012). L'SROI mesura i quantifica el valor, incorporant costos i beneficis socials, mediambientals i econòmics, generat per l'activitat d'una organització. Podem calcular els canvis generats, relacionant les inversions realitzades en un període i el retorn obtingut en un projecte. Una ràtio de 3:1 indica que per cada euro invertit es generen 3 euros en valor social, econòmic o ambiental. Els autors ja explicaren en detall l'aplicació d'aquest mètode a algun dels casos tractats aquí (Tulla et al., 2020), i en aquest article ha semblat oportú relacionar part d'aquesta explicació en la secció de resultats al calcular el SROI de les entitats estudiades.

El mètode SROI: 1) ens permet dur a terme una planificació estratègica, ajudant a conduir els recursos cap a les activitats amb un major impacte social; 2) facilita comprendre quin és el valor social que genera cada activitat, en base a una metodologia qualitativa; 3) possibilita el diàleg amb els *stakeholders* al llarg de tot el procés, millorant la capacitat de comunicació entre els actors socials i la resta de la societat; 4) és útil per conèixer, no tan sols l'eficàcia sinó també l'eficiència dels diferents actors en la generació del valor social i mediambiental; i 5) pot facilitar les inversions socials en l'AS mostrant als inversors, públics i privats, els rendiments socials obtinguts. També hi ha limitacions, ja que no podem comparar les xifres del SROI entre les entitats, per que l'aplicació de la metodologia pot ser diferent per a cada cas, al variar els actors involucrats, sense oblidar la subjectivitat de la informació específica.

### CASOS D'ESTUDI: LES DEU ENTITATS D'AS

Els casos d'estudi s'han seleccionat d'acord amb la tipologia de l'espai en el que s'ubiquen (àmbit rural, àmbit rural amb influència urbana, i periurbà), tal i com es pot veure a la figura 8. La pràctica de l'AS ha resultat ser un catalitzador d'alternatives econòmiques, fonamentades en una nova concepció de l'agricultura, en especial l'ecològica i de proximitat, però també de la col·laboració amb altres activitats que es situïn a una àrea determinada. Així doncs, en les àrees periurbanes, aquests beneficis han permès recuperar terrenys abandonats, fent retrocedir les àrees forestals i donant una orientació econòmica viable a molts projectes d'AS (Guirado et al., 2017a).

S'han escollit les 10 entitats d'AS a Catalunya procurant que aquesta selecció sigui una mostra representativa de diferents tipologies territorials. En aquest cas hi trobem: 3 casos en l'espai periurbà de l'àrea metropolitana de Barcelona (L'Ortiga, Masia Can Calopa, l'Heura), 3 en municipis rurals (Casa Dalmases, Riu Verd i Aprodisca), i 4 en àmbits rurals amb forta dependència urbana per la seva

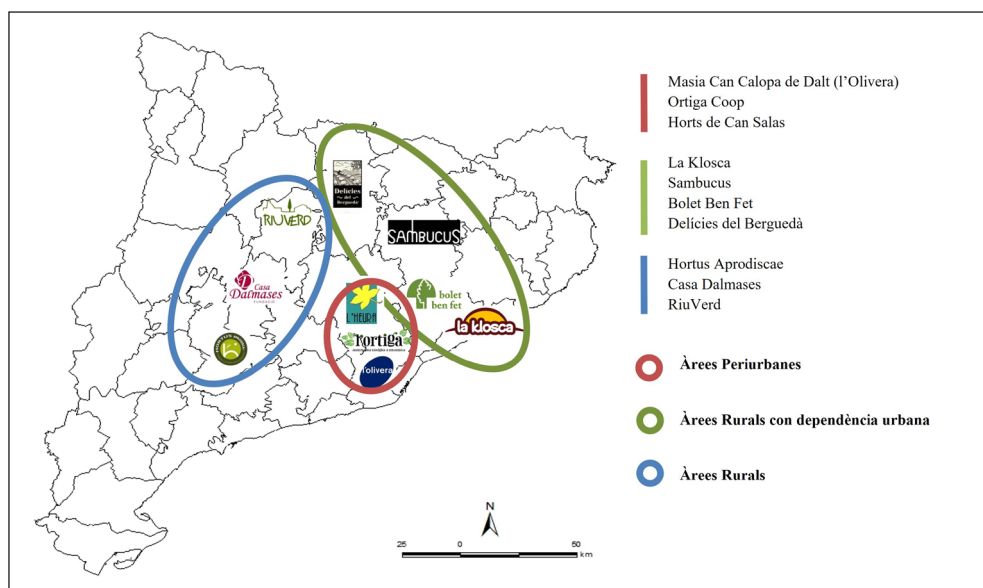
5 Per més informació: <http://redf.org/>

6 Per més informació: <http://socialvalueint.org/>

proximitat a capitals comarcals importants dins la jerarquia urbana (La Klosca, Sambucus, Aprodisca, Delícies del Berguedà). Veure la figura 8 i també la taula 1.

Les àrees on l'emigració camp-ciutat ha estat molt forta, l'AS ha col·laborat a un cert equilibri territorial evitant l'exclusió social d'aquests territoris i ajudant a afavorir la creació de serveis d'atenció social i sanitària en àrees rurals perifèriques. A més a més, és un catalitzador d'alternatives econòmiques, fonamentades en una nova concepció de l'agricultura ecològica i de proximitat, però també de la col·laboració amb altres activitats d'una àrea determinada. A les àrees periurbanes, aquests beneficis han permès recuperar terrenys abandonats, fer retrocedir les àrees forestals, i donar una orientació econòmica viable a molts projectes d'AS.

Figura 9. Classificació i localització de les entitats segons el criteri territorial de selecció



Font: elaboració pròpia a partir de la Base de dades (2017).

La Masia Can Calopa de Dalt és una cooperativa encarregada de treballar i gestionar les 3 ha de vinyes d'una finca propietat de l'Ajuntament de Barcelona. Es troba situada al Parc Natural de Collserola, i l'any 2010 es va signar un conveni amb L'Olivera Cooperativa. Es tracta d'una de les iniciatives d'AS més consolidades i que fou creada el 1974 a Vallbona de les Monges (Lleida). El seu objectiu és qualificar població jove del món urbà, sense formació prèvia, mitjançant l'activitat laboral agrícola, juntament amb el suport formatiu que reben, i la vida a una llar social en un entorn agrícola i natural. Ocupa a vora 11 joves que desenvolupen treballs agrícoles a altres finques dins de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, a més de les de la masia.

L'Ortiga és una cooperativa amb dues línies, una encarregada de la producció i comercialització agrària ecològica d'una finca de 2 ha, bàsicament hortalisses, i una altra, d'iniciativa social sense ànim de lucre, on es desenvolupen activitats d'educació i formatives, en col·laboració amb els serveis socials de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès per a la inserció de col·lectius en situació de pobresa. També desenvolupen activitats vinculades a l'agricultura per a escoles i formació per a adults, i subministren cistelles ecològiques a grups de consum responsable i clients particulars a través d'internet. Aquesta iniciativa sorgeix l'any 2010 a la finca de Can Montmany (Valldoreix), ubicada al Parc Natural de Collserola i cedida per l'ajuntament.

Els Horts de Can Salas són un projecte del Centre de Jardineria l'Heura, SLL, de Terrassa, fundat l'any 1994 com a entitat no lucrativa d'inserció sociolaboral per a persones amb discapacitat psíquica i/o trastorn mental, com a centre de jardineria i viver de plantes. Des del 2013 fan una producció ecològica de verdures i hortalisses a la finca de Can Salas, cultivant 1 ha que ara ampliaran fins arribar a 3 per l'èxit de vendes. Disposen d'una agrobotiga des de la qual també subministra "cistelles" a grups de consum, fan venda directa i ofereixen càtering. Han potenciat els canals curts de distribució, i han desenvolupat un programa educatiu per a escoles i tallers de formació per a famílies.

La Fundació Casa Dalmases es va crear al 2009 per gestionar l'espai de la casa senyorial que porta el mateix nom, amb el doble objectiu de donar oportunitats a persones amb discapacitat intel·lectual mitjançant la producció de cervesa artesanal, i obrir al públic el patrimoni d'una part de la casa on també es desenvolupen activitats socials i culturals. La planta baixa té una botiga que contracta persones amb discapacitat d'un centre ocupacional i ven productes d'altres entitats socials de la comarca. Participa en mercats de l'entorn ocupant persones excloses socialment, com és el cas de les persones sense llar. El 2015 va iniciar una nova línia de negoci centrada en la producció de xocolata artesanal, un projecte en col·laboració amb entitats socials i productors de l'Equador.

Bolet Ben Fet, creat en 2009, és la col·laboració entre un emprenedor i el Grup cooperatiu TEB, una organització centrada en la cerca d'oportunitats per a les persones amb discapacitat intel·lectual. L'objectiu és la inserció social i laboral de persones amb discapacitat intel·lectual, mitjançant un CET destinat al cultiu de bolets shitake i maitake de producció ecològica. Aquesta activitat es porta a terme a una antiga granja a Sant Antoni de Vilamajor (Vallès Oriental).

Sambucus és una cooperativa creada l'any 2010 a Manlleu (Barcelona), per proporcionar els recursos necessaris d'apoderament a les persones amb risc d'exclusió social, col·laborant amb els serveis locals dels municipis de l'entorn. Realitzen producció d'horta ecològica, gestionen un restaurant al Mercat Municipal, cultiven plantes aromàtiques en ecològic que ells mateixos assequen a les seves instal·lacions i comercialitzen a botigues especialitzades. També cuinen per a menjadors d'institucions (escoles, hospitals, etc.) i ofereixen serveis de càtering. Aquest projecte integral es basa en la idea de connectar i controlar tot el cicle productiu des de l'origen del producte fins al consumidor final.

La Klosca va sorgir l'any 2009, i es va orientar cap a la producció d'ous ecològics a la finca de Sant Miquel de Mata, cedida per l'Ajuntament de Mataró. És una iniciativa creada a través de l'entitat social Centre de Prevenció i Treball, que té per objectiu completar el cercle assistencial (social, sanitària i ocupació) de les persones afectades per trastorn mental sever. Es realitza una producció de qualitat amb

Taula 1. Característiques de les entitats seleccionades

Entitat	Tipus jurídic	Objectiu	Activitat principal	Beneficiaris	Tipus de col·lectiu	Equip tècnic	Finançament
Can Calopa de dalt	SCCL coop	Integració sociolaboral	Producció vi i oli	11 usuaris permanents	Joves en RES	12	Públic/ privat
L'Ortiga	SCCLcoop. i SLL	Integració sociolaboral. Formació. Horts socials	Formació en agroecologia. Horticultura ecològica	1900 usuaris temp. i 43 permanents	Persones en RES. Joves en abandonament escolar	6	Privat/ subvenció pública
Horts de Can Salas	L'Heura SLL	Integració sociolaboral. Formació i educació	Horticultura ecològica. Visites d'escoles.	592 usuaris temp. i 4 permanents	Persones amb trastorn mental. Adolescents	6	Públic/ privat
Casa Dalmases	Fund.	Integració sociolaboral	Producció de cervesa i xocolata artesanals	5 usuaris temp. i 1 de permanent	Persones amb discapacitat intel·lectual	2	Privat
Bolet Ben Fet	TEB-Verd SCCL	Integració sociolaboral	Cultiu de bolets ecològics	6 usuaris permanents	Persones amb discapacitat intel·lectual	3	Públic/ privat
Sambucus	SCCL coop	Integració sociolaboral. Formació i educació	Restaurant/Càtering. Horticultura ecològica. Plantes aromàtiques.	11 usuaris permanents	Persones en RES. Joves en abandonament escolar	5	Públic/ privat
La Klosca	Soc. Lim. Unip.	Integració sociolaboral	Producció d'ous ecològics.	8 usuaris permanents	Persones amb trastorn mental sever	3	Públic/ privat
Delícies del Berguedà	Assoc. i SLL	Integració sociolaboral	Producció de derivats làctics	2 usuaris permanents	Joves amb patologia dual	3	Públic/ privat
Riuverd	SCCL coop	Integració sociolaboral. Formació i educació	Horticultura ecològica. Transformació alimentària.	6 usuaris permanents	Joves en RES	3	Públic/ privat
Aprodisca Ambientals i Ecològics	Fund. i SLL	Integració sociolaboral	Horticultura ecològica. Transformació alimentària.	7 usuaris permanents	Persones en RES	4	Públic/ privat

Font: elaboració pròpia a partir de les dades proporcionades per les entitats.

la funció social d'aconseguir la inserció sociolaboral de les persones beneficiàries. Aquesta entitat és una reconversió a AS de vivers de plantes aromàtiques i ornamentals.

Delícies del Berguedà, marca comercial de l'empresa d'inserció Portal Berguedà promoguda per la Fundació Portal, es va constituir l'any 2011. Aquesta organització ajuda als joves amb patologia dual, així com a les seves famílies a la comarca del Berguedà. La seva activitat principal és la producció de derivats lactis com són els iogurts i els formatges. I ho fan mitjançant l'ús de matèria primera local procedent d'una granja de l'entorn, afavorint així el consum local, les sinèrgies entre iniciatives d'un mateix territori i el desenvolupament rural sostenible.

Riuverd és una cooperativa d'iniciativa social sense ànim de lucre creada l'any 2011. El seu objectiu és integrar i formar social i laboralment a persones en situació d'exclusió social com a trànsit a l'ocupació ordinària, especialment joves, a qui s'ofereix una formació personalitzada adaptada a les seves necessitats i circumstàncies personals. Desenvolupen altres activitats econòmiques com la implementació d'un menjador col·lectiu saludable, el cultiu de productes hortícoles ecològics i de qualitat, la seva distribució i venda a cistelles, una agrobotiga, el cultiu d'herbes aromàtiques, serveis de jardineria i altres serveis de la llar.

Aprodisca Ambientals i Ecològic és una EI, promoguda l'any 2008 per l'Associació Pro Persones amb Disminució Psíquica de la Conca de Barberà (APRODISCA), com a projecte social que es desenvolupa al sector agroalimentari i ecològic. Està orientada tant al cultiu de verdures com d'hortalisses i ocupa persones en risc d'exclusió social. És fa ús d'una masia de 4 ha, i cedida per la Generalitat de Catalunya a Constantí (Tarragonès). Amb els productes de l'horta es realitzen altres activitats complementàries, com el projecte Hortus Aprodiscae, on les persones amb discapacitat intel·lectual del CET APRODISCA preparen lots de productes ecològics i altres productes elaborats (salses i condiments). També realitza el servei de càtering per a esdeveniments.

## RESULTATS: CÀLCUL DEL RETORN SOCIAL DE LA INVERSIÓ

En el procés de càlcul de l'SROI, es vol mesurar i comunicar els valors socials, mediambientals i econòmics que es creen per una acció determinada d'AS. Prèviament, cal identificar els agents d'interès (*stakeholders*), tal i como es representa a la taula 2.

En total s'identifiquen fins a cinc fases:

Fase 1: Es defineix qui participarà en el procés i com ho farà. Cal determinar els agents d'interès implicats i el període d'estudi. Per a cadascun d'ells s'ha identificat i quantificat la inversió realitzada (*inputs*), l'aportació a l'entitat, així com el resultat (*outputs*) obtingut. La inversió total serà la suma de la inversió que aporten els agents d'interès. Els resultats fan referència a les activitats de l'entitat, el nombre de persones en RES atesos, el nombre de voluntaris, el nombre de familiars, les accions realitzades, etc.

Fase 2: Elaboració del mapa d'impacte. Aquest pretén ajudar a entendre i articular la teoria del canvi per explicar de quina forma l'organització crea valor mitjançant l'ús de recursos a partir de determinar el valor que aporta cada agent d'interès. Cal identificar els resultats dels canvis (*outcomes*), ja siguin socials, econòmics o ambientals per a cadascun d'ells en les activitats de l'entitat. En el cas de l'AS, es pretén

millorar l'autonomia personal dels usuaris en RES (ponderat per la dedicació dels usuaris). L'impacte SROI en cada agent d'interès el podem veure a la taula 3.

Taula 2. Agents d'interès (*stakeholders*) de les entitats d'AS estudiades

Agents d'interès	Descripció i paper	Motius per a incloure'ls
Beneficiaris	Persones usuàries, que sovint gaudeixen d'un contracte de treball.	Treballadors en RES són el principal subjecte de les entitats.
Treballadors/es professionals (equip tècnic)	Professionals amb competències en diferents àmbits que s'han adquirit abans o en l'activitat realitzada.	Responsables de l'impuls i gestió del projecte: ser una empresa productiva i social, atenent a les persones en RES.
Persones voluntàries o en pràctiques	Hores de treball voluntàries, adquirint habilitats, satisfacció i millora de les relacions socials.	Són essencials en les entitats, donen suport a l'equip tècnic i milloren el capital humà.
Familiars	Són l'entorn proper als usuaris/es, i experimenten canvis positius com benestar emocional i material.	L'entitat d'AS els dóna suport emocional i els descarrega d'una part de la dedicació.
Clients de l'entitat	Entitats o persones que valoren la qualitat de productes i serveis rebuts.	Aporten part dels ingressos comptabilitzats, per l'adquisició de productes i serveis.
Proveïdors	Aporten els inputs per l'elaboració dels productes i realització de serveis.	Sovint tenen característiques específiques com les ecològiques.
Entitats mare o col·laboradores	Organitzacions (Associacions, fundacions,...), que donen suport (econòmic o altri) a l'entitat.	Entitats promotores del projecte, que l'acullen, o organismes que proporcionen finançament, etc.
Administracions públiques	Aporta subvencions i ajuts per als llocs de treball protegit i facilita el desenvolupament de l'entitat.	Grup important, atès que registra canvis significatius i aporta inversions. Obté impostos i estalvia subvencions com l'atur.
Comunitat i territori local	Entorn territorial sobre el qual l'activitat de l'entitat pot tenir un efecte positiu o generar un canvi.	La comunitat i el territori reben un impacte positiu, al contribuir al desenvolupament social i a la valorització del producte local.

Font: elaboració pròpia.

Fase 3: Als resultats (*outputs*), cal donar-los un valor. Per als canvis (*outcomes*) que hem identificat, s'han establert indicadors que expliquen quin és l'impacte que s'ha aconseguit i a més es quantifiquen les unitats de canvi obtingudes per a un període. S'aplica una aproximació monetària específica (*financial proxy*) per als indicadors i que permeten quantificar en termes monetaris els canvis assolits. Per exemple, el cost d'una hora d'atenció psicològica o el cost d'apagar un incendi en 1 ha de terreny de bosc.

Fase 4: Mesura de l'impacte total per cadascú dels canvis. Es quantifica l'impacte de la inversió que es relaciona amb el valor dels resultats que s'han obtingut, i es corregeixen els canvis (*outcomes*) restant les atribucions que no han estat produïdes per l'entitat analitzada. Emptra diferents correctors: pes mort, atribució i deteriorament, i s'aplica un corrector temporal pels canvis de més o de menys d'un any.

Fase 5: Càlcul de l'SROI. Se sumen els beneficis, restant els efectes negatius i comparant el resultat obtingut amb la inversió.

Taula 3. Mapa d'impacte del retorn social (SROI) en els *stakeholders* dels casos estudiats

Entitats *	Impacte total (1.000 €)	% Usuaris	% Família	% Equip tècnic	% Voluntaris	% Administració pública	% Comunitat territorial i local	% Altres
Can Calopa de Dalt	1.225,1	10,1	18,3	20,1	3,0	24,5	22,0	2,0
L'Ortiga	139,1	22,7	8,1	25,8	5,5	10,9	27,0	0,0
Horts de Can Salas	314,5	20,4	17,9	21,4	0,0	22,7	17,5	0,1
Casa Dalmases	57,8	32,2	0,7	11,3	22,7	8,2	24,9	0,0
Sambucus	371,4	17,3	4,2	20,9	3,1	15,0	38,5	1,0
La Kloska	188,0	22,1	8,2	18,1	1,9	16,5	31,4	1,8
Aprodisca A.i E.	186,7	25,7	7,9	19,1	3,7	20,1	23,5	0,0
Delícies del Berguedà	275,2	16,2	2,4	18,7	5,9	16,8	38,5	1,5
Riuverd	146,1	30,8	7,7	16,6	0,0	32,7	12,2	0,0
Mitjana	322,7	16,6	12,3	19,9	3,3	21,0	25,7	1,2

\* Les dades de Bolet ben fet no han permès calcular l'SROI.

Font: elaboració pròpia.

Finalment, comunicar els resultats, proporcionant tota la informació als agents d'interès per poder contrastar i verificar els resultats obtinguts. La relació entre l'impacte total de cada entitat i el total d'inversions utilitzades dona lloc a l'SROI, que representa el retorn final de cada entitat en euros (taula 4):

Taula 4. Relacions SROI entre els euros invertits i els resultats dels canvis en euros

Entitat	(1): Impacte total (€)	(2): Total inversions (€)	(1)/(2): SROI
Can Calopa de dalt	1.225.084,52	432.645,59	2,83
L'Ortiga	139.135,83	22.465,08	6,19
L'Heura	314.511,46	103.190,00	3,05
Casa Dalmases	57.833,02	20.652,16	2,80
Bolet Ben Fet *	--	--	--
Sambucus	371.358,74	178.109,23	2,09
La Kloska	188.043,00	66.521,31	2,82
Riuverd	146.051,58	63.763,29	2,29
Aprodisca Ambientals i Ecològics	186.717,22	63.151,04	2,96
TOTAL ponderat	2.903.965,77	1.063.047,71	2,73
Mitjana aritmètica	322.662,86	118.116,41	3,05

\* No es va disposar de la informació necessària per al càlcul de l'SROI.

Font: elaboració pròpia.

El resultat total de l'impacte social d'aquests 9 projectes se situa en 2.903.965,77 €, calculat en base a un any d'activitat (2015). D'aquest impacte, el 28 % és per a les persones usuàries i les seves famílies (837.453,9 €); el 22 % és per a l'Administració pública (609.192,4 €), el 20 % és per les persones gestores del projecte i l'equip tècnic (579.159,9 €), sobretot per la contribució d'aquestes entitats a la creació d'ocupació i l'adquisició d'habilitats en un sector especialment innovador; i finalment, el 25 % és per al territori local i la comunitat (746.513,8 €), per la contribució al desenvolupament local, la gestió ambiental del territori i la recuperació d'espais agraris abandonats, principalment en el periurbà. En el cas de l'Ortiga, hi ha una rotació molt gran dels usuaris que fa que hi hagi un impacte molt gran de canvi.

Els retorns observats en els projectes estudiats serien: 1) els beneficis socials, com la inserció, facilitar serveis sanitaris o aconseguir l'apoderament de persones en RES; 2) els beneficis econòmics, com ocupació remunerada dels col·lectius en RES o la reducció de la despesa de l'administració pública (subsidi d'atur, recaptació d'impostos), a més dels ingressos per la venda de productes i serveis; i 3) els beneficis ambientals, com la recuperació de terres de conreu, la reducció del risc d'incendis, la reducció de l'emissió de gasos contaminants o la millora de la biodiversitat. Els quals, en conjunt, suposen aproximadament 3 € per cada euro invertit.

## DISCUSSIÓ I CONCLUSIONS

A partir dels resultats obtinguts es demostra que les activitats d'AS són viables per als col·lectius en risc d'exclusió social (RES). Queda sobradament demostrat que tenen interessants beneficis tant ambientals como de tipus econòmic (tot i que el retorn de les inversions realitzades encara són poc visibles). És important assenyalar que es tracta d'un sector que encara està en creixement a Catalunya, força heterogeni i amb dinàmiques internes específiques que dificulten l'establiment d'aliances i la cerca de recursos per al propi sector. L'any 2017, s'han censat un total de 161 entitats, quan al 2008 eren només 42. Podria parlar-se de tres períodes: el primer abans de 1995 (l'origen de l'AS); el segon entre 1995-2007 amb un creixement moderat on l'AS es centra en els col·lectius amb discapacitats o amb trastorns mentals; i finalment després de la crisi de 2008, amb una ampliació dels col·lectius en RES.

Tota aquesta diversitat exigeix una major especialització en els equips professionals de suport i d'acompanyament a les persones amb fragilitats, en matèria d'ocupació, d'integració social, d'educació i de tractament terapèutic.

Els projectes d'AS a Catalunya se centren en l'horticultura, enfortida amb els horts socials, així com pels conreus de l'olivera i la vinya que garanteixen un alt valor afegit. Cal considerar la transformació agroalimentària i els treballs forestals, cada cop més presents. La proposta de valor de les entitats d'AS és oferir productes que destaquin per les seves qualitats organolèptiques i per ser saludables. La major part dels projectes contribueixen a forjar un model de producció més sostenible i un desenvolupament econòmic més just, ètic i solidari. Ofereixen un producte de qualitat, de proximitat i amb valor social, que es distribueix de manera directa, facilitant la comunicació personalitzada amb els consumidors, i comercialitzant els seus productes a través de circuits curts i xarxes agroalimentàries locals, reduint-se la intermediació.



Hem pogut comprovar que un dels elements que ens ajuda més a classificar les entitats seleccionades és la forma jurídica que utilitzen. De les 10 entitats analitzades, 5 són societats mercantils sense ànim de lucre (Societat Limitada, Societat Limitada Unipersonal o Societat Limitada Laboral), 4 són cooperatives i una és una fundació. Això indica que, encara que totes tinguin una funció social i assistencial, les iniciatives tenen orientació mercantil, i que la prioritat és realitzar una activitat econòmica que sigui viable per poder dur a terme els seus principals objectius a l'esfera social. Una altra característica és la consideració com a CET o EI, aprofitant els avantatges de la legislació sobre entitats que donen feina a persones en risc d'exclusió social. És important destacar que 8 de les 10 entitats desenvolupen una agricultura seguint criteris ecològics amb segell de l'autoritat certificadora a Catalunya, el Consell Català de la Producció Agrària Ecològica (CCPAE), o bé estan en procés per obtenir-lo. Una de les entitats està produint ecològicament sense segell d'una entitat certificadora, mentre que altra no pot realitzar la totalitat de la seva producció amb criteris d'agricultura ecològica perquè les condicions del cultiu i les exigències del terreny no ho permeten. Podem concloure aleshores que la voluntat de totes les entitats d'AS analitzades és la de produir ecològicament, encara que en algun cas particular encara no és possible, situació que és comú amb la resta d'entitats del sector.

L'AS ofereix l'oportunitat de recuperar i donar valor als espais agrícoles que han estat abandonats o descurats, per l'emigració rural o la pressió de la urbanització. L'AS contribueix a la gestió ambiental en els entorns on s'implementa, reduint l'erosió dels espais agro-forestals, l'augment de la biodiversitat i minimitzant el risc d'incendi. També cal valorar el suport al desenvolupament local sostenible, relacionant els recursos locals, activitats i actors d'un mateix espai per generar pràctiques innovadores i productes amb un alt valor afegit que valoritzin el territori i creïn noves oportunitats.

En la meitat de les entitats les vendes, el 70 % de mitjana, són la font d'ingressos més important. La resta del finançament són quotes de socis, subvencions, prestacions de serveis, etc. Fet que mostra com aquestes entitats tenen una baixa dependència dels ajuts públics i busquen la viabilitat econòmica a través de fonts pròpies. L'avaluació de l'impacte social de les entitats seleccionades (SROI) revela que els projectes d'AS, de mitjana, retornen a la societat 3 € per cada euro invertit.

Tanmateix, hem pogut observar que les entitats d'AS precisen d'una millor dotació de personal tècnic i professional, i un pla de formació específic per al personal del sector, especialment en els àmbits agrari i d'atenció al suport assistencial als col·lectius amb els que treballen, així com en l'àmbit empresarial. D'aquesta manera les entitats són rendibles sense perdre els valors socials i el no afany de lucre. S'hauria de fomentar sinèrgies i l'intercanvi d'experiències entre els promotors de les entitats d'AS i altres agents clau, com l'Administració Pública, els centres educatius, entitats del TSS i la pagesia. També, caldria establir mesures per impulsar l'AS a Catalunya, com la creació d'una plataforma de suport i un banc de bones pràctiques, la demanda de clàusules socials a l'Administració per a la contractació de serveis, o la compra de béns i la creació d'un segell que certifiqui el valor social dels productes comercialitzats. Caldria promoure una legislació específica per a l'AS a Catalunya, com en altres països d'Europa, i oferir recursos per fomentar-ne la pràctica.

Es pot concloure que s'ha demostrat que les activitats d'AS tenen beneficis socials directes en termes d'ocupació, educació, formació, teràpia i rehabilitació de col·lectius en RES. A més a més, l'AS produeix

beneficis socials, econòmics i mediambientals als diversos grups d'interès implicats. A part dels avantatges individuals, el SROI ens demostra que hi ha avantatges col·lectives, molt especialment en el desenvolupament del territori on s'ubiquen les entitats d'AS. Finalment, es molt important poder constatar que l'ús de les activitats agràries i de la natura per part de l'AS ha estat molt útil per a les persones en RES, però també per a mantenir la sobirania alimentària i l'agricultura de proximitat (Tulla i Vera, 2019).

#### AGRAÏMENTS

Finançament d'aquesta recerca pel Programa RecerCaixa (2014ACUP29 i 2011ACUP23), i per la col·laboració de Carles Guirado i Natàlia Valldeperas en diverses fases de la recerca.

#### REFERÈNCIES

- Da Silva, N. (2015). *Estudo dos benefícios sociais, ambientais e econômicos das hortas sociais biológicas do município da Póvoa de Lanhoso* [Tesi de màster]. Viana do Castelo: Instituto Politecnico do Viana do Castelo.
- Di Iacovo, F. & O'Connor, D. (eds.) (2009). *Supporting Policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*. Florència: ARISA.
- Di Iacovo, F. (2010). L'agricultura sociale: pratiche e paradigmi nello scenario comunitario. XLVII *Convegno di Studi de la Società Italiana di Economia Agraria "L'agricoltura oltre le crisi" 22-25 settembre de 2010*. Campobasso: Università degli Studi del Molise.
- Di Iacovo, F., Moruzzo, R., Rossignoli, C., & Scarpellini, P. (2013). Innovating rural welfare in the context of civicness, subsidiarity and co-production: Social Farming. En *Proceedings of the 3rd EURUFU Scientific Conference, Social Issues and Health Care in Rural Areas*, 25 de març de 2014. Sondershausen, Germany.
- Di Iacovo, F., Moruzzo, R., Rossignoli, C., & Scarpellini, P. (2014). Transition Management and Social Innovation in Rural Areas: Lessons from Social Farming. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 20(3), 327-347.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996). *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. Londres: Sage Publications.
- Estela, O. (2015). Politiche pubbliche per economie locali resilienti, Territorio della Ricerca su Inse-diamenti e Ambiente. *Rivista internazionale di cultura urbanistica*, 15, 81-94.
- Faus, P., Blanco, E., & Poitras, J. (2008). *La ciudad jubilada: breve diccionario sobre los huertos informales en los ríos de Barcelona*. Barcelona: Martí Peran. [www.laciudadjubilada.net](http://www.laciudadjubilada.net)
- Firmino, A. (2011). Agricultura Social em Portugal – inovação de futuro incerto? Comunicação oral no *I Encontro de Agricultura Social*. Coïmbra: Escola Superior Agrária de Coïmbra.
- Galiakis, D. (2014). *Typologies of Social Farming activities in Greece*. Europe for Citizens, Ruract, Hellenic Republic, Municipality of Agia.

- García-Llorente, M., Rossignoli, C., Moruzzo, R., & Di Iacovo, F. (2015). Social Farming practices to promote social-ecological sustainability in rural areas. *Second International Conference on Agriculture in an Urbanizing Society*, Rome (Italy) 14-17 de setembre de 2015.
- Guirado, C., Badia, A., Tulla, A. F., Vera, A., & Valldeperas, N. (2013, 25 d'octubre). L' agricultura social. Aproximació conceptual i dinàmica en el context europeu. *Biblio 3W: Revista Bibliogràfica de Geografia y Ciencias Sociales*, XVIII(1046), 1-27.
- Guirado, C., Badia, A., Tulla, A. F., Vera, A., & Valldeperas, N. (2014). La agricultura social en Catalunya: innovación social y dinamización agroecológica para la ocupación de personas en riesgo de exclusión. *Ager, Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, 17, 65-97.
- Guirado, C., Valldeperas, N., Tulla, A. F., Sendra, L., Badia, A., Evard, C., Cebollada, A., Espluga, J., Pallarès, I., & Vera, A. (2017a). Social Farming in Catalonia: Rural Local Development, Employment Opportunities and Empowerment for People at Risk of Social Exclusion. *Journal of Rural Studies*, 56, 180-197.
- Guirado, C., Valldeperas, N., Tulla, A. F., & Sendra, L. (2017b). *Memòria Programa Recercaixa Convocatòria 2014: L'Agricultura Social a Catalunya. Anàlisi de la viabilitat econòmica i avaluació del retorn social*. Bellaterra: ERAS-UAB, CEDRICAT i RecerCaixa.
- Guirado, C., Tulla, A. F. & Valldeperas, N. (2018). La Agricultura Social en Cataluña: diagnosis de un fenómeno emergente. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 148-185.
- Hassink, J. & Van Dijk, M. (eds.) (2006). *Farming for Health: Green-care Farming across Europe and the United States of America*. Dordrecht: Springer.
- IDESCAT (2017). Institut d'Estadística de Catalunya. <https://www.idescat.cat/>
- Laville, J-L. (2015). *Asociarse para el bien común. Tercer Sector, Economía Social y Economía Solidaria*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Lohrberg, F., Licka, L., Scazzosi, L. & Timpe, A. (eds.) (2016). *COST Action Urban Agriculture Europe* (pp. 80-100). Berlín: jovis VerlagGmbH.
- Marbán, V. & Rodríguez, G. (2006). Estado de bienestar y tercer sector social en España. El estado de la investigación social. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 56, 117-139.
- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E., Goodspeed, T. I., & Cupitt, S. (eds.) (2012). *A Guide to Social Return on Investment*. Cabinet Office. Office of The Third Sector. The SROI Network. Accounting for Value.
- O'Connor, D., Lai, M., & Watson, S. (2010). *Overview of social farming and rural development policy in selected EU member states, NRN Joint Thematic Initiative on Social Farming*. European Network for Rural Development.
- Pölling, B., Prados, M. J., Torquati, B. M., Giacchè, G., Recasens, X., Paffarini, Ch., Alfranca, O., & Lorleberg, W. (2017). Business models in urban farming: A comparative analysis of cas studies from Spain, Italy and Germany. *Moravian Geographical Reports*, 25(3), 166-180.
- SoFar project (2009). *Social Farming: re-connecting economy with social needs in rural areas*. Pisa University. <http://sofar.unipi.it>

- Tulla, A. F., Badia, A., Evard, C., Guirado, C., Pallarès, I., Rancaño, M., Valldeperas, N., & Vera, A. (2014a). *Memòria Programa Recercaixa Convocatòria 2011: L'Agricultura Social en el desenvolupament local i l'ocupació per a col·lectius amb risc de marginació*. Bellaterra: UAB, CEDRICAT i RecerCaixa.
- Tulla, A. F., Vera, A., Badia, A., Guirado, C., & Valldeperas, N. (2014b). Rural and Regional Development Policies in Europe: Social Farming in the Common Strategic Framework (Horizon 2020). *Journal of Urban and Regional Analysis*, VI(1), 35-52.
- Tulla, A. F., Guirado, C., Badia, A., Vera, A., Valldeperas, N., & Evard, C. (2015, juny). La agricultura social a Catalunya. Una doble alternativa: Desenvolupament local i ocupació de col·lectius en risc d'exclusió social. *Quaderns Agraris*, 38, 23-49.
- Tulla, A. F., Vera, A., Valldeperas, N., & Guirado, C. (2017). New approaches to sustainable rural development: Social farming as an opportunity in Europe? *Human Geographies (Journal of Studies and Research in Human Geography)*, 11(1), 25-40.
- Tulla, A. F., Vera, A., Valldeperas, N., & Guirado, C. (2018). Social Return and Economic Viability of Social Farming in Catalonia: A Case-Study Analysis. *European Countries*, 10(3), 398-428.
- Tulla, A. F. & Vera, A. (2019). Could Social Farming be a Strategy to Support Food Sovereignty in Europe? *Land*, 8(78), 1-24.
- Tulla, A. F., Vera, A., Guirado, C., & Valldeperas, N. (2020). The Return on Investment in Social Farming: A Strategy for Sustainable Rural Development in Rural Catalonia. *Sustainability* 2020, 12, 4632.

Cómo citar este artículo:

Tulla, Antoni F. & Vera, A. (2023). La inserció social i l'empoderament a través de l'agricultura social. El cas de Catalunya. *Cuadernos de Geografía*, 110, 333-356.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25252>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

FRANCESC TORRES FAUS<sup>a</sup>

## LA DIVISIÓ PROVINCIAL DEL REGNE DE VALÈNCIA DE 1833: ANTECEDENTS, CRITERIS I MODIFICACIONS POSTERIORIS

### RESUMEN

La división provincial de 1833 subdividió el Reino de Valencia en tres provincias, aunque este conservó los límites territoriales del Antiguo Régimen. Ello se explica porque el proyecto de división provincial se realizó por el Ministerio de Gracia y Justicia dirigido por Francisco T. Calomarde, ministro del penúltimo Gobierno absolutista de Fernando VII, entre 1825 y 1832. Fue un proyecto reformista con la finalidad de mejorar la administración de justicia, por lo que se partió de las divisiones territoriales de las Cancillerías y Audiencias, pero dividiendo su territorio en provincias y partidos judiciales. Después de la muerte del monarca, en noviembre de 1833, el ministro de Fomento, Javier de Burgos, se limitó a aprobar el proyecto. Este contrasta con los primeros proyectos liberales y los que se propusieron posteriormente, los cuales se debatían entre el “provincialismo” de los reformistas y moderados y el uniformismo de los políticos radicales, que pretendían borrar toda la memoria de los reinos y territorios del Antiguo Régimen y consolidar una nueva “nación”. La división provincial de 1833, que continúa vigente, al respetar los límites territoriales antiguos, ha permitido la continuidad de la conciencia colectiva de los territorios históricos y explica la consolidación del actual estado autonómico.

**PALABRAS CLAVE:** provincias; partidos judiciales; division provincial; Francisco T. Calomarde; Javier de Burgos.

---

<sup>a</sup> Arxiu del Regne de València. Passeig de l'Albereda, 22, 46010 València. [ffcar@hotmail.es](mailto:ffcar@hotmail.es)

## THE PROVINCIAL DIVISION OF THE KINGDOM OF VALENCIA IN 1833: BACKGROUND, CRITERIA AND SUBSEQUENT MODIFICATIONS

### ABSTRACT

The provincial division of 1833 subdivided the Kingdom of Valencia into three provinces, although it kept the territorial limits of the Old Regime. This is explained because the provincial division project was carried out by the Ministry of Grace and Justice directed by Francisco T. Calomarde, minister of the penultimate absolutist government of Fernando VII, between 1825 and 1832. It was a reformist project with the aim of improving the administration of justice, for which it was based on the territorial divisions of the Chanceries and Courts, although dividing its territory into provinces and judicial districts. After the death of the monarch, in November 1833, the Minister of Public Works, Javier de Burgos, limited himself to approving the project. This contrasts with the first liberal projects and those that were proposed later, which were torn between the “provincialism” of the reformists and moderates and the uniformity of radical politicians, who sought to erase all memory of the kingdoms and territories of the Old Regime and consolidate a new “nation”. The provincial division of 1833, which is still in force, by respecting the old territorial limits, has allowed the continuity of the collective consciousness of the historical territories and explains the consolidation of the current autonomous state.

KEYWORDS: provinces; judicial districts; provincial division; Francisco T. Calomarde; Javier de Burgos.

La divisió provincial de 1833 ha sigut un tema desconegut per la historiografia i la geografia fins la darrera dècada del segle xx. Tots els estudis es limitaven a comentar el decret de divisió provincial de 30 de novembre de 1833. Fou a partir dels treballs de Manuel Morán (1990), Ángel Nacle (1990), Jesús Burgueño (1995, 1996) i altres posteriors que ha començat a clarificar-se el tema. En el cas del País Valencià ha ocorregut el mateix, i no ha sigut fins l'any 1996 (Torres, 1996) que no ha començat a millorar el coneixement que tenfem sobre les divisions provincials valencianes<sup>1</sup>. El problema rau en que la major part de la documentació sobre els projectes de divisió provincials no s'ha conservat, sobretot el projecte del Ministeri de Gràcia i Justícia de 1825-1833, que fou el que s'aprova en 1833 quan Javier de Burgos era ministre de Foment. A poc a poc, però, va localitzant-se documentació complementària que permet reconstruir els esdeveniments i els criteris que acabaren conformant l'actual divisió provincial.

Per tant, l'objectiu del nostre treball és estudiar la conformació de la divisió provincial del Regne de València de 1833 i la dels partits judicials de 1834, tot aprofitant la localització del projecte original que va preparar la Reial Audiència de València en 1829. En primer lloc, ho compararem amb els projectes

---

1 Sobre la divisió provincial de les terres valencianes el primer estudi és *El País Valencià* de Felip Mateu Llopis (1933), publicat en el primer centenari de la divisió provincial. Després trobem els de Manuel Sanchis Guarner (1960), Aurelio Guaita Martorell (1982), José María Boquera Oliver (1989), Juan Piqueras i Carmen Sanchis (1992), Jesús Burgueño (1995), Francesc Torres (1996, 2001a i 2001b) i Federico Martínez Roda (2011). Només Jesús Burgueño i Francesc Torres han estudiat el projecte de divisió provincial del període 1825-1833.

de divisió provincial i de partits judicials dels primers governs liberals, molt diferents del de 1833, ja que aquest fou preparat per un ministeri absolutista i tenia un caire reformista i conservador. En segon lloc, analitzarem els criteris que hom va aplicar per a la divisió provincial, de partits i alcaldies reials. Veurem també les modificacions posteriors de la divisió provincial de 1833 i la dels partits judicials de 1834, que estigué vigent fins 1965. Finalment, tractarem d'explicar les conseqüències que ha tingut per als valencians el manteniment de la unitat territorial de les terres de l'antic Regne de València, encara que subdividides en tres províncies.

Històricament, les divisions territorials de les terres valencianes les podem agrupar en dos grans apartats: les divisions territorials majors (procuracions, governacions, diòcesis i províncies), que han dividit les terres valencianes en dos, tres o quatre grans demarcacions territorials; i les divisions territorials menors (termes generals, quarters, corregiments i partits judicials), el número de les quals sempre ha oscil·lat entre una i vàries desenes (Torres, 1996).

El tema de la divisió territorial de la monarquia de l'antic règim va començar a plantejar-se com un problema important en el segle XVIII, quan els polítics il·lustrats van pretendre dur a terme una sèrie de reformes que afectaven l'organització territorial de la monarquia. És en aquest context que cal entendre la publicació de nombrosos mapes geogràfics, com els de Tomás López; la redacció de documents cadastrals, el Cadastre del marqués de Ensenada de 1756; la publicació de censos i nomenclàtors, com els de Floridablanca i Godoy; o la realització de nombroses relacions i descripcions geogràfiques, com les de Josep Joaquim Castelló i Antoni Josep Cavanilles pel que es referix a les terres valencianes. Tota aquesta informació va servir per a confirmar que la divisió territorial de la monarquia era caòtica i desigual, motiu pel qual calia reformar-la des d'una òptica més racionalista.

Les nombroses propostes de reforma que trobem al llarg del segle XVIII, sobretot per part dels projectistes, van des de les divisions territorials més radicals, com les que proposaven divisions geomètriques o utilitzant elements geogràfics, fins d'altres propostes més moderades, que consistien en l'agrupació o subdivisió de les províncies o regnes existents, d'acord amb la població i la superfície, però respectant els seus límits històrics. Aquestes dues formes d'entendre la divisió territorial, així com els criteris que s'haurien d'aplicar, els trobarem posteriorment reflectides en les diferents propostes de divisió provincial dels primers governs liberals (Garrigós, 1982 i 1995; Torres, 1996).

L'únic precedent de divisió territorial que trobem, encara que parcial, fou la creació de sis noves províncies marítimes el 25 de setembre de 1799 per la secretària d'Hisenda, al capdavant de la qual es trobava el mallorquí Miquel Gaietà Soler i Rabassa. Les noves províncies marítimes serien governades pels corresponents subdelegats d'Hisenda. Una d'elles va ser la d'Alacant, la qual comprenia els corregiments de Dénia, Alcoi, Xixona, Alacant i Oriola.

#### ELS PROJECTES DE DIVISIÓ PROVINCIAL DELS PRIMERS GOVERNOS LIBERALS

Tot i això, la nova divisió provincial de l'Estat no es va plantejar de forma seriosa fins que va començar a debatre's la Constitució de Cádiz. Cal tenir em compte, però, que els primers projectes de divisió territorial els trobem durant l'ocupació napoleònica i foren realitzats pels liberals afrancesats.

Com indica Jesús Burgueño (1995, pp. 19-139), els treballs del qual seguirem en aquest apartat, a més dels nostres treballs d'investigació (Torres, 1995), la verdadera transcendència d'aquests projectes fou el seu caràcter pioner i que seguien un criteri totalment centralitzador, sense atendre qüestions històriques, lingüístiques, legislatives, etc. dels diferents pobles de la monarquia<sup>2</sup>.

El primer projecte fou redactat en maig de 1808 per Juan Antonio Llorente i proposava una doble divisió en províncies i departaments, la qual tindria la seua correlació eclesiàstica en arquebisbats i diòcesis. La província de València tindria els seus departaments i bisbats a Tortosa, Terol, Albarrasí, Sogorb i Oriola. Uns mesos després, en novembre de 1808, l'afrancesat valencià Francesc Amorós i Ondeano presentà un altre projecte que dividia el Regne de València en tres departaments: Sogorb, des del riu Ebre fins el Túria i també comprenia els termes generals de Terol i Albarrasí; València, que s'estenia entre els rius Túria i Xúquer; i Alacant, que comprenia la resta de les terres meridionals valencianes. El tercer projecte fou realitzat per José M. Lanz de Zaldívar i va ser aprovat pel Decret de 8 de febrer de 1810. El projecte dividia el territori de l'estat en 38 departaments que, seguint la tradició revolucionària francesa, van rebre noms geogràfics. Així, el de València s'anomenava departament del Guadalaviar Baix, i el d'Alacant departament del Cap de la Nau. Cadascun tindria una universitat, una audiència i una diòcesis. El govern de Josep I va acceptar el projecte, però sota la denominació de prefectures, i aquestes rebrien el nom de la capital. Les terres valencianes van ser repartides entre les dues prefectures de València i Alacant, dividides pel riu Xúquer, mentre que les terres situades al nord del Penyagolosa i Torreblanca passaven a formar part de la prefectura de Tarragona; i el Racó d'Ademús a la de Terol. La prefectura de València tindria dues sots-prefectures: Castelló de la Plana i Sogorb; i la d'Alacant dues més: Xàtiva i Dénia. Cal destacar que la comarca de Requena s'incorporava per primera vegada a la prefectura de València.

Pel que fa als projectes dels liberals espanyols, caldrà esperar a les Corts de Cadis per a veure com els liberals i els reformistes il·lustrats van abordar el tema de la nova divisió provincial de l'estat. De fet, el tema es va incloure en l'article 11 de la Constitució de 1812, que preveia fer "una división más conveniente del territorio español, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan".

Aviat, però, es va plantejar el tema del "provincialisme", que era com aleshores s'anomenava el federalisme i el nacionalisme, i que afectaria a la forma com s'hauria de fer la divisió provincial. Trobem les dues postures enfrontades. Així el diputat valencià Francesc Xavier Borrull digué el 12 de setembre de 1811, en ple debat d'aquest article, tot recolzant els diputats catalans, que

Se habla en términos generales, y por ello comprende también la que puede hacerse del territorio español en departamentos, quitando el nombre que actualmente tienen sus diferentes reynos, y

---

2 Un exemple el trobem en el valencià Francesc Amorós, que en el seu projecte proposava adoptar el terme "departament" i arraconar els mots tradicionals de província i intendència, que són la base del "fanatismo y la sedición". Seguint el model napoleònic, pretenia esborrar totes les divisions territorials històriques i qualsevol referència als antics regnes i pobles de la península: "Parece por lo tanto que deve preferirse esta frase por las nuevas divisiones, olvidando para siempre la de provincias e Intendencias que no recuerdan por su parte más que fanatismo y sedición, y por otra anarquía y desorden. En estos momentos se ha visto el mal que ha producido que hubiese tantos Aragoneses, Andaluces, Vizcainos, Castellanos y Valencianos y tan pocos Españoles verdaderos" (Dufour, 1982, p. 19).



agregando los pueblos de los unos a los otros. Esto ha de ser perjudicialísimo, ha de impedir la íntima unión que media entre los pueblos de un mismo reino, y ha de encontrar la mayor resistencia entre ellos, suscitándose con este motivo muchos trastornos y alborotos<sup>3</sup>.

Borrull acabà la seua intervenció proposant que es suprimira l'apartat que preveia fer una nova divisió territorial de l'estat, tot afegint les paraules següents: “conservando cada reino su nombre, y los pueblos que le pertenecen”. Li contestà l'extremeney Diego Muñoz Torrero, representant de l'ortodòxia uniformista, que considerava el federalisme com la bèstia negra del liberalisme, tot afirmant que

Estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la monarquía, especialmente quando en ella ninguna pierde. La comisión se ha propuesto igualarlas todas, pero para esto, lejos de rabaxar los fueros por exemplo de los navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc, igualándolos de esta manera a todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno. Si aquí viniera un extranjero que no nos conociera diría que había seis o siete naciones<sup>4</sup>.

Aprovat l'article i publicada la Constitució, en juny de 1813 el secretari de Governació va encarregar la redacció del projecte de divisió provincial al mallorquí Felip Bauçà. Aquest va utilitzar “los incorrectos mapas de López” i presentà el seu projecte el 21 de setembre, el qual s'havia redactat seguint els criteris de la població, la superfície i l'economia del territori, tenia en compte la diversitat de pobles de l'estat i constatava la impossibilitat de dibuixar províncies de la mateixa superfície i població. Era evident que el mallorquí Bauçà, originari de les terres de la Corona d'Aragó, tenia una especial sensibilitat per mantenir la unitat dels seus territoris, encara que no sempre ho reflectia en el seu projecte.

Proposava tres categories de províncies i respectava els límits dels antics regnes peninsulars. Per tant, tot el Regne de València es deixava com una província de primera categoria, però subdividida en tres governacions o províncies de tercera categoria: Sogorb, des del riu Ebre fins al Palància; València, que comprenia les terres entre els rius Palància i Xúquer; i Alacant, que s'estenia des del riu Xúquer fins al Segura. A la governació de Sogorb se li agregaven les terres catalanes fins el riu Ebre; mentre que el Racó d'Ademús restava dins de la governació de València i també se li agregava la comarca de Requena i Santa Cruz de Moya, que es segregaven de Conca. El projecte va ser estudiat pel Consell d'Estat, però mai arribaria a aprovar-se a causa de la reacció absolutista.

Conjuntament amb el projecte de divisió provincial es preparà el projecte de divisió de partits judicials, però d'aquest s'encarregaven les noves autoritats provincials. En 1813 el Secretari d'Estat i del Despatx de Governació encomanà al Cap Superior Polític de València que preparés un projecte de divisió judicial del Regne de València<sup>5</sup>. El Regne de València apareix dividit en 29 partits judicials, anomenats segons llur capital, que de nord a sud són els següents: Morella, Peníscola, l'Alcora, Onda, Castelló de

3 *Diario de Sesiones de las Cortes*, Madrid, Imprenta J. A. Garcia, 2 de setembre de 1811: vol. 8 p. 116.

4 *Diario de Sesiones de las Cortes*, Madrid, Imprenta J. A. Garcia, 2 de setembre de 1811: vol. 8 p. 118.

5 Un cop aprovada la Constitució de 1812 s'instal·laren les primeres autoritats provincials, el Cap Superior Polític i la Diputació Provincial del Regne de València, com se la va conèixer fins que s'aprova la nova divisió provincial de 1822, ja que el Regne de València s'havia convertit en una província.

la Plana, Nules, Sogorb, Morvedre, Xelva, Lliria, Xiva, València, Sueca, Alzira, Alberic, Aiora, Xàtiva, Gandia, Albaida, Ontinyent, Alcoi, Dénia, Callosa d'en Sarrià, Xixona, Alacant, Novelda, Elx, Callosa de Segura i Oriola. Per a la redacció del projecte hom tingué en compte el reglament de jutjats de primera instància de 9 d'octubre de 1812. Aquest encarregava a les diputacions que prepararen una proposta de divisió de partits judicials, tot d'acord amb les audiències. Les propostes les estudiaria el govern i serien aprovades per les Corts. Com a norma hom establí un mínim de cinc mil veïns per cada partit judicial. D'acord amb el reglament sembla que la Diputació de València tan solament tingué en compte dos factors: la proximitat de les diferents poblacions al cap del partit judicial, i el nombre d'habitants que hom considerava necessari. Així, tret de la ciutat de València que comptava amb 38.463 veïns, la resta dels partits judicials tenen un volum de població homogeni, que va des dels 4.569 veïns del partit d'Alberic fins els 8.578 veïns del partit d'Alcoi. Pel que fa a les capitals hom va tenir en compte la població, la localització, el prestigi de la població i les anteriors divisions de corregiments.

El 6 de setembre de 1813 aquest envià el projecte, que havia estat preparat per la Diputació de València, i el Secretari d'Estat ho presentà a les Corts, les quals l'aprovaren l'1 de maig de 1814<sup>6</sup>. Nou dies després, el 10 de maig, hom comunicava l'aprovació al Cap Superior Polític de València, però ja no va poder aplicar-se perquè “en esa época no regia ya en esa ciudad (València) el sistema constitucional”, ja que havia estat derogat per Ferran VII.

Sis anys després, el pronunciament del general Riego l'1 de gener de 1820 comportà que la Constitució de 1812 tornés a estar en vigor. El nou govern liberal va decidir posar en pràctica l'article 11 de la Constitució i va crear, per R. D. de 14 de juny de 1820, una Comissió Científica perquè presentés un projecte de divisió territorial de l'estat encapçalada per Felip Bauçà i José Agustín Larramendi. Un mes després es van constituir les Corts, les quals també van anomenar una Comissió de les Corts per a la divisió del territori espanyol, de la qual formava part Joaquim Llorenç Vilanova, diputat de Xàtiva.

El 17 de març de 1821 el govern va presentar a les Corts el projecte que havia preparat la Comissió Científica. La divisió s'havia realitzat seguint els criteris de la població; la superfície; la riquesa; el “provincialisme”, motiu pel qual “se ha procurado, en lo posible, no mezclar los habitantes de provincias que la diversidad de leyes, costumbres e idioma había hecho rivales”; la població mínima per a la representativitat en les Corts; i el màxim i mínim de població que podia governar un cap polític. Bauçà i Larramendi es queixaven de “las escasísimas noticias que tenemos de geografía física, población y riqueza”, i que havien hagut d'oblidar-se dels mapes de Tomás López i recórrer a mapes fets per geògrafs estrangers. El projecte dividia les terres valencianes en tres províncies: Castelló, València i Alacant.

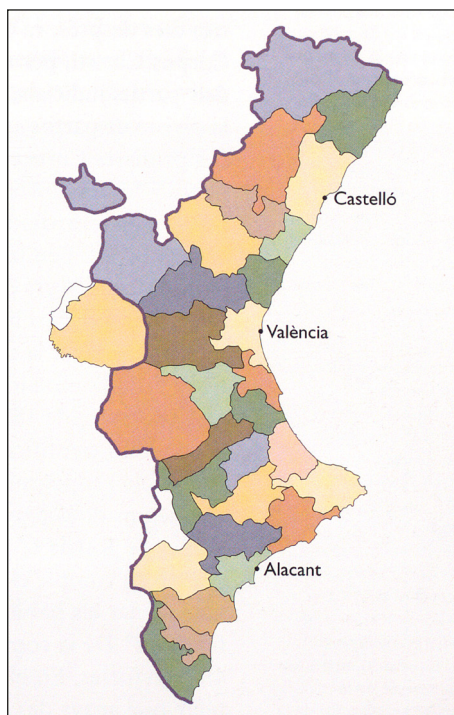
La comissió de les Corts va estudiar el projecte detalladament i va incloure algunes modificacions, entre elles la d'incrementar el nombre de províncies. Això explica que el Regne de València passés de tres a quatre províncies. La creació de la nova província de Xàtiva va ser promoguda per Joaquim Llorenç Vilanova, qui va proposar la idea a l'ajuntament de Xàtiva i així mateix li va recomanar que per a la proposta de demarcació se seguiren els mateixos criteris que s'havien proposat per a la creació del bisbat

---

6 Arxiu municipal de la Nucua. Documentació històrica. Circular del Govern Superior Polític de la província de València de 14 d'agost de 1820 comunicant la divisió provisional de partits.

de Xàtiva. D'aquesta manera les terres valencianes van quedar dividides en quatre províncies: Castelló, València, Xàtiva i Alacant, una divisió que recorda la divisió territorial foral de les governacions.

Figura 1. Divisió de partits judicials del Regne de València de 1814

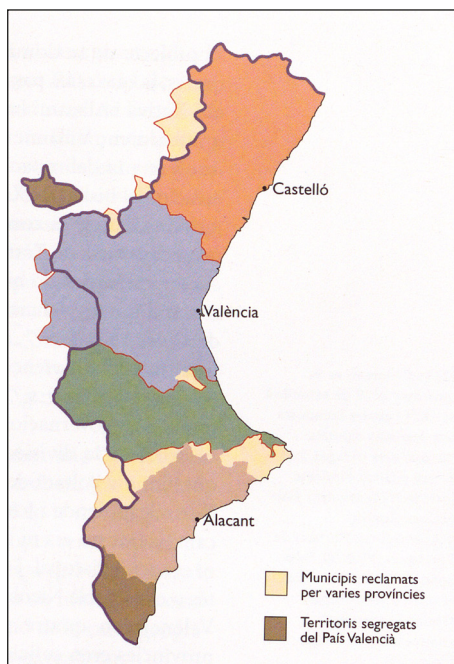


Font: Torres (2001a).

La divisió provincial s'aprovà definitivament pel R. D. de 27 de gener de 1822. Veiem com els diputats radicals acabaren imposant les seues idees i no es respectà el "provincialisme". Així, a la província de Castelló de la Plana se li van afegir diverses poblacions aragoneses, com La Cuba, Mirambel, Cantavella, Anglesola del Cid, Mosquerola, Puerto Mingalvo i San Agustín. El tema més conflictiu, pel que es refereix a aquesta província, va ser el de la capitalitat. En les Corts va haver-hi una forta polèmica entre dos diputats aragonesos relacionats amb la catedral de Sogorb, que defenien la capitalitat de Sogorb, i els diputats valencians, que defenien la de Castelló de la Plana. La província de València perdia les terres del Racó d'Ademús, que passaven a Terol i, en canvi, se li agregava el poble aragonès d'Abejuela, a més dels pobles de la comarca de Requena. Pel nord arribava fins a la serra d'Espadà, incloent la comarca de l'Alt Palància, i pel sud arribava fins al riu Xúquer, incloent la vila d'Alzira. La demarcació més polèmica va ser la de la província de Xàtiva, els límits de la qual anaven pel riu Xúquer, excepte la vila d'Alzira, com hem dit, i baixaven després per la Vall d'Aiora fins a la Font de la Figuera, continuant després cap

al mar per una línia que anava per la serra del Benicadell fins al Montgó. Finalment la província d'Alacant perdia la comarca del Baix Segura, que passava a Múrcia, però en canvi guanyava Villena i Sax.

Figura 2. La divisió provincial del Regne de València de 1822



Font: Torres (2001a).

La restauració de la vigència de la Constitució de 1812 va suposar que, per primera vegada, s'instal·lés la divisió de partits judicials del Regne de València de 1814. L'aprovació de la divisió provincial de 1822 va suposar, però, que s'hagués de revisar la divisió de partits judicials, per tal d'adequar-la als nous límits provincials de les quatre províncies. Així, el 20 de març de 1822, el Cap Polític Superior de València va oficiar als Caps Polítics de les altres tres noves províncies per a que li enviaren la relació de pobles que comprenia el territori de cadascuna i els partits judicials, alguns dels quals s'hagueren de reformar.

Les propostes de reforma deixaven el territori valencià dividit en 27 partits judicials. La província de Castelló restava repartida en sis partits: Morella, Peníscola, l'Alcora, Onda, Castelló de la Plana i Nules. Les poblacions aragoneses agregades a la província de Castelló es repartiren entre els partits de Morella (La Cuba, Mirambel, Cantavella i Anglesola del Cid), l'Alcora (Mosquerola i Puerto Mingalvo), i Onda (San Agustín). La de València comprenia nou partits: Sogorb, Morvedre, Xelva, Llíria, València, Requena, Xiva, Carlet i Alzira. Comprovem com es perdien els pobles del Racó d'Ademús, que passaven a la província de Terol, i en canvi la població aragonesa d'Abejuela s'agregà al partit de



EL PROJECTE DE DIVISIÓ PROVINCIAL PREPARAT  
PEL MINISTERI DE GRÀCIA I JUSTÍCIA (1825-1833)

Hem vist els precedents de divisió provincial dels governs liberals. Passem a veure el projecte de divisió provincial reformista del Ministeri de Gràcia i Justícia, que fou el que finalment s'aprovà en 1833. El projecte fou encapçalat pel Ministre de Gràcia i Justícia, Francisco Tadeo Calomarde, i tenia com a finalitat la reforma de l'administració de justícia. Així ho exposà en un informe presentat al Consell de Ministres el 3 de novembre de 1825 (Morán, 1990). L'explicació era l'abolició de les senyories jurisdiccionals el 6 d'agost de 1811. Aquesta disposició fou una fita molt important, tant pel que fa a la geografia política de l'Estat com pel que fa a la consolidació del seu poder, i no fou anul·lada per Ferran VII. Per tant, els darrers governs absolutistes es veieren obligats a realitzar una nova divisió territorial des del punt de vista de l'administració de justícia. Conseqüentment, una R. O. de 16 de desembre de 1825 creava una comissió per a la reforma de l'administració de justícia i la delimitació dels districtes judicials. Entre els components d'aquesta comissió es trobaven José Agustín Larramendi, Martín Fernández Navarrete i d'altres persones. El primer havia treballat amb Felip Bauçà en el projecte de divisió provincial que presentà el govern a les Corts en 1821 i Fernández Navarrete fou el substitut de Bauçà en el Dipòsit Hidrogràfic. Però una de les persones clau en l'elaboració d'aquest projecte fou el magistrat gallec Xosé Lamas Pardo, aleshores oficial del Ministeri de Gràcia i Justícia, que s'encarregà de la divisió dels partits judicials, mentre Larramendi i Fernández Navarrete s'encarregaren de la divisió provincial.

El problema que el ministeri volia resoldre era el “desorden y falta de regularidad y sistema en que se encuentran las autoridades municipales de casi todas las provincias”, un problema que s'afegia a la manca d'una divisió “proporcional y metódica, ya de las provincias, ya de los distritos subalternos”. Per tant, Calomarde estimava urgent resoldre aquest problema per “oponer fuertes barreras a la invasión revolucionaria”. La Comissió va començar a treballar aviat i en febrer de 1827 Calomarde ordenava al Consell de Castella que, mentre no s'acabés la reforma de l'administració de justícia, el Consell no trametés cap sol·licitud per establir nous corregiments i alcaldies majors<sup>7</sup>. Posteriorment el Ministeri de Gràcia i Justícia, mitjançant dues RR. OO. de 22 i 31 de març de 1829, sol·licità totes les dades i la informació que tinguessen les Cancelleries i Audiències.

Com hem apuntat abans, a més de les primeres notícies de Manuel Morán (1990) i Ángel Nacle (1990), avui coneixem documentació complementària que permet reconstruir el projecte de divisió provincial de 1825-1833. Així, a la Biblioteca Nacional de Madrid es conserva una part de la documentació que envià la Cancelleria de Granada<sup>8</sup> (Cortés, Marina, 1997), i també s'han localitzat els projectes de Catalunya (Burgueño, 1996), Aragó (Burgueño, 1996) i Mallorca (Burgueño, 2000). Recentment, i

7 Arxiu Històric Nacional. Consejos, llig. 3.751-13.

8 Biblioteca Nacional. Sec. de Manuscrits. Llibres 1907 i 1909. La documentació abasta les províncies de Granada, Màlaga, Almeria, Jaén, Còrdova, Múrcia, Albacete, Conca i la Manxa. Aquesta documentació ens dona una idea de la importància d'aquest projecte de divisió provincial, ja que la documentació que hom va recollir era excel·lent, tant des del punt de vista estadístic com cartogràfic. De cada província hi ha un mapa, i després trobem un mapa on apareixen les vuit províncies conjuntament.

pel que respecta al País Valencià, hem localitzat el projecte de 1829 que presentà el Reial Acord de la Reial Audiència de València<sup>9</sup>.

En el cas del Regne de València les primeres notícies són de 1829, quan el Reial Acord, en sessió de 30 de març, va conèixer la R. O. del 22 del mateix mes (Burgueño, 1996, pp. 364-368). En ella Francisco Tadeo Calomarde, Secretari del Despatx de Gràcia i Justícia, demanava al Reial Acord que preparara el “plan de división y arreglo de las alcaldías reales y ayuntamientos de las nuevas provincias de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana”, el qual havia de remetre a la Secretaria en el termini de quatre mesos. El Reial Acord, per acomplir el manament, acordà fer el “plan de distribución en corregimientos o alcaldías mayores” de les tres províncies, és a dir la divisió de partits judicials. En la R. O. s’enviava el projecte de divisió provincial que havia redactat la Secretaria, motiu pel qual també havien de fer les observacions escaients:

En este dia. Vista una Real Orden, su fecha veinte y dos del corriente, firmada por el excelentísimo señor don Francisco Tadeo de Calomarde y dirigida a S.E. el señor Presidente, por la cual S.M. ha tenido a bien resolver con respecto al distrito de este tribunal que su Acuerdo presente un plan de distribución en corregimientos o alcaldías mayores de las tres provincias de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana con arreglo a los papeles que se acompañan, se acordó su obediencia. Y para su cumplimiento pase con los antecedentes a los señores fiscales<sup>10</sup>.

Posteriorment, una R. O. de 18 de maig manava que s’incloués en la divisió de “partidos y distritos” de les províncies tots els pobles de les comandes de l’Orde de Montesa, “que obtienen los señores infantes, pero que se haga con distinción por conservar sus altezas el derecho jurisdiccional, y por consiguiente el de nombrar alcaldes y ayuntamientos en los referidos pueblos”. És a dir, la nova divisió provincial es feia en el marc de l’Antic Règim, encara que amb un semblant reformista.

El 17 d’agost Calomarde recordava al Reial Acord que encara no havia enviat els informes i, finalment, el 31 d’agost remetien la proposta de divisió de corregiments i alcaldies reials a Madrid. El projecte que preparà la Reial Audiència consta de tres informes. En primer lloc tenim el “Plan sobre la división de las provincias de Castellón de la Plana, Valencia y Alicante, y la de sus correspondientes partidos y alcaldías reales, según las instrucciones mandadas servir de base en virtud de Reales Órdenes de 21 de marzo de 1829, practicado por el Real Acuerdo de la Audiencia de Valencia”. Allí apareixen detallades totes les poblacions del Regne de València segons la classe (reialenc, senyoriu, etc.); la denominació de la població; la distància en llegües a l’alcaldia reial, al corregiment i a la capital de la província; el nombre de veïns i ànimes de les poblacions; les alcaldies reials; el nombre de pobles que incloïa l’alcaldia reial; el nombre de veïns i ànimes de l’alcaldia reial; els corregiments o alcaldes majors; el nombre de pobles del corregiment; i el total de veïns i ànimes del corregiment. Al final ve un resum general per províncies i corregiments. El segon són les “Observaciones acerca de la división material de las provincias de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana, y de estas en corregimientos o alcaldías mayores y en ayuntamientos y alcaldías reales”, que consta de quatre apartats: el primer sobre la divisió provincial i els altres tres sobre la divisió de partits judicials o corregiments. Finalment, el tercer informe

9 Arxiu del Regne de València, Reial Audiència, llibre 2075, ff. 203r-235v, i 312v-320v.

10 Arxiu del Regne de València, Reial Acord, llibre 124 (1829), ff. 28r-v; 44v: 85v-86r.

està dedicat a les “Observaciones sobre la organización y sistema de administración de las autoridades municipales” i consta de 24 apartats.

En l'informe de remissió, el Reial Acord exposava la dificultat d'elaborar la proposta de divisió territorial de corregiments o partits, ja que no tenien estadístiques fidedignes i una cartografia adequada:

La falta de datos positivos acerca de la población, distancias y comunicaciones respectivas de los pueblos, y la diferencia e inexactitud que aún en orden a su situación topográfica se advierte en algunos puntos de las cartas geográficas y particulares del reino, eran obstáculos que desde luego se presentaron para llevar a efecto lo mandado en dichas reales órdenes con la rapidez y acierto que se apetecía. Y para removerlos se dedicaron varios de sus ministros a reunir las noticias y antecedentes que pudieran facilitar sus trabajos, habiendo llegado su celo hasta dejarlos trasados bajo los datos que proporcionaron la distribución de corregimientos, y su subdivisión en alcaldías o ayuntamientos reales. El Acuerdo examinó los planes que se le presentaron, se hizo cargo de las dudas que se ofresían, de las mejoras o rectificación de que eran susceptibles, desidió las primeras, admitió y executó las segundas y finalmente ha formado y aprobado la que acompaña bajo número 1°.

Segons el Reial Acord, havien seguit les dues instruccions que se'ls va remetre el 22 de març. En primer lloc les relatives a la divisió de partits judicials o corregiments i alcaldies majors. Segons Jesús Burgueño (1995, p. 163), els partits o corregiments haurien de tenir en compte la població, la situació topogràfica, les distàncies, les divisions naturals, les relacions mútues i l'accessibilitat. Els partits haurien de tenir una població entre quatre i vuit mil veïns (entre 16.000 i 40.000 habitants) i hom recomanava un radi d'una a quatre llegües (entre 5,6 i 22,3 km). En el cas del Reial Acord de València, els oïdors aplicaren aquests dos elements clau per a redactar el projecte de divisió de partits. Comentaven que en alguns casos les circumstàncies físiques havien obligat a modificar la demarcació d'algun partit o corregiment. En segon lloc, havien seguit les instruccions per arreglar les alcaldies reials i els municipis. D'acord amb elles, el territori es dividiria en províncies i termes municipals; en cada municipi hi hauria un alcalde reial; s'establia la composició dels càrrecs municipals, d'acord amb el nombre de veïns; i s'acordà recopilar les notícies sobre la població més fidedignes possibles. Era evident que hom prenia com a model altres territoris, com Galícia, amb pocs municipis, cosa que contrastava amb els territoris de la Corona d'Aragó, on els municipis estaven molt consolidats. Així ho comentaven els oïdors valencians, que afirmaven que havien tingut en compte la pervivència de nombrosos termes generals (Torres, 1998) a principis del segle XIX:

Los ayuntamientos reales comprenden en algunos partidos o los más de ellos un número de poblaciones que hasta el día tienen su ayuntamiento particular, para cuyo gobierno se hallan establecidas ordenanzas y oficinas, que para sus gastos cuentan con productos de fincas, derechos o arbitrios, cuyas cuentas están acostumbradas a manejar sin más sugestión que la de las autoridades superiores, y a quienes compete igualmente ciertos derechos. Los mismos pueblos o sus vecinos le tienen asimismo para el aprovechamiento de pastos, leñas y demás, los cuales quiere V.M. que continuen con la devida separación.

El Reial Acord acabava exposant que “para la formación del plan y carta que facilita su mejor comprensión ha necesitado valerse de persona de pluma delicada e inteligencia en la delineación y arreglo de estados límpios, ordenados y correctos, con algunas nociones de geografía”. És a dir, que a més dels tres informes es va dibuixar una carta o mapa. Encara que la documentació no comenta res del mapa, pensem que hom va utilitzar el mapa del Regne de València de Joan Josep Carbonell de 1812. De fet, en l'arxiu



de la Diputació de València es conserva un exemplar d'aquest mapa amb la divisió provincial de 1833, però reimpressa en 1835 per Mariano Cabrerizo i titulat "Mapa de las provincias de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana". Hom va reutilitzar la planxa de 1812, però adaptant-la a les noves circumstàncies.

En el primer dels informes el Reial Acord, com hem dit, feia un pla detallat de totes les poblacions valencianes i el seu repartiment entre les tres províncies i els corregiments o partits judicials. L'informe és molt interessant perquè inclou la relació completa de totes les poblacions del regne, amb el seu nombre d'habitants i veïns. Açò el converteix de fet en un cens de la població valenciana d'aquest any. En total en 1829 el Regne de València tenia 229.287 veïns, que suposaven 939.873 ànimes o habitants, el que ens dona un coeficient de 4'09 habitants per veí. Proposava una divisió del Regne de València en 41 partits i gairebé tots tenien un nombre de veïns entre els 4.000 i 6.000, excepte les ciutats de València i Alacant. Incloem en aquest treball una còpia del resum general que apareix al final d'aquest informe:

El segon informe consta de quatre apartats. En el primer, el Reial Acord feu unes observacions sobre la divisió provincial. Com que aquest es feia a partir del territori de la jurisdicció de la Reial Audiència, els límits del Regne de València no patien cap modificació i només es subdividiren en tres províncies. Segons els oïdors, la delimitació entre les províncies de València i Alacant no oferia cap problema, ja que anava per la Serra Grossa fins el Montdúber i la mar. Mes complicada era la demarcació entre les províncies de Castelló de la Plana i València. El problema era que la divisió provincial havia partit en dos el terme general de Morvedre, els pobles del qual restaven dividits entre les dues províncies,

Con efecto en el término general de Murviedro están comprendidos por la parte de oeste y norte los pueblos con sus respectivos pequeños términos de Canet, Benicalaf, Faura, Santa Coloma, Benifayró, Benavites, Cuarte, Cuartell, Llogarets, Rubau, Alfara de Algimia, Algímia de Alfara y Algar, los cuales por la línea divisoria de Valencia y Castellón demarcada en las reales órdenes quedan dentro del territorio de la última, al mismo tiempo que Murviedro, con otros pueblos que también circundan su término por el poniente, queda en la provincia de Valencia.

Els oïdors del Reial Acord proposaven deixar tot el terme general dins de la província de València per evitar conflictes. Proposaven que la demarcació "deberá seguir la periferia del término de Murbiedro por el norte de Algar y conducir por el sur de Almenara y Torre de su nombre en el mar". D'aquesta manera tot el terme general de Morvedre quedaria en la província de València, ja que estava més a prop de la seua capital i amb la qual tenia totes les seues relacions, encara que això obligaria a modificar la composició d'alguns partits judicials de la zona.

En els altres tres apartats del segon informe es comentaven casos concrets dels partits judicials de la província de Castelló de la Plana, la més problemàtica. Així en el cas de Morella havien estés el radi de la demarcació del corregiment a més de quatre llegendes, "porque así lo exigen la fragosidad de su suelo, su despoblación en espacios considerables, y la muy corta en lo restante, siendo Morella el único punto que por su vecindario, menos difícil comunicación y mayores relaciones con los demás pueblos, es a propósito para capital". El mateix ocorria en alguns pobles de les alcaldies reials, que estaven a dues llegendes de la seua capital, però no hi havia forma d'agrupar-los d'altra manera. Els oïdors comentaven que açò era un problema molt greu a la província de Castelló de la Plana i comentaven els exemples d'altres partits. Finalment, parlen del cas concret de Peníscola, que fins aleshores havia sigut cap de corregiment, però les circumstàncies de la població no permetien que continués siguent cap de partit, ja que "carece de

población, posadas, caja de correo, comunicación y comodidad, debiendo únicamente reputarse como fortaleza o punto de seguridad”. Per aquest motiu la capital del corregiment s’havia traslladat a Benicarló.

Taula 1. “Resumen general (del) Plan sobre la división de las provincias de Castellón de la Plana, Valencia y Alicante y la de sus correspondientes partidos y alcaldías reales, según las instrucciones mandadas servir de base en virtud de Reales Órdenes de 21 de marzo de 1829, practicado por el Real Acuerdo de la Audiencia de Valencia”<sup>11</sup>

Provincias	Corregimientos	Número de alcaldías reales	Número de pueblos	Número de vecinos	Número de almas	Total de alcaldías reales	Total de pueblos	Total de vecinos	Total de almas
Castellón de la Plana	Castellón de la Plana	3	10	5.603	25.976	41	168	49.855	201.592
	Albocácer	5	16	4.229	16.416				
	San Mateo	3	8	4.106	15.266				
	Benicarló	3	5	4.448	19.678				
	Morella	4	26	4.011	17.212				
	Lucena	6	27	5.724	23.007				
	Vivel	5	28	5.407	20.520				
	Segorve	5	22	5.416	21.598				
	Nules	4	19	6.409	24.930				
Villareal	3	7	4.502	17.989					
Valencia	Valencia	7	18	25.763	109.207	62	220	91.994	378.028
	Moncada	4	25	5.186	24.779				
	Murviedro	4	15	4.517	19.375				
	Liria	4	7	4.274	18.202				
	Villar del Arzobispo	6	17	4.035	15.540				
	Alpuente	4	14	4.745	17.896				
	Chiva	3	9	4.319	17.430				
	Carlet	4	11	4.278	17.081				
	Alberique	3	19	4.018	15.654				
	Alcira	4	12	6.991	27.059				
	Ayora	4	9	3.696	13.650				
	Enguera	4	12	4.537	16.050				
	San Felipe	4	34	6.099	26.696				
	Sueca	3	5	4.432	17.639				
Catarroja	4	13	5.105	21.770					

11 Arxiu del Regne de València, Reial Audiència, llibre 2075. El pla porta data de 31 d'agost de 1829 i ve firmat pels oïdors de la Reial Audiència de València: Nicolás Gómez Villalba, Francisco Xavier Borrull, José de Cartagena, José María Puig de Samper, Fernando José de Toledo, Antonio Aznar, Ramón Vicente, Miguel Moreno i Salvador Miralles.

Provincias	Corregimientos	Número de alcaldías reales	Número de pueblos	Número de vecinos	Número de almas	Total de alcaldías reales	Total de pueblos	Total de vecinos	Total de almas
Alicante	Alicante	3	10	7.496	31.880	63	206	87.438	360.253
	Xixona	6	12	5.929	25.569				
	Altea	4	6	5.686	23.647				
	Callosa de Ensarriá	4	18	5.481	23.248				
	Denia	6	20	5.054	20.908				
	Pego	5	20	5.485	23.335				
	Gandia	3	28	4.304	18.078				
	Albayda	5	22	5.579	22.728				
	Onteniente	4	6	4.789	19.590				
	Cocentayna	4	20	4.739	18.555				
	Alcoy	3	5	5.591	22.100				
	Monovar	3	5	4.371	17.504				
	Novelda	3	5	4.900	19.626				
	Elche	2	3	5.624	25.725				
	Callosa de Segura	5	16	6.070	24.280				
Orihuela	3	10	6.340	25.480					
						166	594	229.287	939.873

El tercer informe, com hem dit, feia referència “la organización y sistema de administración de las autoridades municipales”. Les funcions judicials dels alcaldes reials són tractades en set apartats, del 17 al 23, i la seua denominació deixava ben clar que ja no existien les jurisdiccions senyorials. El projecte dividia el Regne de València en 166 alcaldies reials, en el districte de les quals es reunien les 594 poblacions que apareixen en la relació de 1829. Els alcaldes reials substituïrien els alcaldes ordinaris i la seua funció era la d'administrar justícia, és a dir, eren jutges locals, però també eren presidents dels ajuntaments on residien. Les seues sentències podien ser apel·lades als alcaldes majors dels corregiments o partits judicials. Havien de residir en la població principal del seu districte i podien nomenar alcaldes pedanis.

A més de l'informe de la Reial Audiència de València, cal tenir en compte el que preparà la Cancelleria de Granada, el qual afectava a la divisió provincial del Regne de València. En efecte, revisant la cartografia del seu projecte veiem que Sax apareix en el mapa de la província de Múrcia formant part del partit de Iecla, però com un enclavament separat d'aquest partit pel terme de Villena, que restava en la província d'Albacete. En canvi, al mapa d'Albacete apareix el partit judicial de Villena, que inclou a Cabdet, Iecla i Sax. Com es pot veure, les dues futures províncies d'Albacete i Múrcia es disputaven Iecla i Sax. A més a més, en el mapa general de les vuit províncies Iecla restava en la d'Albacete i Sax dins del Regne de València. En l'informe que prepararen el president i oïdors de la Cancelleria de Granada hom es fa ressò d'aquesta contradicció. Constataven que Iecla es trobava més relacionada amb Múrcia, però

Sax no ho estava amb cap de les dues províncies. Proposaven agregar Salinas i Sax a Albacete i també, tal com s'havia fet en 1822, agregar la comarca valenciana del Baix Segura a la província de Múrcia<sup>12</sup>.

Por la parte del Este debe hacerse igual rectificación con respecto a la jurisdicción y lugar de Salinas, porque en ella se encuentran ocho o nueve heredamientos de la villa de Sax y cinco de la de Villena, siendo indispensable hacer una aclaración terminante de los límites de esta provincia por aquella parte. Pues por defecto de esta aclaración han incidido las provincias de Murcia y Albacete en una contradicción chocante respecto de las villas de Yecla y Sax, pues la primera de estas provincias, contando como debe ser perteneciente a ella la villa de Yecla le forma un partido judicial, dotándolo con los pueblos de Jumilla y el (de) Sax; y Albacete, creyéndolos suyos, le forma a Villena su partido judicial y se le dota con Caudete, Sax y Yecla, resultando esta extraña anomalía. Segun aparece de los estados que remite este Real Acuerdo respectivos a estas dos provincias, cuando en sentir del gobierno con los mapas que le han servido de guía en esta operación, la villa de Yecla pertenece a Murcia, y la de Sax ni a Murcia ni a Albacete. Por lo tanto podría adoptarse el mismo método que se siguió en el año 1822 en que, habiéndose hecho la misma desmembración del territorio de Murcia, se le agregó la ciudad de Orihuela y varios pueblos de su gobernación para equilibrar la riqueza territorial, que con la división quedaba muy disminuida, pues se le defalcaban 20.904 vecinos y 33 pueblos, quasi de los de mayor riqueza. Y por ello se le dieron Orihuela, Albalera, Almoradid, Benezúzar, Callosa de Segura, Catral, los Dolores, Formentera, Beneferri, Guardamar, Benijófar, Rojas, la Daya, la Mata y Torrevieja, Molins, Puebla de Rocamora, Rafal, Redovan, San Felipe Neri, San Fulgencio, Bigastro y Jacarilla, que componian 7.487 vecinos, y cuya distancia era más proporcional a Murcia que no a Alicante. Con cuya división partia la línea más derechamente desde el punto de Guardamar, por entre las jurisdicciones de Orihuela y entre Crevillente, de norte a Sur; y la que ahora se señala forma varias curvas, debiendo de tener presente que la provincia de Murcia sólo se estenderá desde la capital hacia levante dos leguas, habiendo desde este punto hasta Alicante doce; siendo digno de atención que si se rectifica la línea como se indica se reuniría toda la vega que fertiliza el Segura, y varias propiedades pertenecientes a particulares y pueblos de esta provincia.

La preparació del projecte de divisió provincial continuà en el Ministeri de Gràcia i Justícia i a primers de febrer de 1830 hom manà a José Agustín Larramendi que s'entrevistés amb Xosé Lamas Pardo, per tal d'harmonitzar la divisió provincial amb la delimitació dels partits judicials. Calia ajustar els límits de les províncies amb els dels partits judicials, bé revisant la delimitació de les províncies, o bé la dels partits judicials. Va acabar modificant-se la delimitació dels partits judicials tot adaptant-la als límits provincials. El 23 de maig de 1830 el Ministeri de Gràcia i Justícia envià una Reial Ordre a la Reial Audiència de València sobre determinades qüestions relatives a la demarcació de les alcaldies reials i els corregiments o partits que no estaven del tot clares.

El 29 de juny de 1830 el Reial Acord enviava un nou informe sobre la "Solución a los reparos puestos al Plan de división de las provincias de Castellón de la Plana, Valencia y Alicante en alcaldías reales y corregimientos". En la província de Castelló de la Plana els oïdors reconeixien la "gran dificultad que presenta el territorio de quasi toda la provincia" per distribuir les poblacions en alcaldies reials i corregiments o partits. Tot i això els comentaris fan referència a poblacions que eren carrers o aldees d'altres municipis i que a Madrid ho desconeixien, o bé a problemes de distribució de la població en els districtes de les alcaldies reials. En les províncies de València i Alacant els principals problemes eren

<sup>12</sup> Biblioteca Nacional, Secció de Manuscrits, I.907.

els de la distribució de les poblacions en alcaldies reials. Finalment, comentaven que se'ls havia oblidat incloure la població de Sant Pau de Nova Tabarca, que depenia de la ciutat d'Alacant.

Entretant, el 21 de maig de 1831 la comissió va presentar l'*Exposición de la ley sobre división de Provincias*. Segons Manuel Morán (1990), la divisió dels partits judicials no li fou lliurada a Calomarde llavors, perquè no estava acabada i de fet no es presentaria fins a 1833. Això explicaria la passivitat del govern absolutista a l'hora d'aprovar la nova divisió territorial, així com l'excessiva prudència que hom tenia a l'hora d'aprovar una novetat com aquesta que, a més a més, recordava les divisions territorials fetes pels governs liberals. L'1 d'octubre de 1832 el rei cessà a tots els ministres i Calomarde fou desterrat a Menorca. El projecte restà paralitzat, però Lamas Pardo continuà treballant en la divisió de partits judicials i en setembre de 1833, quan va morir Ferran VII, ja estava acabat i per això es va poder aprovar sense cap problema (Burgueño, 1996, pp. 139-164).

És evident que era un projecte molt respectuós amb les divisions històriques, encara que hom va agafar com a model la divisió provincial de 1822. De fet, la metodologia de treball i els seus resultats així ho fan pensar, ja que partia dels territoris històrics de l'Antic Règim i les seues institucions. Com afirma Cebreiro Núñez (2012, p. 196), hom va tractar de buscar un equilibri entre tradició i modernitat, el que explica que es respectaren els límits dels antics regnes i províncies amb una llarga tradició històrica, com Astúries, les tres províncies basques, els regnes de Navarra, Galícia i els de la Corona d'Aragó. Això explica que Logroño perdés la Rioja alavesa, Álava el comtat de Treviño i Múrcia el Baix Segura.

Pel que respecta al Regne de València, en març de 1829 ja apareixia dividit en les tres províncies actuals, tot recuperant el Racó d'Ademús i el Baix Segura. D'aquesta manera es conservaven els límits històrics del Regne de València que s'havien consolidat definitivament en el segle XIV, tret del cas de Cabdet, una vila reial valenciana que en gener de 1710 fou agregada al Regne de Múrcia i convertida en aldea de Villena com a conseqüència de la guerra de Successió<sup>13</sup>. Com veurem, la divisió provincial aprovada en 1833 fou la mateixa que la del projecte de Calomarde i, per tant, la província de Castelló de la Plana no canviaria, mentre que les rectificacions posteriors afectarien a les províncies d'Alacant i València, com veurem tot seguit. Les modificacions no suposaren cap segregació del límits històrics del Regne de València, sinó l'agregació de localitats castellanques veïnes que sempre havien estat vinculades amb les terres valencianes, com Villena i Sax o la comarca de Requena.

---

13 L'origen del problema era el conflicte entre les viles de Cabdet i Villena per la propietat les terres dels Alforins, que havia començat en el segle XV i continuava encara en el segle XVIII. La guerra de Successió fou aprofitada per la vila de Villena per resoldre el problema al seu favor, suprimint el municipi de Cabdet i convertint-lo en la seua aldea "para que se abstenga de introducirse en nada que toque a dicha villa" el que suposà la seua segregació del Regne de València i l'agregació al Regne de Múrcia per una Orde del governador del Consell de Castella d'1 de gener de 1710. Posteriorment, en 1737, Cabdet es segregaria de Villena, però romangué en el Regne de Múrcia. ARV, Reial Acord, llibre 4 (1710), f. 3r.

## LA DIVISIÓ PROVINCIAL DE 1833

Seguint els treballs de Jesús Burgueño (1996, pp. 158-167), viem com la mort de Ferran VII, el 29 de setembre de 1833, facilità l'adopció de mesures reformistes pels nous governs liberals. El 21 d'octubre la reina nomenava Javier de Burgos com a Ministre de Foment i el 30 de novembre s'aprovava el R. D. de Divisió Provincial. Javier de Burgos tenia uns criteris radicals i molt diferents dels que s'havien utilitzat en la redacció del projecte redactat entre 1825 i 1833<sup>14</sup>. Però la urgència de la situació feu que Javier de Burgos abandonés algunes de les seues idees. Això explica que la divisió provincial de 1833 no siga més que el projecte preparat per la comissió creada per Calomarde, amb petites modificacions. Cal tenir en compte que José Agustín Larramendi havia estat nomenat Director General de Camins el 23 d'octubre. El mateix decret confirma que s'havien consultat els treballs anteriors: "Así lo habeis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia".

En un principi, Javier de Burgos anuncià la creació dels Subdelegats de Foment i de Subdelegats de Foment subalterns o de partit, dos o tres per cada província. Sembla que continuava pensant en unes grans províncies amb subdivisions interiors. Poc després, però, va canviar d'opinió i el 29 d'octubre presentà al Consell de Ministres el projecte de divisió provincial:

El señor Secretario del Despacho de Fomento presentó el proyecto de división del territorio formado por la comisión nombrada al efecto el 16 de diciembre del 1825, con presencia de los diferentes trabajos que había preparados, de lo que han manifestado las audiencias y chancillerías y representado algunos pueblos a consecuencia de las reales órdenes de instrucciones comunicadas en 22 y 31 de marzo de 1829 para proceder al arreglo de Corregimientos, y el Consejo acordó proponer a S.M. la Reina gobernadora se dignase mandar pasar este proyecto de límites de las provincias, con el informe de la Comisión y efecto en el mapa que le acompaña al Consejo de Gobierno, para que consulte a S.M. cuanto se le ofrezca y parezca<sup>15</sup>.

Segons Manuel Morán (1990), no va haver-hi una conversió ideològica de Javier de Burgos, sinó que la urgència de la situació, la provisionalitat que hom preveia per a la divisió provincial i el caràcter transaccionista del liberalisme doctrinari, expliquen que Javier de Burgos abandonara algunes de les seues idees preferides, com el criteri geogràfic front a l'històric, o admetera un nombre de províncies superior al que li hagués agradat. En canvi, el projecte conservava dues manifestacions del seu ideari: la figura dels Subdelegats de província i de partit, i que totes les demarcacions administratives de l'estat

---

14 Javier de Burgos tenia una visió radical de la divisió provincial de l'Estat, influenciada per les divisions territorials napoleòniques. Era partidari d'una divisió provincial en diferents categories, proposava buscar límits topogràfics naturals per aquestes, pensava que el total de províncies hauria d'estar al voltant de les 40, la seua població hauria de ser d'uns 300.000 habitants, preferia designar les províncies amb noms geogràfics i no era partidari de conservar els noms antics dels regnes i províncies per evitar el "provincialisme" (Morán, 1990). Evidentment, les seues idees eren molt diferents dels criteris que s'havien seguit en la divisió provincial preparada pel Ministeri de Gràcia i Justícia. Si aquestes s'haguessen aplicat, la divisió provincial de 1833 hauria esborrat la memòria històrica dels antics regnes i províncies, i hagués fet pràcticament impossible la creació de l'actual estat autonòmic.

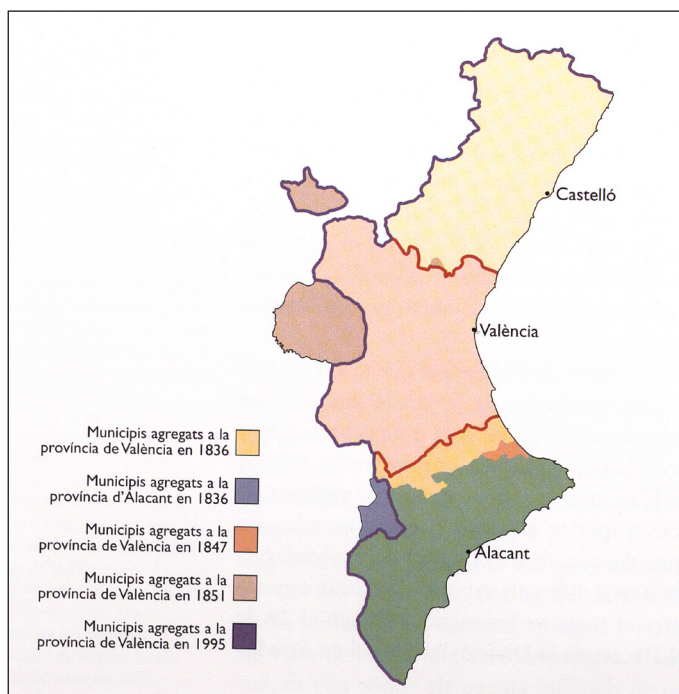
15 *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII (1825-33)*. Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes, 1898-1994), p. 31.

s'acomodaren a la nova divisió provincial. El consell de ministres va debatre el tema entre el 26 i el 29 de novembre, i el 30 es publicava el Decret de divisió territorial i la corresponent instrucció.

El projecte de divisió provincial de 1833 tenia una finalitat administrativa i no política. Les províncies serien l'espai on actuarien els Subdelegats de Foment. En segon lloc, estava molt condicionat pel criteri històric, ja que era una subdivisió de les divisions territorials de l'Antic Règim, com hem vist, i no una nova demarcació del territori. Fins i tot, en l'article segon s'enumeren les províncies agrupades pels antics regnes i territoris, una situació anterior que continuava essent acceptada per tothom (Burgueño, 1996, pp. 211-212).

El R.D. de 30 de novembre de 1833 va dividir el territori espanyol en 49 províncies, que prenen el nom de llur capital, tret de les del País Basc i Navarra. Hom preveia que els Subdelegats de Foment, la màxima autoritat de la província, recolliren totes les propostes dels pobles sobre rectificacions dels límits provincials, amb les quals deuriem de fer un informe general i remetre'l al Ministeri de Foment, així com també se'ls ordenava dibuixar mapes topogràfics de les seues províncies. Pel que respecta a les terres valencianes, aquestes varen restar dividides en les tres províncies que avui coneixem de Castelló de la Plana, València i Alacant.

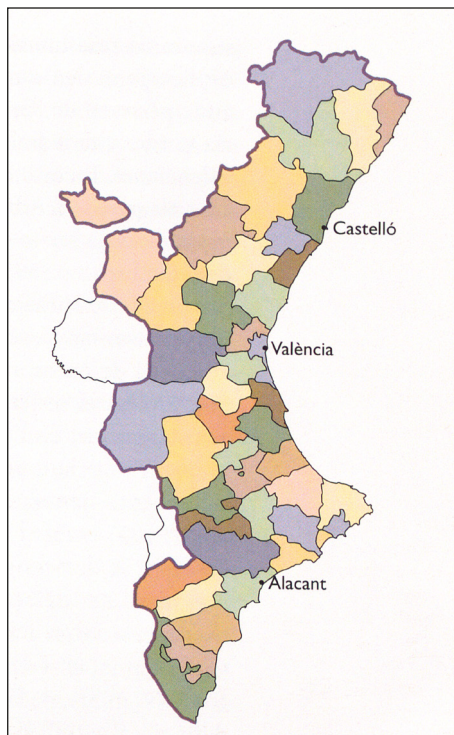
Figura 4. La divisió provincial del Regne de València en 1833 i les modificacions posteriors



Font: Torres (2001a).

Cinc mesos després d'haver publicat el R. D. de divisió provincial de 30 de novembre de 1833, es publicà un altre R. D. de 21 d'abril de 1834 que dividia el territori de l'estat en partits judicials. Aleshores era ministre de Justícia el valencià Nicolau Maria Garelli i Battifora. L'origen d'aquest decret és semblant al de la divisió provincial, ja que la redacció del projecte de partits judicials formava part del mateix projecte.

Figura 5. La divisió de partits judicials de 1834 de les tres províncies valencianes



Font: Torres (2001a).

Les tres províncies valencianes restaven dividides en 41 partits judicials, 12 més que en la divisió judicial de 1814. Els criteris que hom va utilitzar, com hem vist, foren bàsicament dos: la proximitat de les diferents poblacions a la capital del partit, i el nombre d'habitants que hom considerava necessari per al bon funcionament de l'aparell judicial. El nombre de pobles podia ser molt variable, però en canvi el nombre d'habitants dels partits era bastant homogeni, tret dels casos dels partits de les ciutats d'Alacant i València que tenien 34.317 i 106.212 habitants respectivament. La província de Castelló de la Plana es subdividí en 10 partits judicials: Morella, Vinaròs, Sant Mateu, Albocàsser, Lluçena, Castelló de la Plana, Vila-real, Nules, Viver i Sogorb. La de València es va distribuir en 15 partits: Morvedre,



Montcada, València, Catarroja, Alpont, el Villar de l'Arquebisbe, Llíria, Xiva, Aiora, Énguera, Xàtiva, Carlet, Alberic, Alzira i Sueca. En tercer lloc la província d'Alacant es repartia en 16 parts: Ontinyent, Albaida, Gandia, Alcoi, Cocentaina, Dénia, Pego, Altea, Callosa d'en Sarrià, Xixona, Alacant, Monòver, Novelda, Elx, Callosa de Segura i Oriola.

La vinculació entre la divisió provincial i la reforma de l'administració de justícia explica que l'Audiència Territorial de València haja sigut l'única institució que ha mantingut, des de 1834 i fins els nostres dies, com a demarcació de la seua jurisdicció el territori de l'antic Regne de València, encara que amb les reformes posteriors. En 1882 es creen les Audiències Provincials de Castelló de la Plana i Alacant, però només amb competències penals, i a partir de 1968 també exerciren competències civils, però les seues sentències podien ser apel·lades a l'Audiència Territorial de València. Finalment, en 1989 l'Audiència Territorial de València fou substituïda pel Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

### LES MODIFICACIONS DE LA DIVISIÓ PROVINCIAL DE 1833

El R. D. de divisió provincial preveia que es feren propostes de modificació, les quals serien estudiades pel Ministeri de Foment (Burgueño, 1996, pp. 169-189). Javier de Burgos va nomenar una comissió per a estudiar-les, la qual estava presidida per Larramendi. Posteriorment, el ministre de Justícia, el valencià Nicolau M. Garelli, en va crear un altra per a implantar els partits judicials. Aquest va decidir, però, unificar-les en una sola comissió, la Comissió Mixta de Divisió Territorial, la qual estava presidida per José Agustín de Larramendi i en formaven part Fermín Caballero, José García Otero i Diego Clemencín, el diputat de Múrcia que va presidir la Comissió de les Corts per a la divisió provincial de 1822 i el valedor de l'agregació del Baix Segura a la província de Múrcia. Els treballs de la Comissió s'acceleraren després del cop d'estat de la Granja d'agost de 1836, que va suposar la restauració de la Constitució de 1812. Cal tenir en compte que aleshores el Sots-secretari de Governació era Joaquín María López, amic personal de Fermín Caballero, natural de Villena i diputat per Alacant. Açò explica que la primera modificació provincial aprovada fora la R. O. de 9 de setembre de 1836, que segregava els partits d'Albaida, Gandia i Ontinyent de la província d'Alacant i els agregava a la de València, mentre que incorporava a la província d'Alacant les poblacions murcianes de Sax i Villena<sup>16</sup>. Fins i tot en aquesta data s'hagués pogut resoldre el tema de Cabdet, però la rivalitat amb Villena ho frustrà. Hi hagueren altres intents en 1861 i 1927, però fracassaren (Sánchez, 1956, pp. 130-141).

En febrer de 1837 les Corts constituents acordaren que es preparés un nou projecte amb totes les al·legacions i aquestes s'estudiaren conjuntament. Això provocà un renaixement dels conflictes territorials, ja que les províncies suprimides de la divisió provincial de 1822 (El Bierzo, Calatayud, Xàtiva) reclamaren el seu dret a tornar a erigir-se en províncies. Tres anys després, en setembre de 1840, es reestructurà la comissió mixta, de la qual fou apartat Larramendi, quedant al seu cap Fermín Caballero.

---

16 Dos dies després, l'11 de setembre de 1836, Joaquín M. López fou nomenat Ministre de Governació, càrrec que ocupà entre l'11 de setembre de 1836 i el 23 de gener de 1837.

El projecte definitiu fou presentat a principis de 1842 al govern esparterista de Facundo Infante. Aquest, però, mai s'aprovà, encara que en 1843 el president del govern era Joaquín María López i el ministre de Governació era Fermín Caballero<sup>17</sup>, que havia estat el millor aliat de la ciutat de Xàtiva, com ho reconeix el seu alcalde al dir “que era el que con más interés había procurado el buen éxito”.

Segons Jesús Burgueño (1996, pp. 182-183), aquest pla de divisió provincial tenia tres objectius: atendre les més de 1.200 reclamacions presentades, realitzar una divisió territorial estable, i harmonitzar tots els serveis de l'estat en una mateixa divisió territorial, fins i tot la divisió eclesiàstica. Les terres valencianes es tornaven a dividir en quatre províncies, el que hauria millorat molt la vertebració del seu territori, però hauria perdut els seus límits històrics. En efecte, el projecte de 1842 modificava escandalosament els límits històrics valencians: les terres meridionals de Catalunya al sud del riu Ebre s'agregaven a la província de Castelló; el Racó d'Ademús s'agregava a la província de Terol; la terra de Requena s'agregava a la província de València; i el Baix Segura s'agregava a la província de Múrcia. A més a més les províncies valencianes rebien la denominació no gaire afortunada de Maestrat, Túria, Montgó<sup>18</sup> i Marina. En resum es tractava d'un projecte de divisió provincial molt radical, que prenia com a base la divisió provincial de 1822 i no respectava la personalitat històrica dels regnes i províncies peninsulars. Els nous governs moderats, però, ajornaren *sine die* la reforma de la divisió provincial.

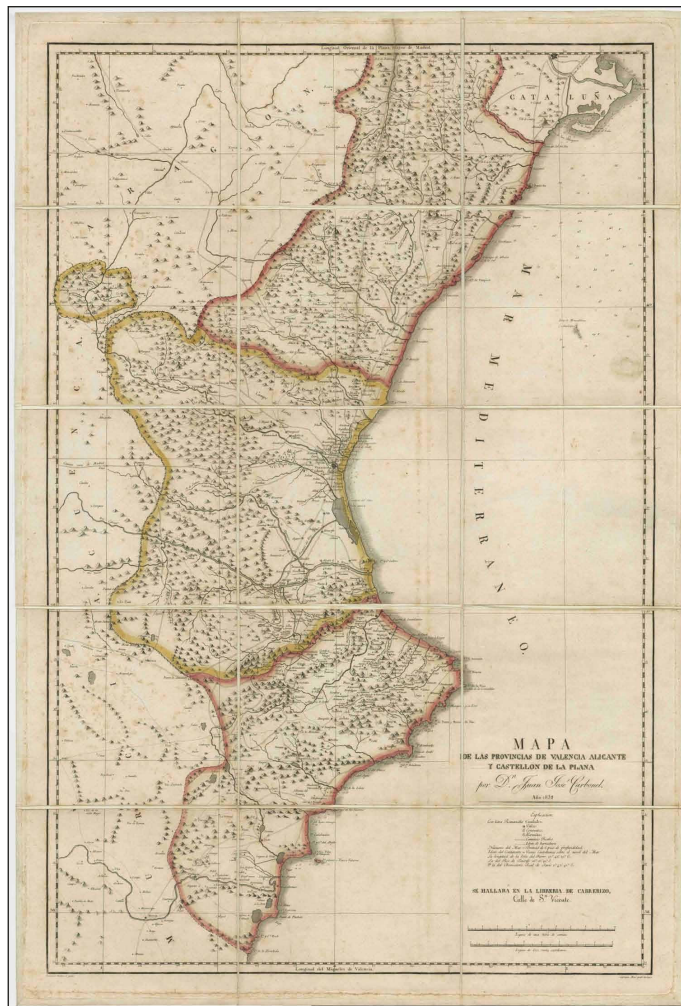
Però si bé no es va aprovar el projecte de Fermín Caballero, sí que es realitzaren algunes modificacions importants pel que fa a les províncies valencianes. La primera fou al setembre de 1836 i va consistir en la segregació dels partits judicials d'Albaida, Ontinyent i Gandia de la província d'Alacant i la seua agregació a la de València, mentre que les poblacions de Villena i Sax es segregaven de la província de Múrcia i s'agregaven a Alacant. Cal tindre en compte que llavors era Sotsecretari de Governació Joaquín María López, natural de Villena i amic personal de Fermín Caballero. La segona rectificació es va produir al novembre de 1847, quan alguns pobles del partit de Pego (Oliva, Potries, la Font d'en Carròs, Vilallonga i Rafelcofer) van passar de la província d'Alacant a la de València. Una tercera rectificació es feu al juny de 1851, quan es va agregar la comarca de Requena a la província de València. El tema va ser promogut per les forces vives de la comarca, propietaris de terres de vinya i comerciants de vi, al front de les quals es trobava Marcelino M. Herrero, qui argumentava que totes les relacions de la comarca eren amb València, amb la qual tenia millors comunicacions, i que el seu límit natural era el riu Cabriel. El decret fou firmat per un altre ministre valencià, Beltran de Lis. Recentment, el 28 de desembre de 1995, s'ha produït l'última modificació: la segregació de Gàtova de la província de Castelló i la seua agregació a la de València.

---

17 Joaquín María López fou president del govern entre el 9 de maig i el 19 de maig de 1843, i entre el 20 de juliol de 1843 i el 20 de novembre de 1843. Mentre que Fermín Caballero fou ministre de Governació entre el 9 de maig i el 19 de maig de 1843, i entre 24 de juliol i el 24 de novembre de 1843.

18 Respecte de la província de Xàtiva, que continuava igual que en 1822, Fermín Caballero justificava la seua continuïtat perquè: “Ahora se ha creído que el número de provincias designado entonces (en 1822) no era escésivo, y que puede justificarse la erección de las de... Játiva si se atiende... a la crecida población que cuenta la provincia de Valencia” (Burgueño, 1996, p. 392).

Figura 6. Joan Josep Carbonell. *Mapa de las provincias de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana*. València. Librería de Mariano Cabrerizo, 1835



Font: Arxiu de la Diputació Provincial de València.

A l'igual que la divisió provincial, el R. D. que aprovava la subdivisió en partits judicials de les noves províncies preveia que se'n feren les rectificacions que calgueren en el futur, sempre que foren acreditades per l'experiència i es consideraren necessàries per al funcionament dels partits judicials. Durant el segle XIX tenim documentades nombroses rectificacions, si bé la divisió de partits judicials de 1834 va romandre vigent fins a 1965. Després de 1834 al País Valencià tan sols es va crear un partit judicial nou, el de Villena. En canvi, es varen suprimir altres, com els de Vila-real i Montcada.

## CONCLUSIONS

Els primers projectes de divisió provincial dels governs liberals deixaven el Regne de València demarcat en tres o quatre províncies, i no sempre respectaven els seus límits històrics. El problema era que hi havia dues postures polítiques totalment oposades, el “provincialisme”, que proposava reformar les divisions territorials antigues internament, i l’uniformisme, que pretenia esborrar la memòria històrica dels regnes i territoris de l’Antic Règim.

El principal projecte de divisió provincial, però, fou elaborat pel Ministeri de Gràcia i Justícia, és a dir per un govern absolutista, entre 1825 i 1833. La finalitat era reformar l’administració de justícia, ja que les jurisdiccions senyorials havien estat abolides en 1811 i la monarquia havia de fer-se’n càrrec d’aquesta. Això explica que el projecte de divisió provincial que prepararen mantingués les divisions territorials tradicionals de l’Antic Règim, ja que fou preparat per les institucions existents aleshores. Per tant, les Cancelleries i Audiències es limitaren a subdividir el seu territori en províncies, les quals anaven acompanyades d’una nova divisió de corregiments o partits judicials i alcaldies reials. Les divisions territorials es feren seguint els criteris de la població, la situació topogràfica, les distàncies, les divisions naturals, les relacions mútues i l’accessibilitat.

La mort de Ferran VII, en setembre de 1833, i la necessitat de consolidar el nou govern liberal, feren que hom aprofités el projecte de divisió provincial elaborat pel Ministeri de Gràcia i Justícia. Per tant, el decret de 30 de novembre de 1833 fou en realitat l’aprovació definitiva del projecte reformista de 1825-1833 preparat pels darrers governs absolutistes de Ferran VII. Hi hagueren nous projectes posteriors de divisió provincial amb criteris més radicals, però la inestabilitat política feu que mai no s’estudiaren ni s’aprovaren.

El Regne de València fou subdividit en les tres províncies actuals i va mantenir els seus límits tradicionals, que eren els de la Reial Audiència de València, que fou qui va supervisar el projecte de 1825-1833, encara que posteriorment s’agregarien dos territoris castellans, Villena i Sax i la terra de Requena.

El manteniment dels límits tradicionals, encara que dividits en tres províncies, és el que explica en bona part la pervivència de la consciència col·lectiva valenciana fins els nostres dies, com ha ocorregut en altres territoris històrics de l’Estat amb llengua pròpia, legislació, costums, etc, i explica la configuració de l’estat autònom actual a partir de la Constitució de 1978.

## REFERÈNCIES

- Boquera Oliver, J. M. (1989). Los orígenes medievales de las provincias valencianas y su evolución. En *En torno al 750 aniversario. Antecedentes y consecuencias de la conquista de Valencia* (vol. II, pp. 9-30). València: Consell Valencià de Cultura.
- Burgueño Rivero, J. (1995). *De la vegueria a la província. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)*. Barcelona: Rafael Dalmau ed.
- Burgueño Rivero, J. (1996). *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Burgueño Rivero, J. (1996). El origen de la fragmentación provincial de Aragón. La pugna por la capitalidad altoaragonesa. *Argensola: Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Altoaragoneses*, 110, 53-80.
- Burgueño Rivero, J. (2000). El proyecto de reforma del mapa municipal de 1829 a les Balears. *Estudis Balearics (IEB)*, 66/67, 161-172.
- Burgueño Rivero, J. (2011). *La invención de las provincias*. Madrid: Catarata.
- Cebreiro Núñez, José Ignacio (2012). *Los orígenes de la división provincial en España*. Madrid: INAP.
- Cortés, L. & Marina, J. (1997). *Proyectos de división territorial en la crisis del Antiguo Régimen. Granada de Reino a Provincia*. Granada: Cemei.
- Dufour, G. (1982). Le centralisme des "afrancesados". En *Nationalisme et littérature en Espagne et en Amérique Latine au XIX<sup>e</sup> siècle (Colloque international organisé en février 1980 par le Centre d'études ibériques et ibéroaméricaines du XIX<sup>e</sup>)*. Etudes réunies par Claude Dumas (pp. 11-24). Lille: Universitat de Lille III.
- Luis, J-P. (2014). El absolutismo y la cuestión del territorio durante las restauraciones (1814-1833). En *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración* (pp. 93-116). Universidad de Santiago de Compostela.
- Garrido Gallego, J. (2007). *Fermín Caballero (1800-1876). Político progresista e intelectual comprometido*. Ciudad Real: Universidad de Castilla la Mancha / Almud Ed.
- Garrigós Picó, E. (1982). Organización territorial a fines del antiguo régimen. En *La economía española a fines del antiguo régimen. IV. Instituciones* (pp. 1-105). Madrid: Alianza.
- Garrigós Picó, E. (1995). *Las autonomías: historia de su configuración territorial*. Madrid: Anaya.
- Guaita Martorell, A. (1982). El territorio valenciano, sus límites y divisiones. *Revista de Estudios de la vida local*, 214, 209-238.
- Martínez Roda, F. (2011). *La división provincial y el final del Reino de Valencia (1810-1833)*. València: Real Academia de Cultura Valenciana.
- Mateu Llopis, F. (1933). *El País Valencià*. València: ed. L'Estel.
- Molas, P. (2014). La organización territorial del poder en la monarquía española en vísperas de la guerra de la Independencia. En *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración* (pp. 19-31). Universidad de Santiago de Compostela.
- Morán, M. (1990). La división territorial en España: 1825-1833. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 247, 567-599.
- Ñacle García, A. (1990). *La antigua provincia de Chinchilla y la creación de la provincia de Albacete*. Albacete: Ayuntamiento de Chinchilla.
- Orduña Rebollo, E. (2003). *Municipios y provincias. Historia de la organización territorial española*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias / INAP / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Piqueras Haba, J. & Sanchis Deusa, C. (1992). *L'organització històrica del territori valencià*. València: Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports.
- Prats Esquembre, V. (1991). *Joaquín María López, un líder liberal para España. Su vida y obra política*. Alacant: Ajuntament de Villena.

- Sánchez Díaz, J. (1956). *Historia de Caudete*. Alacant: Gráf. Gutenberg.
- Sanchis Guarner, M. (1976). Límits i demarcacions històriques del Regne de València. En *Obra completa* (vol. 1, pp. 89-123). València: Eliseu Climent ed.
- Torres Faus, F. (1996). *Les divisions administratives històriques i l'ordenació del territori del País Valencià* [Tesi doctoral]. Universitat de València.
- Torres Faus, F. (1998). Geografia política i municipi: els termes generals com a forma d'organització del territori valencià. *Cuadernos de Geografía*, 63, 245-265.
- Torres Faus, F. (2001a). Els primers governs liberals i els projectes de divisió provincial de l'Estat. En *El primer liberalisme: l'aportació valenciana* (pp. 100-113). València: Conselleria de Cultura i Educació.
- Torres Faus, F. (2001b). *La província de Xàtiva: història d'una il·lusió efímera (d'abril de 1822 a octubre de 1823)*. Xàtiva: Ajuntament de Xàtiva.

Cómo citar este artículo:

Torres Faus, F. (2023). La divisió provincial del Regne de València de 1833: antecedents, criteris i modificacions posteriors. *Cuadernos de Geografía*, 110, 357-382.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.25623>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

CARMEN DELGADO VIÑAS<sup>a</sup>

RESEÑA

## BIOGRAFÍA GEOGRÁFICA DE UNA CIUDAD ESPAÑOLA, VALENCIA

**Autor:** Gaspar Fernández Cuesta

**Título:** Valencia: la construcción histórica de la ciudad burguesa a través de la cartografía

**Lugar de publicación:** Oviedo

**Editorial:** Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo

**Año de publicación:** 2022

**Número de páginas:** 240

Compleja y multidimensional por su significación y formas en que se nos aparece, la realidad del fenómeno urbano no puede ser comprendida en la totalidad de su contenido asomándonos a ella desde una perspectiva unilateral.

MANUEL DE TERÁN, 1966, p. 161

La ciudad es, manifiestamente, algo muy complicado.

HARVEY, 1977, p. 15

El libro *Valencia: la construcción histórica de la ciudad burguesa a través de la cartografía*, escrito por Gaspar Fernández Cuesta, es un modelo de buen hacer investigador en geografía urbana, que se apoya en los mejores axiomas clásicos renovados con las perspectivas y los métodos y técnicas más actuales.

Durante cuatro décadas, el autor ha sido profesor en el Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo y, recientemente retirado de las tareas docentes, ahora, como profesor honorario, nos ofrece otro excelente fruto de su labor investigadora sobre una temática en la que ha hecho ya muchas y sobresalientes aportaciones: la transformación de las ciudades del Antiguo Régimen en ciudades burguesas.

---

<sup>a</sup> Catedrática de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Cantabria. delgado@unican.es

Fecha de recepción: 26-01-2023. Fecha de aceptación: 22-05-2023.

Este libro revalida la pertenencia de su autor y la adscripción de su obra al copioso bagaje de estudios urbanos de la “escuela asturiana” de geografía, fundada y liderada por el profesor Francisco Quirós Linares, quien, entre sus innumerables trabajos académicos, fue autor de una obra considerada como un ápice de la geografía urbana, el estudio sistematizado de las ciudades españolas en el siglo XIX (1991 y 2009).

Por todo ello, esta reseña bibliográfica no debe quedar restringida a la realización de un escueto inventario y resumen de los contenidos temáticos de la obra, la descripción de su estructura y el inventario de sus aportaciones a las ciencias geográficas. Sin eludir estos aspectos, que son obligados, he optado por añadir una introducción a fin de exponer el contexto en que se asienta la materia abordada en este libro y de ponderar su significación y el valor de su contribución al conocimiento geohistórico de las ciudades y al avance de la geografía urbana.

El espacio urbano es un objeto de estudio que requiere de análisis complejos para explicar una realidad dinámica y compuesta de innumerables facetas, sobrepuestas y contrapuestas, como insignes geógrafos han señalado reiteradamente. Por tal motivo, para muchos autores la mejor forma de entender la ciudad en su complejidad es la integración de múltiples disciplinas. No obstante, algunas áreas de conocimiento han tenido una vocación de aproximación más completa a la totalidad del espacio urbano en su dinámica funcional y morfológica. Este es el caso de la geografía urbana, aunque no sea la única ciencia que utiliza un enfoque integral, por lo que he querido iniciar este texto con las palabras de dos eminentes geógrafos que han sabido ver el espacio urbano con una mirada transdisciplinar en la que se aúnan varios de los enfoques (temporales, sociales y urbanísticos) (Delgado, 2016a y 2016b).

Partiendo de la premisa de que los principales cambios y transformaciones de la sociedad se reflejan en el espacio urbano, esta perspectiva obliga también a analizar el espacio en clave temporal para comprender las estructuras y formas pasadas y las huellas que han llegado hasta el presente.

La geografía urbana se desarrolló relativamente tarde dentro de nuestro marco académico hasta que Raoul Blanchard publicó su monografía sobre Grenoble, paradigma durante la primera mitad del siglo XX de los estudios urbanos, que fueron identificados con el conocimiento de la evolución histórica de la ciudad: la morfología (el aspecto), las funciones (las actividades) y el funcionamiento interno (la vida urbana y de sus habitantes) (Berdoulay, 2001; Berdoulay y Soubeyran, 2002 y 2010). Estos tres aspectos complementarios han constituido una constante como ejes centrales de los estudios de geografía urbana desde su fase germinal hasta la actualidad.

El principal introductor de los análisis geográficos urbanos en España fue el maestro de geógrafos Manuel de Terán, quien aplicó el método de Blanchard a sus estudios sobre algunas ciudades. A partir de estas obras pioneras, consideradas como modelo de trabajo para la geografía urbana y el urbanismo (Tomé, 2002), se realizaron algunas monografías locales, bajo una perspectiva temporal y morfogenética con el objetivo de reconstruir los procesos de la configuración de las ciudades, que algunos autores han calificado como estudios “biográficos” (Ocaña, 1997).

La extraordinaria pujanza de la geografía urbana española desde los años setenta y ochenta se materializó en la publicación de obras emblemáticas, como es el caso del texto que ha sido considerado como la primera obra teórica general de la geografía urbana española, el estudio de Horacio Capel (1975), *Capitalismo y morfología urbana en España*. En la mayoría de las investigaciones realizadas en esos años



se establece y explica la secuencia del proceso evolutivo de las ciudades españolas a través de la relación entre las formas, los procesos de producción del espacio urbano y los agentes que intervinieron en la “transición urbana”, otorgando en muchas ocasiones especial protagonismo al estudio de los ensanches de población a partir de la morfología catastral histórica (Mas, 1982, 1993, 1999; Vilagrasa, 1984).

La geografía urbana española ha ido evolucionando posteriormente en muchos aspectos. Por lo que se refiere a las nuevas temáticas abordadas, es preciso resaltar la valoración del patrimonio y el paisaje urbano, que parece estar estimulando el interés por los enfoques morfogenéticos en la geografía urbana en España y en otros países europeos (Whitehand, 1991 y 1992; Capel, 2002; Delgado et al., 2012).

Asimismo, la dinámica espacial urbana ha sido abordada por numerosos investigadores recurriendo de forma sistemática al uso de la cartografía y la planimetría, generalmente con la finalidad de ilustrar lo expuesto en los textos a partir de otras fuentes documentales. En bastantes menos ocasiones se han utilizado los mapas y planos históricos como fuentes por sí mismos para cimentar la investigación en la información obtenida de estos documentos. En cualquier caso, en buena parte de los más recientes estudios, la cartografía histórica ha ido adquiriendo un notable protagonismo no solo con un carácter ilustrativo, sino como fuente documental.

Pese a no tratarse de un atlas, el autor del libro reseñado efectúa un análisis riguroso y exhaustivo de la dinámica espacial de la ciudad de Valencia mediante un instrumento geográfico en cuyo manejo también es apreciado como un maestro, la cartografía, a partir de la reproducción y reelaboración de una gran cantidad de planos urbanos de extraordinaria calidad.

Lo expuesto hasta aquí se corresponde plenamente con los postulados epistemológicos y metodológicos de la investigación sobre la que se sustenta el libro de Gaspar Fernández Cuesta, una rigurosa “geohistoria” de la ciudad de Valencia. La obra comentada es, indiscutiblemente, un estudio geográfico, pero, como no podía ser de otra manera, completado con una gran cantidad de valiosas referencias históricas, más allá de la organización cronológica de los contenidos.

El objetivo del libro, en palabras del propio autor, es “explicar el proceso de construcción de la ciudad burguesa en Valencia mediante la utilización exhaustiva de los planos históricos como fuente documental y de la cartografía temática realizada *ex profeso* como lenguaje fundamental para transmitir el conocimiento [...] comprender la magnitud de los cambios morfológicos y funcionales” (pp. 12-13).

Por si la elección del objeto de la investigación requiriera alguna justificación, el autor la concreta desde el principio y la verifica en las conclusiones al destacar la importancia de la ciudad de Valencia como paradigma de lo que ha sido la construcción de la ciudad burguesa. Este objetivo se inscribe en otro más general que queda de manifiesto al explicitar los motivos por los que ha seleccionado el caso de Valencia: la importancia que tuvieron en esta ciudad los dos principales instrumentos legales diseñados por las administraciones públicas desde mediados del siglo XIX, las actuaciones de reforma interior y los proyectos de ensanche. Ambos estaban orientados a promover la construcción de una nueva ciudad capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad y la economía industrial y, más específicamente, de la burguesía, la clase social emergente.

Trascendiendo el carácter local del estudio, cabe entender esta obra como culminación de las investigaciones previas realizadas por el mismo autor sobre otros espacios urbanos españoles tomados como

modelos de ciudades que aplicaron uno solo de esos instrumentos: San Sebastián, como ejemplo de construcción de la ciudad burguesa a partir de la puesta en práctica de proyectos de ensanche (Fernández Cuesta, 2012), y Valladolid, como prototipo de los procesos de reforma interior (Fernández Cuesta, 2016).

El libro se organiza a partir de dos grandes bloques,

I. La construcción de la ciudad preindustrial, a la que se destinan 60 páginas, donde se expone la evolución del espacio urbano precursor de las transformaciones que originaron “la ciudad burguesa”, desde sus lejanos orígenes hasta finales del Antiguo Régimen, pasando por la “ciudad árabe”, la “ciudad cristiana bajomedieval” y la “ciudad moderna” de los siglos *xvi* a *xviii*. Es preciso reconocer el buen resultado del esfuerzo aplicado a elaborar una síntesis, bien documentada e ilustrada, para entender la forma y estructura del espacio urbano como fruto de un proceso continuado de construcción y deconstrucción de la ciudad existente previamente.

II. La formación de la ciudad burguesa (1830-1940), módulo esencial del estudio aplicado a analizar los factores condicionantes, las circunstancias y las formas en las que tuvo lugar la mutación de la ciudad histórica para dar respuestas a las nuevas necesidades y requerimientos socioeconómicos del conjunto de la sociedad y, por ende, a los “intereses de la burguesía”, a sus demandas de residencia, de ocio y de representación social.

El primer apartado de este bloque expone las bases administrativas, económicas y legales en las que el Estado liberal apoyó el proceso de transformación urbana a través de una legislación específica. Además del impacto del proceso desamortizador, conviene destacar, en este aspecto, la consideración que se otorga al hecho de la capitalidad, administrativa, militar y judicial, como factor de consolidación y crecimiento de la ciudad en relación con la organización territorial del Estado y, en particular, del propio sistema urbano (Delgado, 1995).

Honda y extensa atención se conceden a la industrialización como factor esencial del reforzamiento de la base económica y de la modernización de la sociedad urbana. En el libro se hace un desglose detallado del desarrollo industrializador entre el primer tercio del siglo *xix* y el inicial del siglo *xx*, atendiendo a la composición de la industria valenciana por sectores de actividad y a la localización espacial de los establecimientos productivos. El autor compendia una prolija memoria del proceso de conversión de Valencia en una ciudad industrial desde una óptica económica y, asimismo, bajo una visión espacial y paisajística. A partir de ambas perspectivas resulta sugestiva la inferencia de la doble zonificación, funcional y social, entre una Valencia industrial y obrera y una Valencia residencial y burguesa, claramente percibidas y expuestas tanto en el texto como a través de la cartografía temática. Queda también plenamente de manifiesto la dual configuración de la Valencia burguesa, perfectamente identificable aún en la actualidad, como producto de una nítida zonificación socioeconómica vinculada a la modificación morfológica.

Los instrumentos legales utilizados para facilitar la metamorfosis del espacio urbano son objeto también de especial atención, con particular insistencia en la legislación de reforma interior y en las sucesivas leyes de ensanche.

Los epígrafes dedicados a las actuaciones de reforma interior presentan un gran interés, no solo porque este proceso adquiriese una gran importancia en el caso de Valencia, al igual que en otras ciudades

(Gómez, 2006), sino porque de manera habitual ha sido opacado en la literatura académica frente a la atención prestada a los ensanches como mecanismo más novedoso de modificación de la morfología urbana. El autor realiza una descripción e interpretación exhaustivas de todas y cada una de las operaciones de reforma que, desde la segunda década del siglo XIX, fueron convirtiendo paulatinamente una parte de la ciudad heredada del Antiguo Régimen en una ciudad moderna, sobre todo en su sector meridional.

Un tratamiento similar se dispensa a los sucesivos proyectos de ensanche, que expandieron la superficie del espacio urbano fuera de las murallas en forma de espacios urbanos con la función prioritaria de servir de residencia a la burguesía, aunque en la realidad se intercalasen otras actividades, usos y tipos de residentes, lo que redundó en la diversificación real de las áreas de ensanche, que el autor examina poniendo de manifiesto la heterogeneidad social y funcional frente a la interpretaciones de los ensanches interseculares como prototipos de piezas urbanas homogéneas.

Como resultado de la forma en que se llevaron a cabo los proyectos de ensanche, el plano de Valencia se desvela como un palimpsesto espacial en el que puede distinguirse con facilidad la conservación de las huellas del pasado de la ciudad histórica, delimitada por las vías de ronda perimetrales que sustituyeron a las antiguas murallas, y la envoltura novedosa de los barrios correspondientes a las zonas de ensanche, de malla parcelaria más regular, ortogonal en la mayoría de los casos.

Reviste singular importancia el estudio del influjo de las estructuras y el trazado de los ferrocarriles en la trama urbana de Valencia, un aspecto que ha sido analizado también en otras ciudades como Barcelona, Madrid, Santander, Burgos, etc.

El examen del tejido urbano generado por las iniciativas de reforma interior y de ensanche se completa con el de otro sector de no menor trascendencia, el espacio portuario, el Grao. Además de su repercusión como factor de crecimiento y transformación económica, se analiza la morfología del barrio portuario, los poblados marítimos de El Cabañal, El Cañaveral y El Cabo de Francia, y se hace hincapié en el papel que tuvo su articulación con el núcleo urbano establecido en la expansión y consolidación del territorio periférico oriental en torno a la avenida del Cabañal (avenida de Blasco Ibáñez en la actualidad) y el Camino Nuevo del Grao.

Es pertinente resaltar el hecho de que el autor se haya cuidado de añadir como remate de cada bloque un epígrafe de "síntesis" que aporta un eficaz apoyo pedagógico. Lo mismo puede afirmarse de los planos que compendian los elementos cartográficos de cada bloque. Ambas compilaciones, literaria y cartográfica, son una ayuda de gran relevancia para la comprensión integrada del proceso de transformación urbana. Sin duda se trata de una herramienta didáctica que trasluce plenamente la vocación y competencia docente del autor al tiempo que pone de manifiesto su capacidad para discernir en conjunto la interrelación de las múltiples piezas del puzle espacial urbano y transmitir esta interpretación completa a los lectores.

No resulta superfluo tampoco hacer referencia a la calidad del desarrollo literario de un texto bien redactado en todos los aspectos lingüísticos, de manera que, pese a la complejidad del tema, la evolución del espacio urbano resulta amena de leer y fácil de comprender sin necesidad de una formación específica previa.

Asimismo, es preciso resaltar la riqueza de la ilustración gráfica, que no se reduce solo a los planos originales reproducidos, sino que incluye, además, los innumerables mapas temáticos elaborados a partir de aquellos y que constituyen una herramienta imprescindible para entender los contenidos expuestos, al igual que las fotografías y grabados que, en conjunto, proporcionan a este libro una notable calidad estética.

A ello cabe añadir el aporte de una extensa bibliografía actualizada que permite a toda persona interesada en esta temática completar y ampliar la información de detalle sobre cualquiera de los aspectos abordados.

#### REFERENCIAS

- Berdoulay, V. (2001). Dire la ville comme un tout: la stratégie narrative de Raoul Blanchard à propos de Grenoble. En Berdoulay, V. & Claval, P. (dirs.). *Aux débuts de l'urbanisme français* (pp. 83-93). París: L'Harmattan.
- Berdoulay, V. & Soubeyran, O. (2002). *L'Ecologie urbaine et l'urbanisme. Aux fondements des enjeux actuels*. París: Éditions de La Découverte.
- Berdoulay, V. & Soubeyran, O. (2010). La irrupción de la geografía urbana en la génesis del urbanismo. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 81, 39-57. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/251434>
- Capel, H. (1975). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona: Los libros de la Frontera.
- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades*. Barcelona: Ed. Serbal.
- Capel, H. (2014). *El patrimonio: la construcción del pasado y del futuro*. Barcelona: Ed. del Serbal.
- Delgado, C. (1995). *Las pequeñas y medianas capitales de provincia en el proceso de modernización del sistema urbano español*. Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Delgado, C., Juaristi, J., & Tomé, S. (2012). *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*. Santander: Ed. Estudio.
- Delgado, C. (2016a). Miradas sobre la ciudad desde la geografía, la historia y el urbanismo. El estado de la cuestión a comienzos del siglo XXI. *Ciudades*, 19, 117-142. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1097/943>
- Delgado, C. (2016b). Pensar las ciudades desde la Geografía. En *Libro Homenaje a Alfredo Morales* (pp. 481-506). Alicante: Universidad de Alicante Servicio de Publicaciones. <https://core.ac.uk/download/pdf/78636311.pdf>
- Fernández, G. (2012). San Sebastián: un modelo de construcción de la ciudad burguesa en España. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 88, 101-128. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/311672>
- Fernández, G. (2016). Valladolid: la construcción de la ciudad burguesa sin ensanches. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 99-100, 207-243. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/444918>
- Gómez, J. (2006). *Urbanismo e ingeniería en el siglo XIX. Reforma interior de las ciudades y movilidad*. Discurso de la Académica Electa Excm. Sra. Doña Josefina Gómez Mendoza leído en el Acto de su

- recepción pública el día 21 de marzo de 2006. <https://www.raing.es/discursoingreso/urbanismo-e-in-genieria-en-el-siglo-xix-reforma-interior-de-las-ciudades-y-movilidad/>
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Mas, R. (1982). *El barrio de Salamanca: planteamiento y propiedad inmobiliaria en el ensanche de Madrid*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Mas, R. (1993). Lecturas históricas del plano de Madrid. *CT Catastro*, 15, 25-41. <https://docplayer.es/86858213-Lecturas-historicas-del-plano-de-madrid.html>
- Mas, R. (1999). La promoción inmobiliaria en los ensanches del siglo XIX. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 119-120, 55-73. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85562>
- Ocaña, C. (1997). El método histórico en Geografía y el análisis social del espacio urbano. *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 19-1, 251-262. <https://revistas.uma.es/index.php/baetica/article/view/549>
- Quirós, F. (2009 [1991]). *Las ciudades españolas en el siglo XIX*. Gijón: Trea.
- Terán, M. de (1966). La ciudad como forma de ocupación del suelo y de organización del espacio. *Revista de Estudios de Administración Local*, 146, 161-177. <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/7494>
- Terán, M. de & Marías, D. (ed.) (2004). *Ciudades españolas (estudios de geografía urbana)*. Madrid: Real Academia de la Historia.
- Tomé, S. (2002). Los estudios de Geografía Urbana histórica en España. Balance y estado de la cuestión. *Historia Contemporánea*, 24, 83-99. <https://ojs.ehu.es/index.php/HC/article/view/5956>
- Vilagrà, J. (1984). Creixement urbà i producció de l'espai a Lleida (1940-1980). *Documents d'anàlisi geogràfica*, 5, 97-140. <https://raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/41333>
- Whitehand, J. W. R. (1991). *The making of the urban landscape*. Oxford: Blackwell.
- Whitehand, J. W. R. et al. (1992 [1991]). *Morfología y paisajes urbanos. La perspectiva geográfica británica*. Lleida: Universitat de Lleida.

Cómo citar este artículo:

Delgado Viñas, C. (2023). Biografía geográfica de una ciudad española, Valencia. *Cuadernos de Geografía*, 110, 383-389.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.26586>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



DAVID MORENO NÚÑEZ<sup>a</sup>

RESEÑA

**EL APOYO MUTUO EN TIEMPOS DE CRISIS:  
LA SOLIDARIDAD CIUDADANA DURANTE  
LA PANDEMIA COVID-19**

**Autores/as:** Oriol Nel-lo; Ismael Blanco; Ricard Gomà (Eds.)

**Título:** El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19

**Lugar de publicación:** Buenos Aires

**Editorial:** CLACSO

**Año de publicación:** 2022

**Número de páginas:** 422

La reseña bibliográfica que se presenta a continuación pretende ser algo más que una secuencia descriptiva de la temática abordada en el libro *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19*. Este libro tiene un carácter académico, fruto del proyecto de investigación SOLIVID, que recoge los trabajos de un número considerable de colaboradores. Igualmente, se presenta el contexto bibliográfico en el que se enmarca, antes de exponer su estructura y contenido con las principales ideas que se extraen del libro.

EL APOYO MUTUO Y SU INVESTIGACIÓN EN INNOVACIÓN SOCIAL

El término *innovación* es una referencia a la obra de Schumpeter, centrada en las mejoras técnicas, organizativas y de procesos en el modo de producción industrial. Se trata de un concepto difuso en su aplicación, que va desde los enfoques estrictamente económicos, pasando por científico-tecnológicos

---

<sup>a</sup> Universidad Complutense de Madrid. Av. Séneca, 10, 28040 Madrid. davimore@ucm.es, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7313-3272>

Fecha de recepción: 15-03-2023. Fecha de aceptación: 20-03-2023.

hasta los estudios territoriales, de donde surge la necesidad de incorporar una visión social a la innovación (Klein, 2005). De este modo, se pone el foco en las ciudades como los lugares destacados donde se produce la innovación social, entendida como las iniciativas que buscan la satisfacción de necesidades que no han sido resueltas ni por el Estado ni por el mercado (Pareja López, 2023).

Existen dos corrientes principales en la investigación sobre la innovación social. La corriente angloamericana, que entiende la innovación como una estrategia de inserción competitiva en el mercado y de solución de sus problemas generados, y la eurocanadiense, que destaca el papel de lo social en la construcción de trayectorias territoriales y nuevas formas de organización económica, institucional y social (Michellini, 2019). Entre los autores de la corriente eurocanadiense destacan Moulaert et al. (2005) con su aportación sobre las tres dimensiones de la innovación social: satisfacer las necesidades humanas no satisfechas ni por el mercado ni por el Estado; aumentar el nivel de participación de todos los colectivos de la sociedad; y facilitar los recursos necesarios para mejorar los derechos de satisfacción de las necesidades humanas y de participación. A esto podemos añadir la identificación de las condiciones necesarias para que los actores sociales puedan movilizar diversos recursos, endógenos y exógenos, hacia las aspiraciones colectivas. El enfoque angloamericano se basa en la institucionalización de las innovaciones sociales, a partir de colaboraciones directas y su integración orgánica. Organismos como la Comisión Europea (1995) entienden la innovación social como una solución inmediata a los efectos de problemas estructurales, y señalan su capacidad para fomentar el crecimiento, la competitividad y el empleo sostenible.

La investigación en innovación social se centra en las interacciones de los actores sociales entre sí. Un aspecto clave para enmarcar las iniciativas de innovación social es su relación con el Estado, por un lado, y su integración con los modelos existentes, por otro. Podemos encontrar principalmente aproximaciones a este fenómeno social desde la perspectiva de las prácticas participativas ciudadanas y de autoorganización social ante la ineficacia del Estado o la ausencia de interés por parte del mercado. En este sentido, las crisis suponen un estímulo para el surgimiento de iniciativas sociales o la readaptación de otras ya existentes. De igual forma que lo fue la crisis financiera de 2008, la crisis sanitaria iniciada en 2020 activó numerosas iniciativas de innovación social en todo el mundo, en cuya configuración influyeron el contexto territorial, la trayectoria de movilización social y el papel del Estado. En innovación social son recurrentes los estudios de caso, con métodos cuantitativos y cualitativos, para el análisis de las particularidades y semejanzas con otro tipo de iniciativas en distintos contextos urbanos (Moulaert et al., 2014).

#### RESEÑA SOBRE *EL APOYO MUTUO*

El libro que suscita esta reseña, *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19*, cuenta con tres autores principales, todos vinculados con la Universidad Autónoma de Barcelona, donde obtuvieron su título de doctor, y que presentan una larga trayectoria en investigación sobre estudios urbanos. Oriol Nel·lo es doctor en Geografía y profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona con un amplio volumen de trabajos publicados acerca de los retos, como la segregación social, que afrontan las ciudades. Ismael Blanco es doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y director del Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), con



trabajos centrados especialmente en la segregación y gobernanza urbana. Ricard Gomà es doctor en Ciencia Política y profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona con una larga trayectoria centrada en políticas públicas y gobernanza. Los tres autores han trabajado de manera conjunta en trabajos de este tipo previamente, como lo fue el libro *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*, publicado en 2018, sobre la respuesta social en los barrios de las ciudades catalanas a la crisis financiera de 2008. Además de los autores principales, el libro cuenta con un amplio número de colaboradores, referenciados todos en un apartado específico, que al ser demasiado extenso no vamos a detallar aquí. Podemos señalar que se trata de investigadores especialistas en el área de la innovación social, cuya contribución está basada en la puesta en marcha del proyecto SOLIVID para el monitoreo de iniciativas sociales enfocadas a satisfacer las numerosas y diversas necesidades que surgieron como consecuencia de la pandemia.

El libro recoge las experiencias de apoyo mutuo ante una crisis sanitaria a escala global, con un eje territorial esencialmente español, complementado con otras en países próximos del entorno europeo y latinoamericano. Se pone en evidencia la importancia de la dimensión territorial y urbana para la comprensión de las distintas iniciativas sociales surgidas como respuesta a los efectos de la pandemia de la COVID-19. Este trabajo colaborativo constata el desigual impacto social de la pandemia en los territorios, con factores clave como la segregación social urbana. Esta investigación abarca experiencias en distintos países y regiones y combina metodologías tanto cualitativas como cuantitativas. Se trata de una aportación de gran valor al campo de la innovación social ante un fenómeno tan reciente y de alcance mundial como ha sido la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

El libro se divide en dos partes con siete capítulos y un caso de estudio cada uno. La primera parte aborda experiencias a escala nacional, mientras que la segunda se centra en el ámbito urbano. Todos los capítulos, independientemente de la escala geográfica, están organizados de la misma manera. Comienzan con una presentación del impacto de la pandemia en cada caso, siguen con una presentación de la trayectoria en cuanto a iniciativas sociales y su anclaje territorial, y finalizan con el tipo de respuesta social ante la llegada de la pandemia y su evolución desde los primeros días hasta casi dos años después. Además, todos los capítulos cuentan con un apartado de la bibliografía utilizada para cerrar su caso de estudio. Todos los capítulos consideran en su exposición figuras, gráficos y mapas con los que se sostienen sus trabajos y ayudan a una mejor comprensión de su investigación durante la lectura. Antes de comenzar con el contenido secuencial de los capítulos, vale la pena señalar la introducción del libro como presentación de cómo ha sido posible la elaboración de este trabajo conjunto entre autores de diferentes latitudes.

La primera parte, donde se incluyen las experiencias nacionales, comienza con el capítulo 1, «Territorios en acción» (pp. 35-56), que se centra en Argentina y las diferentes manifestaciones en forma de iniciativa social que tuvieron lugar con la pandemia. El capítulo 2, «¿Quo vadis Bolivia?» (pp. 57-82), identifica la configuración del sistema urbano como un elemento clave en la comprensión del impacto de la pandemia en la sociedad boliviana. El capítulo 3, «Entre a negação e a autogestão» (pp. 83-108), recoge la experiencia brasileña, donde la falta de medidas por parte del Gobierno del país supuso una dificultad añadida en la articulación de una respuesta eficaz contra los efectos dañinos de la pandemia

en una sociedad con profundas fracturas sociales. El capítulo 4, «Iniciativas solidarias como reacción a la pandemia en Colombia» (pp. 109-130), presenta las iniciativas en Colombia a raíz de la pandemia con un destacado papel de las parroquias locales en la provisión de alimentos. El capítulo 5, «El binomio imprescindible» (pp. 131-162), trata la experiencia española, en la que resaltan las medidas del Estado destinadas a la protección del empleo y la vivienda, junto con otras acciones sociales. El capítulo 6, titulado «Geografía de la acción colectiva en Italia» (pp. 163-192), discurre sobre dos regiones italianas y está centrado en la acción de entidades del tercer sector junto con las parroquias locales. El capítulo 7, «Evolução das redes locais de solidariedade em Portugal» (pp. 193-225), señala iniciativas ciudadanas que fueron una respuesta para hacer frente a la pandemia y que acabaron recibiendo el apoyo de la Administración pública para prolongar su actividad en el tiempo. Así, finaliza la primera parte de los contextos nacionales donde podemos destacar la disparidad de actuaciones de las administraciones públicas frente a la pandemia y la concentración urbana de las iniciativas sociales, con sus particularidades. Aun así, hay que señalar la transversalidad de algunos temas como la digitalización, la prevención de la violencia de género ante las medidas de confinamiento o las iniciativas centradas en atender las necesidades básicas de la población más vulnerable, principalmente personas de edad avanzada.

La segunda parte del libro cuenta con capítulos de contenido variado, desde la comparativa urbana hasta estudios de caso a escala regional o urbana. El capítulo 8, «Las redes comunitarias y la crisis de la COVID-19» (pp. 227-250), compara la situación de barrios con fuerte tradición de organización política y social contestataria en las ciudades de Córdoba, en Argentina, y de Madrid, en España. El capítulo 9, «A COVID-19 na cidade de Porto Alegre (Brasil) e a situação das mulheres na pandemia» (pp. 251-274), recoge las iniciativas destinadas a la provisión de espacios de apoyo y prevención frente a la violencia de género. El capítulo 10, «El social building en tiempos de pandemia» (pp. 275-300), se ubica en la ciudad italiana de Nápoles, y destaca la influencia de la morfología de la ciudad en la densidad urbana y la mayor exposición al virus de la población anciana residente en los barrios del centro histórico. El capítulo 11, «Emergencias, latencias y activaciones de las redes comunitarias en el marco de la pandemia de COVID-19» (pp. 301-322), se centra en tres barrios de la ciudad española de Pamplona y en cómo la diferente trayectoria del tipo de movilización social supuso, en algunos casos, la puesta en marcha de iniciativas que llegaban a contraponerse con los servicios prestados por las autoridades locales. El capítulo 12, «Respuestas comunitarias y formas de organizarse e informar ante la COVID-19 en el País Vasco» (pp. 323-342), plantea un estudio de caso a escala regional de las soluciones emprendidas para combatir los efectos de la pandemia. El capítulo 13, «Trayectorias y redes de colaboración de las iniciativas solidarias frente a la pandemia en Valencia» (pp. 343-369), transcurre sobre los distintos tipos de iniciativas que tuvieron lugar en la ciudad española, con una comparativa por distritos. El capítulo 14, «La búsqueda de respuestas emancipatorias a la inseguridad alimentaria» (pp. 369-392), finaliza el apartado de las experiencias urbanas con la ciudad de Madrid, donde se produjo una evolución de ciertas iniciativas dedicadas a la provisión de alimentos en un primer momento para convertirse en experiencias de autogestión de espacios agroecológicos. El libro finaliza con un apartado de «Conclusiones» (pp. 393-414) a modo de reflexión por parte de los autores, con las principales ideas extraídas de las distintas realidades presentadas y recogidas gracias al proyecto SOLIVID.

Para terminar, me gustaría destacar la aportación de este trabajo de investigación al estudio de la innovación social, especialmente su capacidad incisiva en el tratamiento ante un fenómeno de alcance global como lo es una pandemia, y sin caer en la uniformidad de sus diferentes realidades. Se trata de un diagnóstico del estado de las redes de protección social ante situaciones imprevistas, con gran impacto e incidencia en los colectivos más vulnerables. La pandemia ha evidenciado de nuevo la pugna por la ciudad, la privatización frente al interés común y gestión pública de los servicios, con una intensidad en el conflicto según el territorio. La tradición política territorial y las medidas implementadas por el Estado se han revelado aspectos clave en el tipo de iniciativas de innovación social, especialmente en aquellas surgidas como consecuencia de la pandemia. La práctica totalidad de las experiencias hablan de dos etapas, la primera se sitúa ante las primeras medidas de confinamiento y la segunda sobre la adaptación de la sociedad al virus. Para finalizar, merece la pena destacar la puesta en valor de cuestiones sociales transversales, como la prevención de la violencia de género o el racismo, acentuadas en estos momentos excepcionales.

#### REFERENCIAS

- Comisión Europea. (1995). *Libro Verde de la Innovación*. <https://sid.usal.es/idocs/F8/FDO11925/libro-verde.pdf>
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (2014). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.
- Klein, J. L. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *EURE (Santiago)*, 31(94), 25-39. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400002>
- Michelini, J. J. (2019). *La metrópolis creativa, innovaciones sociales en América Latina y el sur de Europa*. Madrid: Editorial Catarata.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S. (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-990. <https://doi.org/10.1080/00420980500279893>
- Pareja López, E. A. (2023). *Gobernanza e innovación social en la estrategia de desarrollo de los territorios inteligentes. Un estudio comparado entre Madrid-España y Bogotá-Colombia [Tesis doctoral]*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/76347/>

Cómo citar este artículo:

Moreno Núñez, D. (2023). El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19. *Cuadernos de Geografía*, 110, 391-395. <https://doi.org/10.7203/CGUV.110.26685>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

