

CT

Catastro



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATASTRO

TÍTULO: Revista CT Catastro N° 95. Año 2019

Elaboración y coordinación de contenidos: Dirección General del Catastro

Las opiniones de los autores no expresan necesariamente el punto de vista de la Dirección General del Catastro

Consejo Editorial:

Director: Tomás Moreno Bueno

Coordinadora: Rocío Rodríguez Molina

Vocales: Raquel Alcázar Montero, Miguel Ancochea Nodal, Concepción Camarero Bullón
Juan Ignacio González Tomé, Manuel Olleros Lledó

Contacto:

Unidad.apoyo@catastro.minhafp.es

Información adicional y normas de publicación en:

http://www.catastro.minhafp.es/esp/ct_catastro.asp

Pedidos y suscripciones:

Librería del Ministerio de Hacienda
C/ Alcalá, 9 (28014 Madrid) Telf.: 91 595 58 08
ventas.publicaciones@hacienda.gob.es

Suscripciones: Telf.: 91 583 76 17/14

Características: Adobe Acrobat 5.0

Responsable edición digital: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones

Edita:

© Ministerio de Hacienda
Secretaría General Técnica
Subdirección General de Información,
Documentación y Publicaciones
Centro de Publicaciones

NIPO: 185-19-024-3



C A T A S T R O

CT



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATASTRO

SUMARIO

- 5 PRESENTACIÓN
- COLABORACIONES
- 9 «Cartografía del espacio vivido: los croquis del Catastro de Ensenada y del Diccionario Geográfico de Tomás López desde el enfoque de la Geografía de la Percepción»
María José ORTEGA CHINCHILLA
Universidad de Granada
- 45 «El Catastro como fuente para analizar los procesos de dispersión urbana en ciudades intermedias: Toledo (2000-2016)»
Irene SÁNCHEZ ONDOÑO y Francisco CEBRIÁN
Universidad de Castilla-La Mancha
- 67 «Una asignatura pendiente: los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y el Catastro en España, una aproximación desde las Políticas de Aguas»
Ignacio SOTELO PÉREZ
Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM)
- 95 «Aproximación a las dinámicas constructivas de las ciudades medias españolas y sus coronas en el siglo XXI a partir de fuentes catastrales»
José María MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Antonio GARCÍA GONZÁLEZ, Luis Alfonso ESCUDERO GÓMEZ y Carmen VÁZQUEZ VARELA
Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Castilla-La Mancha
- 125 «La captación de talento en la Dirección General del Catastro: el papel de las alianzas con las universidades»
José Ángel GUERRERO ANGULO
Gerencia Regional del Catastro en Andalucía
- 137 EL CATASTRO EN CIFRAS
- 147 ACTUALIDAD NORMATIVA
- 151 RESEÑAS

Arranca un nuevo ejercicio editorial de CT Catastro, que en este año 2019 cumple ya treinta años, fiel a su vocación por difundir la investigación en el ámbito del Catastro Inmobiliario y en un amplio abanico de disciplinas concurrentes. Nacida en el marco del impulso transformador del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria constituido poco antes, CT Catastro mantiene vivo su carácter de publicación especializada y singular en una materia administrativa y académica que está llamada a recoger nuevos espacios de reflexión en el seno de una coyuntura dominada por la revolución digital, la sostenibilidad y la globalización.

El número que el lector tiene entre sus manos o ante la pantalla arranca una vez más con un trabajo de contenido histórico que aborda la inagotable obra ensenadista en relación con uno de los trabajos geográficos referentes de nuestro pasado. Bajo el título de *Cartografía del espacio vivido: los croquis del Catastro de Ensenada y del Diccionario Geográfico de Tomás López desde el enfoque de la Geografía de la Percepción*, María José Ortega Chinchilla realiza una prospección histórica en la segunda mitad del siglo XVIII a fin de conocer con

mayor profundidad las comunidades rurales de entonces mediante el análisis de los significados y valores que otorga el paisaje rural a través de la conjugación de dos cartografías imprescindibles.

Seguidamente, Irene Sánchez Ondoño y Francisco Cebrián firman un artículo titulado *El Catastro como fuente para analizar los procesos de dispersión urbana en ciudades intermedias: Toledo (2000-2016)*, mediante el que se analiza la capital castellanomanchega a través de la información catastral como ciudad media por su población y número de inmuebles para estudiar cómo ha evolucionado su dinámica urbana durante los primeros dieciséis años de este siglo, al tiempo que desarrolla un análisis comparativo con los municipios cercanos a la propia ciudad de Toledo.

Al hilo del creciente vector de desarrollo que apunta hacia un uso generalizado de la información catastral para dar respuesta a los nuevos desafíos globales, Ignacio Sotelo Pérez publica el trabajo denominado *Una asignatura pendiente: los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y el Catastro en España, una aproximación desde las políticas de aguas*, en el que presenta el catastro como una gran base de datos

de altas capacidades para la ordenación del territorio o la planificación y gestión de las políticas económicas y medioambientales. En particular, se ofrecen los resultados de la investigación llevada a cabo para analizar y valorar los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y su vinculación con el Catastro en España.

José María Martínez Navarro, Juan Antonio García González, Luis Alfonso Escudero Gómez y Carmen Vázquez Varela traen a las páginas de CT Catastro un ejemplo más del aprovechamiento de la información catastral, en esta ocasión como *Aproximación a las dinámicas constructivas de las ciudades medias españolas y sus coronas en el siglo XXI a partir de fuentes catastrales*, donde las estadísticas que ofrece la Dirección General del Catastro permiten analizar la evolución de las unidades constructivas en dos periodos muy significativos: por un lado, de 2000 a 2008, época de gran expansión urbanizadora; por otro, a partir de 2008 cuando se produce la desaceleración de la actividad inmobiliaria.

Concluye este número con la aportación de José Ángel Guerrero Angulo, quien publica el artículo dedicado a *La captación de talento en la Dirección General del Cata-*

stro: el papel de las alianzas con las universidades, mediante el que analiza desde una perspectiva innovadora las posibilidades de acceso a este centro directivo a través de los distintos cuerpos funcionariales e introduce las oportunidades que apunta la creciente y prometedora relación institucional con las Universidades.

Por último, el presente volumen se completa con las secciones habituales e incluye dentro del apartado dedicado al *Catastro en Cifras* una presentación de la trayectoria expositiva que desde hace diecisiete años desarrolla la Dirección General del Catastro para dar a conocer la magna obra catastral desarrollada en los años centrales del siglo XVIII por el Marqués de la Ensenada. Una muestra que ha recorrido cerca de treinta localidades a lo largo y ancho de la geografía nacional y que aspira a continuar como ventana privilegiada desde la que asomarse para conocer aquella España y para afirmar los principios que entonces y ahora inspiran al Catastro Inmobiliario en nuestro país: eficiencia, generalidad y justicia tributaria.

Tomás Moreno Bueno
Director de CT Catastro

COLABORACIONES

Cartografía del espacio vivido: los croquis del Catastro de Ensenada y del Diccionario Geográfico de Tomás López desde el enfoque de la Geografía de la Percepción

María José Ortega Chinchilla
Universidad de Granada

Resumen

En este trabajo se aborda el estudio de dos corpus documentales de naturaleza gráfica: los planos de los términos municipales que aparecen en las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada y los croquis enviados al geógrafo Tomás López de Vargas y Machuca por parte del bajo clero rural que ejercía sus funciones en las distintas localidades de la geografía española. El enfoque teórico y metodológico con el que analizamos e interpretamos estas fuentes proviene de la Geografía de la Percepción y el Compor-

tamiento, puesto que consideramos estas imágenes como la expresión gráfica de los mapas cognitivos de los sujetos que las llevaron a cabo.

Su estudio nos permitirá profundizar en el conocimiento de las comunidades rurales españolas de la segunda mitad del siglo XVIII a partir del análisis de los significados y valores que otorgan al paisaje rural en su conjunto, así como a los distintos elementos que lo componen.

Palabras clave: Catastro de Ensenada, Tomás López, siglo XVIII, mapas cognitivos, percepción espacial.

Abstract

Space mapping lived: the sketches of the Cadastre of Ensenada and of the Geographic Dictionary of Tomás López from the Geography approach to Perception

This article deals with the study of two documentary corpora of graphic nature: The plains of the municipal terms that appear in the General Answers of the Cove Cadastre and the sketches sent to the geographer Tomás López y Vargas Machuca by the low rural clergy that exercised its functions in the different localities of the Spanish geography. The theoretical and methodological approach with which we analyze and interpret these sources comes from the Geography of Perception and Behaviour, since we consider these sketches as the graphic expression of the cognitive maps of the subjects who carried them out.

Its study will allow us to deepen in the knowledge of the Spanish rural communities of the second half of the XVIII century from the analysis of the meanings and values that they give to the rural landscape as a whole, as well as the different elements that make it up.

Key words: *Catastro de Ensenada, Tomás López, 18th century, cognitive maps, spacial perception.*

Introducción

Ha caminado durante un tiempo difícil de precisar, pero por fin ha alcanzado ese punto elevado del terreno desde el que puede contemplar el pueblo. El recorrido ha resultado un tanto arduo, aunque no lo suficiente como para no dejar fluir durante el trayecto reflexiones, evocaciones, inquietudes, incluso, ensoñaciones. Pensamientos y emociones acompañados con la cadencia del paso. Interrumpidos por ese obstáculo en el camino que detiene la marcha y el

relato que va conformando en su mente. ¿Qué distancia habrá recorrido? No la puede precisar, ha tomado varios atajos descubiertos hace mucho, tal vez desde su niñez. A juzgar por el cansancio y la sed que le asaltan, quizás una legua. No es poco para alguien de su edad que se desplaza bajo un sol de justicia. Pero ya ha llegado a ese lugar alto de nombre peculiar cuyo origen desconoce, fruto de un bautizo colectivo de tradición y memoria. Ahora sí puede contemplar el conjunto. Un amasijo de casas, en su mayoría de dos alturas, entre las que sobresale la torre campanario de la iglesia. Ahí está. ¿Y la plaza? No se observa desde ese lugar; es una lástima que no se aprecie tampoco la cruz de piedra que la preside. Sin embargo, conoce su emplazamiento exacto. El pueblo se le desvela como una mancha graciosa de colores en la que el blanco compite con el rojo, el gris y, por supuesto, el verde que lo envuelve todo; casi todo. A la izquierda se divisa la comunidad vecina. No parece tan cercana cuando uno se encamina hacia ella. Y no son pocas las veces que ha andado y desandado el camino que, resulta curioso, desde allí parece invisible, engullido por el país. Ya no hace tanto calor. Ahora el aire fresco se deja sentir; este lugar siempre ha sido de temperamento saludable. Se gira y contempla complacido la belleza de los campos cultivados. El rumor del agua. Se entretiene con su sonido hasta que su mirada impacta contra la poderosa presencia de la sierra que se yergue frente a él; ya no es complacencia lo que siente, sino sobrecogimiento.

Otro individuo también imagina, es decir, crea imágenes, pero sin lanzarse al camino. Al menos no físicamente. Reelabora mentalmente desde una mesa el trayecto recorrido en multitud de ocasiones. Deja que la memoria de sus pasos dirija su mano, a veces insegura, otras, creativa, pero siempre experta. No puede ser de otra forma; conoce muy bien lo que está dibujando, tanto, que no le hace falta verlo.

Estos sujetos que contemplan o recuerdan —o ambas cosas a la vez— la villa o lugar en el que desempeñan su magisterio, están cumpliendo con un encargo. En realidad, son muchos más. Se ha orquestado un trabajo de gran magnitud que requiere la participación de cientos de personas, en su mayoría eclesiásticos, que se dilatará en el espacio y en el tiempo —casi dos décadas—, dirigido por un individuo que firma como el Geógrafo de los Dominios de Su Majestad, Tomás López de Vargas y Machuca. Algunos conocen sus trabajos, pues son aficionados a la geografía y se sienten orgullosos de contribuir a la gloriosa causa para la que han sido requeridos. Aunque son conscientes de sus limitaciones, confían en que al ponerlas en el “taller de su erudición, la pluma y el pincel les dará todo el vivo y realce que les falta, disimulando cualquiera o muchas de las faltas que contengan”¹.

A pesar de todo, no faltan aquellos para los que esta tarea de recrear en imágenes su entorno más próximo les supera en ánimo, voluntad y capacidad: «pedirnos a nosotros plan o diseño de este pueblo es lo mismo que pedir al olmo peras, mas, no obstante, va el adjunto borrón para que forme alguna idea»². Les resulta complejo proyectar en un plano la realidad que se extiende en todas direcciones. De hecho, algunos desistirán antes de intentarlo. Tal vez sea por pudor a mostrar en los dibujos algo más que sus escenarios de vida. Porque al representar sus lugares, ¿acaso no están desvelando también algo de sí mismos?

Nos encontramos en las décadas finales del siglo XVIII; durante ese tiempo el bajo clero rural de la gran mayoría de las provincias españolas se afanó en contestar a las demandas que Tomás López les planteaba en

una carta que hizo circular entre las autoridades eclesiásticas. En ella incluía un interrogatorio de 15 preguntas en las que solicitaba información de carácter geográfico, político-administrativo, económico, demográfico e histórico sobre las distintas localidades en las que los párrocos desempeñaban su oficio. Finalizaba dicha carta con una nota en la que exhortaba a sus remitentes a realizar un «borrón del terreno». Esta última petición es la que nos ha permitido contar con un magnífico corpus documental de naturaleza gráfica co-protagonista de este estudio.

Treinta años antes, entre 1750 y 1756, otra cuestión, concretamente la tercera de un interrogatorio compuesto por 40 preguntas fue la responsable de la elaboración de otro conjunto privilegiado de imágenes que nos permitirán, igual que las anteriores, atender a aspectos de la realidad espacial a los que el historiador no suele prestar atención. Me refiero al análisis de la percepción del espacio local, especialmente a los valores y significados otorgados por los habitantes de estos territorios a los distintos elementos del paisaje natural y construido que conforman sus escenarios de vida.

Esta vez el encargo venía dirigido desde la Corona, aunque el impulsor y coordinador de este magno proyecto de averiguación fue el ministro de Hacienda, Guerra, Marina e Indias, Zenón de Somodevilla, I Marqués de la Ensenada. Las imágenes insertas en el documento llamado *Interrogatorio de la Letra A*, más conocido como *Respuestas Generales* del Catastro de Ensenada, completan el corpus gráfico al que dedicamos este trabajo.

Conocer el territorio

Como ya han señalado algunos investigadores, los interrogatorios de naturaleza geográfica se convirtieron durante la Edad Moderna en una herramienta complementaria para el conocimiento paisajístico, eco-

¹ Fragmento extraído de la carta que el capellán José Manuel Franco Navas, de Alhama de Granada, envía el 3 de diciembre de 1794 al geógrafo Tomás López (Segura y de Miguel, 1990: 22).

² Respuesta al interrogatorio del cura de Mecina Bombarón, escrita el 17 de junio de 1791 (Ibidem: 147).

nómico y social de los territorios, junto a los recursos más tradicionales, como eran las descripciones corográficas, los itinerarios, las vistas y representaciones cartográficas³, sin olvidarnos, por supuesto, de toda la literatura viajera.

El *Interrogatorio de la Letra A*, o *Respuestas Generales*, que forma parte del Catastro de Ensenada, así como el cuestionario diseñado por el geógrafo Tomás López de Vargas y Machuca constituyen dos buenos ejemplos de estos interrogatorios en el siglo XVIII que, partiendo de distintas iniciativas y llevados a cabo con diferentes procedimientos, venían a cumplir un mismo objetivo: mejorar el conocimiento de los territorios que componían el Estado. Conocer para representar de un modo más exacto la realidad espacial, opaca aún en los albores del siglo XVIII. Conocer para imponer un nuevo sistema impositivo o fiscal. En definitiva, conocer para registrar, gestionar el territorio y, en última instancia, controlar a las poblaciones⁴.

Por tanto, a la doble lectura económica y política del Catastro se le yuxtapone,

³ Así lo señalan Alejandro Vallina y Nadezda Konyushikhina en su trabajo sobre los interrogatorios de los Catastros españoles en la Edad Moderna. Traigo este trabajo a colación porque en su análisis de los cinco interrogatorios realizados en la Edad Moderna, entre los que incluyen, por supuesto, el Catastro de Ensenada, pero también el interrogatorio de Tomás López, apuntan la importancia de éstos para el conocimiento de los paisajes y las sociedades. Pero si bien realizan un estudio bastante exhaustivo sobre las preguntas, no les conceden a las imágenes más que un mero valor ilustrativo. (Vallina y Konyushikhina, 2017).

⁴ Esta máxima, “conocer para controlar”, repetida hasta la saciedad por los estudiosos del XVIII, tiene una de sus expresiones más claras en el proyecto catastral llevado a cabo por Ensenada. Como muy bien señala Marta Marín Sánchez en su trabajo “Comprender el Catastro”, esta averiguación constituye una de las operaciones más vinculadas a la práctica del poder en el siglo XVIII. Este capítulo forma parte de un libro colectivo sobre el municipio del Pinar en el siglo XVIII que se encuentra en prensa, pero que espera salir a la luz el próximo año, editado por Margarita Birriel Salcedo, María José Ortega Chinchilla y Marta Marín Sánchez.

como apuntó Carlos Sambricio de forma muy lúcida, el deseo por entender el territorio (Sambricio, 1991). Comprender su estructura, desentrañar el marasmo de circunscripciones —desde el ámbito urbano hasta la más pequeña de las poblaciones, caseríos, granjas o despoblados—, así como acceder a los distintos elementos que componían sus paisajes y determinar sus potencialidades económicas.

En un documento elaborado por el mismo Ensenada en 1748, titulado *Puntos de gobierno*, el ministro reconocía la necesidad de contar con una cartografía rigurosa que permitiera aprehender el territorio de forma pormenorizada:

“El beneficio que producirá esta providencia no para en el conocimiento de la situación puntual de cada lugar; pondrá a la vista la extensión de su territorio, los límites ciertos de cada provincia y la comprensión de cada corregimiento, el curso de los ríos, los términos que pueden regar, y la navegación que puede hacerse en ellos, el uso y aprovechamiento de las tierras, con los frutos que pueden producir, los caminos Reales y particulares, y otras noticias importantes al buen gobierno de la Monarquía y al adelantamiento del comercio” (Rodríguez Villa, 1878: 161-162).

No en vano uno de los objetivos iniciales de Ensenada al diseñar el proceso de averiguación catastral fue la elaboración de la que podría haber sido la primera cartografía técnica del conjunto del territorio español. Sin embargo, por una serie de dificultades de distinto signo que podemos resumir en la falta de geómetras y agrimensores para llevar a cabo la medición de los términos, así como la toma de conciencia del encarecimiento y retraso que conllevaría medir y cartografiar los miles de términos municipi-

pales de la Corona de Castilla, el monarca resolvió que se recurriese en cada pueblo a “agrimensores prácticos, que en todos los lugares hay quienes saben medir tierras con perfección a estilo del pays”. Como señala Concepción Camarero, “con esta decisión se dejaba para más adelante el levantamiento de una cartografía catastral rigurosa, quedando reducida ahora a una representación a mano alzada, muy elemental, de las parcelas y de las figuras de los términos municipales” (Camarero Bullón, 1998: 12). Este hecho, no obstante, es el que nos ha permitido contar, y de nuevo remito a las palabras de Camarero Bullón, con “la primera cartografía popular de dichas unidades territoriales” (Camarero Bullón, 1998: 250).

Ese deseo de conocer el territorio más allá de su configuración geográfica lo encontramos también, y de forma especialmente significativa, en el trabajo desempeñado por Tomás López. Lo que más nos interesa de López en este momento es destacar la utilidad de sus labores de recopilación de materiales cartográficos y bibliográficos, para desentrañar el concepto de territorio en la segunda mitad del siglo XVIII. Carlos Sambricio compara esos trabajos con los llevados a cabo en Francia por el ingeniero y arquitecto Jean Rodolphe Perronet y con ello los pone en relación con los debates que se estaban llevando a cabo en ambos países sobre el sentido que debían tener las ciudades frente a las aldeas o villas, o sobre la conveniencia o no de implementar un diseño radial de los caminos.

“El proyecto se formula con la intención de conocer el territorio español partiendo de pequeños elementos que entiende como autónomos y pidiendo, en el último punto, comprender el sentido y las posibilidades del espacio próximo a cada localidad. (...) La petición refleja cómo su interés no se centra en el trazado o estructura de los pequeños

núcleos espaciales, sino que intenta entender el sentido y la función de cada célula dentro de la idea general de territorio, en la pretensión de coordinar esos datos (Sambricio, 1991: 58).

Sólo desde esta perspectiva que pone el foco en el conocimiento profundo del territorio, abarcando distintos aspectos que van más allá de lo meramente territorial —la dimensión económica, social, histórica y/o cultural—, se entiende la profusión de noticias que demanda a sus corresponsales sobre los más variados contenidos: orografía, hidrografía, red caminera, agricultura, industria, comercio, sanidad, educación, infraestructuras, demografía, historia, etcétera.

Recordemos que Tomás López había trabajado para la Real Academia de la Historia junto a su hijo Juan recopilando materiales para el magno proyecto que aspiraba realizar esta institución, dirigida en esos años (1764-1791) por Pedro Rodríguez Campomanes: la elaboración de un *Diccionario Geográfico-Histórico de España*. Plan que encaja perfectamente con ese ideal dieciochesco de conocer, examinar y comprender el territorio de la monarquía.

En resumen, los tres catastros realizados en el siglo XVIII en España (el de Patiño para Cataluña de 1715-1716, el Catastro de Ensenada 1749-1757, y la Planimetría General de Madrid 1749-1752), el interrogatorio de Tomás López, el cuestionario de 57 preguntas de la Real Audiencia de Extremadura de 1790⁵, así como el viaje de Antonio Ponz (1772-1794) —como señala Domínguez Ortiz⁶—, responden en la prác-

⁵ Dirigido también a las justicias, párrocos y ayuntamientos de los distintos pueblos que integraban los diversos partidos de la provincia de Extremadura. Un estudio comparativo de este interrogatorio junto al de Tomás López y el del Catastro de Ensenada lo podemos encontrar en el trabajo de Rodríguez Cancho, 1981.

⁶ Antonio Domínguez Ortiz afirma que “El Catastro, completado con el *Viaje* de Ponz y las respuestas al

tica al ideal ilustrado de conocimiento de la realidad espacial, fundamentalmente en su dimensión más económica y social. De hecho, constituían el paso previo necesario para la implementación de las reformas que caracterizan al siglo de las Luces.

No es este un propósito que se detecte únicamente en nuestro país. Como afirma Mireille Touzery: “En la Europa del siglo XVIII, como en la Europa de hoy, los debates y las modas políticas e intelectuales cruzan alegremente las fronteras” (Touzery, 2002: 67). De este modo, uno de los instrumentos citados, el catastro, se convirtió en objeto de debate fundamental entre los círculos políticos y económicos de los principales países europeos. En provincias francesas como el Languedoc así como en las italianas de Saboya y Milán (Capra, 2006) se pusieron en marcha proyectos similares y, aunque en los análisis históricos se hace hincapié en los objetivos económicos de estas averiguaciones —sirvan de nuevo de ejemplo las palabras de Touzery “los proyectos de catastro son hijos de los déficits financieros provocados por las guerras” (Touzery, 2002: 67)—, no podemos obviar su importancia como instrumentos para descubrir y mostrar los territorios a las distintas instituciones de poder del siglo XVIII.

Este fue el objetivo subyacente con el que se desarrollaron estos dos proyectos: conocer la realidad territorial. Pero no olvidemos el cruce de intenciones presentes en toda obra: las del promotor, las del autor,

cuestionario de D. Tomás López, nos proporcionan una radiografía bastante detallada de la España anterior a la Revolución Francesa” (Domínguez Ortiz, 2002: 33). Sobre este viajero y lo que su obra supuso para el conocimiento de la España del siglo XVIII, véase la obra de Crespo, 2012. Por otra parte, me gustaría destacar igualmente la obra de otro viajero y botánico, fundamental para profundizar en el conocimiento del territorio del Reino de Granada desde una perspectiva económica, social, pero también ecológica; me refiero a Simón de Rojas Clemente y Rubio y su *Viaje a Andalucía: historia natural del Reino de Granada (1804-1809)*.

las del lector y las de la propia obra, o texto visual en este caso. Los objetivos perseguidos por aquellos que pusieron en marcha la averiguación fiscal de los territorios de la Corona de Castilla o los del geógrafo que pretende facilitar el conocimiento de su entorno para que éste llegue al ordenador económico, son trascendidos por los sujetos que ejecutaron los dibujos —párrocos y peritos o agrimensores— al plasmar otras realidades más allá de lo que se les pedía. Y, por último, sus intenciones tampoco tienen que corresponderse plenamente con las del receptor de la propia imagen que, a través del análisis del lenguaje plástico, es capaz de desentrañar otros mensajes que ni siquiera su creador podía prever.

En este sentido, la lectura que podemos hacer de ellos hoy día, especialmente del material gráfico que forma parte de este acervo documental, trasciende esa dimensión meramente económica y política para aproximarse al sugerente universo de las percepciones espaciales, de los significados y valores otorgados a los elementos paisajísticos, así como al controvertido fenómeno de construcción de identidades colectivas.

Imágenes en primer plano

Si bien no me voy a detener a explicar la conformación de los corpus documentales que nos ocupan y que acabo de presentar escuetamente en las líneas precedentes, esto es, el Catastro de Ensenada y las respuestas al interrogatorio diseñado por Tomás López, sí creo necesario proporcionar algunos datos sobre el proceso de conformación de las imágenes que constituyen el objeto de este estudio.

Empezando por este último, en no pocas ocasiones se ha utilizado la expresión “geógrafo de gabinete” para referirse al modo de proceder de Tomás López. Efectivamente, sustituyó el trabajo de campo por las labores de compilación de fuentes cartográficas

de distinta índole; su consulta y contraste con las informaciones directas obtenidas mediante el recurso epistolar, así como una indiscutible intuición, le bastaron al madrileño para dibujar, grabar y estampar una notable cantidad de mapas sobre los distintos reinos, provincias y ciudades españolas —tampoco faltaron los territorios europeos y americanos— sin la necesidad de realizar una sola operación astronómica ni topográfica. Pesó mucho a este respecto su experiencia formativa junto al que fue uno de sus maestros durante los años que estuvo becado en París (1752-1760), el cartógrafo D’Anville⁷. Esta etapa francesa, financiada por la Corona española, fue fruto de la preocupación de Ensenada por la formación de los jóvenes científicos.

Admirador de los geógrafos y cartógrafos franceses —D’Anville y Lacaille— y fiel convencido de sus métodos, el propio Tomás López no siente ningún pudor en reconocer y defender que este procedimiento, el de trabajar desde el despacho, es el único viable para un geógrafo. En el segundo tomo de su obra *Principios geográficos aplicados al uso de los mapas*, afirmará a este respecto lo siguiente:

“El geógrafo trabaja en su casa, teniendo a la vista papeles varios de un mismo terreno, que compara y adapta lo que según su buena crítica es más perfecto. No es ministerio suyo levantar planos particulares, porque para esto hay otra clase de gentes que no necesita mayor instrucción que la de llegar a saber la Geometría Rectilínea. Si los geógrafos necesitaran ver y medir la tierra que comprehenden sus mapas, ninguno hubiera podido durante su

vida publicar una de las cuatro partes de la tierra, y es así que hacen las cuatro” (López, 1783: 147-148).

Así es como, sin ver ni medir, llevó a cabo una producción cartográfica bastante extensa a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XVIII. Se contabilizan más de 200 mapas en hoja suelta; una estimación que alcanza los 400 ejemplares si se consideran los mapas incluidos en atlas y libros (Líter y Sanchís, 2002: 12).

También es de uso común entre los historiadores de la cartografía española del XVIII la expresión de “cartografía de urgencia” para referirse a la labor de Tomás López. Una obra imprecisa, con errores en la expresión de las distancias relativas y la localización de determinados puntos —como más de una vez criticó su contemporáneo Cavanilles⁸— que algunos investigadores justifican del siguiente modo: “En la inevitable divergencia que comenzaba a producirse entre la Ingeniería Cartográfica versus Geografía, Tomas López se decantó claramente por la segunda, por adaptarse mejor a su formación y pretensiones” (Martínez, Manzano y San-Antonio, 2012: 117).

Continuando con su método de trabajo, López justifica la reunión de mapas impresos y la recopilación de noticias, informes de funcionarios, memorias de particulares, relaciones elaboradas por los encuestados, relatos de viajes, etc., para la buena ejecución de las obras cartográficas argumentando que las observaciones astronómicas no son suficientes para la composición de un mapa pues “el error más pequeño en una observación celeste es de grande consideración en la determinación del punto terrestre correspondiente”. De ahí que sea

⁷ Este cartógrafo francés, junto al que fue su maestro, F Chevalier, creó, de hecho, una escuela de geógrafos de gabinete. Para profundizar en este tema véase el trabajo de San Antonio, Manzano y León, 2005.

⁸ Es común comparar la labor de ambos geógrafos contemporáneos de la que no sale muy bien parado el madrileño Tomás López, frente al valenciano Cavanilles, dada la rigurosidad y minuciosidad que caracterizaron el trabajo geográfico y cartográfico de este último. Ver a este respecto el trabajo realizado por López, 1997.

menester “acompañarlas con los itinerarios y relaciones de los mejores viajeros y documentos particulares al asunto del mapa” (López, 1783: 144).

Nuestro geógrafo usó, pues, a lo largo de toda su carrera no sólo otros mapas impresos y manuscritos, sino también las “noticias de los naturales” en su mayoría las respuestas de las gentes particulares, autoridades civiles y eclesiásticas (obispos, canónigos, intendentes, corregidores, etc.), así como mapas locales realizados principalmente por curas. Así lo atestigua en muchos de los mapas que él mismo realiza, otorgándoles un reconocimiento meritorio a sus corresponsales al incluir sus nombres en las cartelas (López Gómez y Manso Porto, 2006: 31).

Carmen Manso apunta la hipótesis de que la primera carta circular que Tomás López envió a dichas autoridades para recabar información geográfica data del año 1763, recién llegado de París, aunque el modelo de carta en el que incluye el interrogatorio no lo usará hasta mediados de la década de los 80 (López Gómez y Manso Porto, 2006: 123). Por tanto, los croquis que nos encontramos en este trabajo, así como las relaciones o respuestas que los acompañan, datan de las dos últimas décadas del siglo XVIII.

En ellas encontramos información relativa a los siguientes aspectos, todos ellos correspondientes a cada una de las 15 preguntas que componen el interrogatorio: el estatus político administrativo de la población (si era ciudad, villa o lugar, a qué vicaría pertenecía, si era de realengo o de señorío), su número de vecinos, la distancia que separaba a dicha localidad de la ciudad principal, de la cabeza de partido o vicaría; su ubicación geográfica concreta, es decir, si estaba a orillas de algún río o laguna; los cursos de agua y puentes para pasarlos que hubiera en sus inmediaciones, así como las sierras, bosques y montes pertenecientes al término o rodeado por ellos; los frutos más importantes del terreno; las manufacturas y

fábricas de que disponen y qué productos elaboran; si celebran ferias y mercados; los géneros con los que comercian; las escuelas que posee; las enfermedades más comunes que padece la población; si tiene aguas medicinales, minerales canteras, piedras preciosas, minas, etc. Al final de éste añadirá la nota en la que pide la realización del plano o croquis:

“Procurarán los señores formar unas especies de mapas o planos de sus respectivos territorios, de dos o tres leguas en contorno de su pueblo, donde pondrán las ciudades, villas, lugares, aldeas, granjas, caserías, ermitas, ventas, molinos, despoblados, ríos, arroyos, sierras, montes, bosques, caminos, etc. que aunque no esté hecho como de mano de un profesor, nos contentamos con solo una idea o borrón del terreno, porque la arreglaremos dándole la última mano. Nos consta que muchos son aficionados a geografía, y cada uno de éstos puede demostrar muy bien lo que hay al contorno (Segura Graño y De Miguel, 1990: 5).

Mucho se ha debatido sobre la utilidad o aplicación práctica que tuvieron los datos obtenidos a partir del interrogatorio. A este respecto Carmen Manso refuta la afirmación tradicionalmente aceptada de que esta documentación fue solicitada y recopilada por Tomás López con la intención de elaborar un *Diccionario Geográfico*, y aporta las pruebas documentales que apoyan su teoría, la que apunta a la intención del geógrafo de crear una geografía histórica del territorio español y de la que únicamente se llegó a publicar en 1788 el tomo correspondiente a Madrid (López Gómez y Manso Porto, 2006: 104). Respecto a los croquis, el geógrafo los utilizó para realizar correcciones y para la elaboración de segundas ediciones.

La petición de dibujos o croquis como recurso para conocer de primera mano la realidad espacial no era nueva. Una vez más hemos de hablar aquí de la influencia de la escuela francesa. Como discípulo de D'Anville, que a su vez lo fue de F. Chevalier, Tomás López debió conocer el método de topografía eclesiástica ideado por este último. Se trataba de un procedimiento según el cual los párrocos debían elaborar unos croquis de sus núcleos de población para ser enviados a los cartógrafos de gabinete. El método imponía una normalización mediante plantillas o “châssis orienté” —orientadas en función de la declinación solar— que servirían para unificar los criterios y la simbología de los croquis (Aguigliaro, San-Antonio y Manzano, 2005).

Los croquis enviados a Tomás López fueron realizados, no obstante, sin contar con ningún modelo ni plantilla, de ahí su heterogeneidad. Su falta de precisión y su diseño espontáneo les han llevado a ser calificados de toscos, inútiles, infantiles, por parte de quienes se han aproximado a ellos. Pero precisamente, es en esa espontaneidad y grado de abstracción, como veremos en el apartado siguiente, donde reside el auténtico valor de estas fuentes.

No han gozado de mayor crédito los croquis insertos entre la documentación que conforma el ingente acervo documental del Catastro de Ensenada. Ya hemos apuntado cómo es la tercera pregunta del interrogatorio general —el que debía recabar información sobre los pueblos—, la que demanda la representación del municipio: “Qué territorio ocupa el término, cuánto de levante a poniente y del norte al sur, y cuánto de circunferencia, por horas y leguas, qué linderos o confrontaciones; y qué figura tiene, poniéndola al margen”.

La petición de “poner al margen” la figura del término fue interpretada con gran libertad también en este caso. La falta de directrices o la ausencia de un modelo específico dieron lugar a representaciones muy

disparas: desde planos con gran profusión de detalles, muy descriptivos, hasta aquellos en los que sólo se aprecia la línea de contorno. La mayoría de las representaciones son ejecutadas con la propia tinta de escritura, salvo aquellas que aparecen dibujadas y coloreadas con aguadas de distintos tonos: contrastan los grises y azulados con los rojos, naranjas o verdes (Ruiz Márquez, 1981).

Por aportar algún dato más sobre el proceso de producción de estas imágenes, podemos añadir que, mientras que las *Respuestas Generales* originales quedaron custodiadas en las contadurías provinciales, una de las copias se envió a la Real Junta de Única Contribución⁹ para ser depositadas finalmente en 1832 en el Archivo General de Simancas. Estas copias no contienen los planos con el mismo grado de exactitud que las originales, que finalmente acabaron entre los fondos de los Archivos Históricos Provinciales. Aquellas aparecen dibujadas de forma mucho más esquemática hasta quedar reducidas a una escueta línea que delimita el término municipal (figs. 1 y 2). La explicación que da Camarero Bullón a esta simplificación a la hora de copiar los dibujos es que “estando ordenado que las copias de las Respuestas debían hacerse «a la letra», debió interpretarse por algunos responsables provinciales que tal orden no afectaba al mapa de los términos, que redujeron a su mínima expresión” (Camarero Bullón, 1998: 255).

Los encargados de dar respuesta a este interrogatorio fueron los representantes del concejo de cada villa o lugar (al menos dos regidores) y los peritos (otros dos como mínimo) elegidos para tal fin entre los vecinos de la localidad, los cuales debían ser “personas inteligentes” y “buenos conoce-

⁹ La Real Junta de Única Contribución fue el órgano supremo encargado de coordinar y supervisar todo el proceso; su sede estaba en Madrid, en el Palacio del Buen Retiro.

Figura 1
Lobras y Tímar (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. Archivo Histórico Provincial de Granada.

dores de las circunstancias del pueblo”. El alcalde y el cura cerraban este grupo que, en representación del conjunto de la localidad, darían respuesta a cada una de las cuestiones. Reunidas las personalidades correspondientes en las casas habilitadas para ello, se daba comienzo a la evacuación del cuestionario. El escribano daría fe de todo lo dicho y redactaría las respuestas.

En este punto, precisamente, es donde encontramos el asunto más controvertido de este estudio: determinar la autoría de los dibujantes. No es éste un tema baladí. Mi investigación parte de la siguiente afirmación: el vínculo íntimo, comprometido y cotidiano que une a los habitantes con

Figura 2
Lobras y Tímar (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. Archivo General de Simancas.

sus espacios de vida les llevará a interpretar estos lugares de una forma muy particular; los significados y valores otorgados a las distintas unidades del paisaje natural y construido estarán en estrecha relación con esa experiencia del espacio vivido.

Por lo que respecta a los croquis enviados a Tomás López, la gran mayoría son ejecutados, como venimos diciendo, por los párrocos del lugar, esto es, por miembros del bajo clero rural, un colectivo que mantiene una relación muy directa y estrecha con el resto de individuos que conforman la comunidad a la que pertenecen. El conocimiento de primera mano del lugar por el que se interroga es una de las principales bazas con las que contamos para justificar la utilización de esta fuente para el estudio del espacio subjetivo. Avelina Benítez, en su estudio sobre el bajo clero andaluz en el siglo XVIII, afirma que se trata de un sector eclesiástico “escasamente instruido y con pocas inquietudes culturales, de existencia modesta muy apegado a su tierra y a su entorno»” (Benítez Barea, 2001: 16). Su situación, hasta cierto punto privilegiada, no les impide compartir las mismas pre-

ocupaciones e inquietudes vitales con sus convecinos, mostrar cierta complicidad y solidaridad con ellos. Están sólidamente ligados a sus entornos familiares y habitacionales donde la cotidianidad cobra importancia como referente de percepciones, valores y significados.

Es posible conocer la autoría del dibujo en la mayor parte de estos casos porque el que firma las respuestas al interrogatorio suele ser el mismo que afirma haber realizado el plan o borrón del pueblo. Los autores son, por tanto, los propios curas del lugar, quienes en la mayoría de los casos apuntan conocer muy bien los parajes que acaban de describir. Y cuando no es así, reconocen haber recurrido a personas instruidas, naturales del lugar, “prácticos en caminos y conocimiento de estas montañas”, con la experiencia suficiente como para dar buena noticia de aquellos aspectos por los que se les pregunta.

En realidad no es necesario que así lo manifiesten, pues su conocimiento del entorno se hace patente de forma muy clara cuando leemos las descripciones minuciosamente detalladas que elaboran sobre sus localidades y el paisaje en el que éstas se inscriben. Aportan infinidad de datos sobre distancias, tiempos de recorrido, dirección y distribución de los caminos y veredas; refieren nombres de multitud de cerros, lomas, barrancos, ríos, arroyos y lagunas que jalonan los territorios pertenecientes a sus respectivas jurisdicciones; indican la composición y color de los materiales que conforman los suelos, etc. En estas descripciones cobra especial relevancia la perspectiva de quien vive, recorre y transforma el territorio. Sólo así es posible aportar datos como los que proporciona el cura de Lubrín¹⁰ sobre la laguna de las Palomas, cer-

cana a la villa: “su anchura es limitada, su latitud de diez y seis varas, su profundidad no puedo decir, pues es voz común de estos naturales que jamás, por diligencia que hayan puesto, han podido encontrarle suelo”. O el minucioso informe enviado por el cura de Algarinejo en el que recoge un sinfín de nombres de los distintos elementos del paisaje natural que forman parte de la jurisdicción de la villa: “Al oriente hay otro [cerro] llamado de los Cigarrones desde que el año de la langosta los pusieron allí. Hacia Alcalá hay otro cerro llamado de las Tallas porque estando de monte lo talaron para hacer sus tierras de labor como son hoy día”¹¹. En esta misma línea, podríamos recoger decenas de ejemplos similares.

Pero, ¿qué ocurre con los croquis insertos en el Catastro de Ensenada?, ¿podemos considerar también estos planos como la expresión de la percepción del entorno por parte de la población que lo habita? ¿quiénes fueron sus autores? En realidad, se ha escrito muy poco, por no decir prácticamente nada, sobre este asunto. La labor de realizar los dibujos de los términos recayó, como ya apuntamos, sobre peritos o agrimensores prácticos, reclutados entre los miembros mejor formados de la localidad, dada la falta de geómetras profesionales. Esos dibujos originales serían posteriormente recogidos por los escribientes en los márgenes del documento en el que se evacuaba el interrogatorio general. En un tercer momento estos croquis se verían reducidos casi a su mínima expresión en las copias que se enviaron a la Real Junta de Única Contribución.

Si esto es así, la máxima de que estos planos constituyen la exteriorización de la imagen mental de los habitantes de dichos espacios se cumpliría. Si consideramos que

¹⁰ D. Juan Ignacio Gallardo, cita extraída de la carta enviada al geógrafo Tomás López en 1774 sobre esta localidad almeriense. (Bosque Maurel y Segura Graíño, 1986: 66).

¹¹ D. Juan Carlos Villodres, cura de Algarinejo, confiesa haber elaborado su informe con la “colaboración de las personas antiguas y más fidedignas de esta villa”. (Segura Graíño y De Miguel, 1990: 20).

los peritos que realizaron estos dibujos son los mismos que fueron elegidos en cada concejo para dar respuesta a las preguntas del interrogatorio, conocemos su nombre, su edad, oficio y procedencia geográfica, puesto que todos estos datos aparecen recogidos en los autos y diligencias que preceden a la evacuación de dicho cuestionario. También podían ser agrimensores procedentes de localidades vecinas, por lo que el conocimiento del entorno estaría igualmente asegurado; una tercera opción contemplaría su pertenencia a las audiencias itinerantes procedentes de puntos más lejanos de la geografía española; pero incluso en estos casos, la colaboración directa con los naturales del lugar con la que, sin duda, debieron contar, les proporcionaría una perspectiva vívida de la realidad espacial a representar.

En definitiva, los diferentes filtros o juegos de miradas por las que atravesaron las imágenes o planos en su proceso de creación no restan valor a las mismas como documentos de primera mano para conocer la percepción del espacio vivido. Sólo así se entiende el grado de detalle de los elementos paisajísticos representados, naturales y contruados, así como la referencia visual a elementos identitarios de los pueblos. Además, estas imágenes, a pesar de estar realizadas por un individuo concreto, con o sin el asesoramiento de terceros, pertenecen al ámbito de las representaciones sociales colectivas, por tanto, están legitimadas para ser testimonio de la significación espacial a nivel local.

Asimismo, las preguntas que les formulamos a estas representaciones en el último apartado de este estudio van encaminadas a superar estos escollos, pues son lo suficientemente generales como para darnos una idea de cuáles son los significados que se asignan a nivel colectivo a los distintos elementos del paisaje natural y contruido en la segunda mitad del siglo XVIII, así como del papel que juegan éstos en el proceso

de construcción de la identidad de estas comunidades rurales.

Espacio y percepción

Donde otros ven imágenes toscas e ingenuas, nosotros reconocemos en ellas representaciones subjetivas del espacio percibido con un inestimable valor, como venimos diciendo, para acceder a dimensiones de la realidad territorial tan controvertidas como son las percepciones del espacio vivido.

En su trabajo sobre la cartografía del Catastro de Ensenada, Camarero Bullón supo ver las potencialidades de estas imágenes, en concreto las de los planos del Catastro, para:

“Realizar un completo estudio de cómo se percibía el espacio y cómo se reflejaba en sus representaciones: la desmesura en el ancho de los cursos de agua, la desproporción con que se señalan los molinos, batanes, iglesias, castillos, la simbología utilizada para representar otros accidentes, las denominaciones utilizadas para los puntos cardinales, la orientación que se da a las representaciones, etc. (Camarero Bullón, 1998: 282).

No ha habido una llamada de atención similar para los croquis de Tomás López, aunque sí un sugerente ensayo de análisis semiótico llevado a cabo por Bruno Vayssiere (Vayssiere, 1980: 167-177) y un intento de clasificación de estos planos tan heterogéneos por parte de Antonio López Gómez (López Gómez, 1996: 689).

Con estos referentes inicié el estudio de estas imágenes con la convicción de que un detenido análisis visual de las mismas me permitiría reconocer las percepciones de aquellos que habitan, recorren y transforman, en su quehacer cotidiano, dichos territorios; las expresiones de quienes los

contemplan en su globalidad y no sólo bajo el prisma de la producción y el beneficio; las representaciones, por tanto, de quienes comprenden estos territorios como espacios económicos y sistemas productivos, pero también como lugares de experiencia —lúdica, religiosa, laboral, etc.—, de relaciones e intercambios, de convivencia y solidaridades.

El ojo distante del poder o del cartógrafo no verá en estos espacios rurales más que potenciales fuentes de recursos, áreas de producción, y solares de contribuyentes. En cambio, las imágenes mentales que representan estos croquis están elaboradas a partir de percepciones subjetivas en las que se pone de manifiesto, como comprobaremos más adelante: la indiscutible determinación del paisaje no sólo como elemento estructurador del territorio, sino como fenómeno que contribuye a la conformación de identidades —individuales y colectivas—; la percepción particular de la organización territorial/administrativa —los límites municipales—; la carga simbólica de ciertos elementos urbanos —cruces, calvarios, ermitas, iglesias—; así como la significación que adquieren determinadas unidades del paisaje natural como ríos, sierras y barrancos tanto en sus imágenes mentales como en sus escenarios de vida.

Mapas cognitivos

La clave teórica de esta interpretación consiste en considerar estos dibujos como la exteriorización o materialización de una imagen mental del espacio percibido denominada mapa cognitivo¹². Sería una especie de «mapa dentro de la mente», como señalaba Constancio de Castro, formado

por todos aquellos elementos que resultan significativos para el individuo en su deambular cotidiano por el espacio urbano: calles, edificios, caminos, etc. (De Castro, 1999: 113).

Sergi Valera y Enric Pol nos recuerdan el redescubrimiento que experimentaron en los años 60 y 70 temas como el de la percepción, la memoria, el pensamiento, las imágenes mentales, etc. Una auténtica *revolución cognitiva* que encumbró como tópicos principales de la cognición espacial al fenómeno perceptivo y a los mapas cognitivos (Valera y Pol, 1994). Su desarrollo coincidió con el impulso de lo que vino a llamarse la Geografía de la Percepción y el Comportamiento. Esta corriente geográfica tuvo su auge en los años 80 y 90 y, tras pasar unos años en una especie de limbo académico, ha vuelto a resurgir con fuerza en la actualidad. Numerosos estudios provenientes del ámbito de la geografía, urbanismo, arquitectura, paisajismo, etc., vuelven a conceder protagonismo a la percepción espacial de los individuos que viven en las zonas objeto de estudio y/o intervención.

Esta corriente geográfica indaga en las percepciones locales por considerarlas un estimulante punto de partida para las actuaciones arquitectónicas y/o urbanísticas. Conciben las imágenes mentales elaboradas por los habitantes de los paisajes urbanos o rurales como un factor decisivo para las actividades de diseño o intervención pues resultan útiles no sólo para estudiar los comportamientos espaciales sino para conocer la valoración de determinados lugares; los distintos grados de satisfacción o insatisfacción con respecto a los componentes y estructuras del espacio para determinar qué zonas son especialmente reconocidas, visitadas o apreciadas por los moradores y cuáles las más desconocidas, con el fin de tomar conciencia de las áreas sobre las que habría que intervenir en primer lugar y bajo qué directrices; cuáles son las emociones y

¹² Entre los autores que han abordado este fenómeno nos encontramos a Downs y Stea, 1973, Gärling, 1989, De Castro, 1999. También hemos de destacar la revisión bibliográfica que llevó a cabo Aragonés en 1988.

sensaciones que generan los distintos espacios de la ciudad o de cualquier otro ámbito espacial, etcétera.

En el ámbito de los estudios paisajísticos estos análisis perceptivos son especialmente significativos. En los últimos años, de hecho, los geógrafos han planteado nuevos retos al poner el foco en lo que vienen a llamar la “cartografía de lo intangible”, basada en la representación de fenómenos tales como la valoración y vivencias del paisaje o sus experiencias sensoriales (García y Borobio, 2013).

¿Cómo se puede acceder a estos mapas cognitivos o archivos mentales? Junto a las encuestas, la elaboración de listas de lugares, el reconocimiento de diapositivas, los textos literarios, las cartografías, las guías de viajes o folletos turísticos, la realización de un croquis o plano del entorno urbano suele estar presente en la mayoría de las pesquisas llevadas a cabo por los investigadores que se fijan como objetivo estudiar la percepción de la población sobre un determinado lugar.

Un método de análisis similar, aunque con una finalidad distinta, es el seguido por los geógrafos que trabajan con la llamada cartografía participativa, etnocartografía o cartografía social tan determinante en países de África y América del Sur (Braceras, 2012). Es allí donde se están llevando a cabo proyectos cartográficos desarrollados por geógrafos en colaboración con los habitantes de las comunidades locales. Estas últimas son, en realidad, las encargadas de confeccionar estos mapas, puesto que son sus gentes quienes poseen un auténtico conocimiento del territorio en el que viven. Se trata de una cartografía con una aplicación práctica muy interesante ya que estos mapas han contribuido a que muchas de estas comunidades vean reconocidos sus derechos sobre las tierras frente a las prácticas abusivas e injustas de intervención y usurpación territorial por parte de los gobiernos nacionales (fig. 3).

No quiero terminar este apartado sin hacer referencia a un aspecto más sobre los mapas cognitivos. Aunque estas imágenes mentales volcadas sobre el papel contienen elementos idiosincráticos derivados de la subjetividad del individuo que las realiza, también reflejan percepciones o contenidos significantes compartidos por el grupo social en el que dicho sujeto se inserta. Por tanto, si bien reconocemos las particularidades perceptivas del sujeto/autor derivadas de factores tales como la edad y el sexo, la extracción social, su formación o conocimientos previos, su vinculación con el entorno, etc., no podemos olvidar que estas imágenes pertenecen al ámbito de las representaciones sociales colectivas ya que los individuos en su experiencia espacial, o si queremos, en sus procesos de cognición ambiental, no pueden sustraerse de la influencia de los significados y valores del espacio que son construidos colectivamente: “Las representaciones espaciales deben abordarse como representaciones sociales, es decir, como imágenes y conocimientos sobre el espacio elaboradas socialmente en función del sistema cultural y normativo que ayuda a los individuos a comprender y dominar su ambiente” (De Alba, 2004: 117).

Por otra parte, la manera de abordar el análisis de estos croquis históricos, en su conjunto y no de forma particular, nos va a permitir valorar el significado, construido colectivamente, de cada uno de los elementos estructurales del espacio percibido tal y como los sistematizó Kevin Lynch en 1960 en su obra *The image of the city*: límites o bordes, sendas o vías (donde se incluyen los caminos, las calles, pero también los ríos), nodos (o puntos de confluencia de la circulación o puntos estratégicos de la ciudad, donde se concentran actividades de la vida comunitaria), barrios y, por supuesto, hitos (elementos de paisaje natural o construido que los habitantes utilizan como puntos de referencia espacial: edificios, iglesias, cruces de piedra, o elementos na-

Figura 3
Corregimiento de La Toma (Colombia)



Fuente: Mapa social realizado con metodología participativa por parte de jóvenes y adultos. Extraído de Vélez Rátiva y Varela, 2011. Los autores hacen un estudio socio-cultural de esta comunidad a partir de esta y otras representaciones que realizan de su corregimiento. Las conclusiones a las que llegan son muy interesantes: el peso en la memoria colectiva de su pasado esclavista, la ocultación de los recursos mineros de la zona para evitar una mayor intervencionismo por parte de empresas y/o el Estado o el impacto ambiental que supuso la construcción de la presa La Salvajina.

turales tales como ríos o sierras). Este será el esquema analítico que vamos a seguir en esta última parte de nuestro estudio donde exponemos una muestra de las imágenes que componen nuestro corpus documental con su correspondiente interpretación¹³.

¹³ Los planos de ambos corpus documentales son una muestra representativa de las provincias andaluzas (aunque el mayor número pertenecen al antiguo Reino de Granada) y de la provincia de Albacete, estos últimos han sido proporcionados generosamente por la profesora Concepción Camarero.

Dibujados en el paisaje

Territorio ordenado, territorio dominado

Una de las primeras evidencias que detectamos al contemplar estas imágenes es el empleo de determinados recursos plásticos para transmitir la idea de un entorno ordenado, armónico, hasta cierto punto normalizado. Uno de los recursos empleados para transmitir ese concepto de orden será la compartimentación de los elementos de la composición en unidades geométricas

ordenar el espacio percibido en la mente y en el papel. Nos lleva a interpretar en ellos una intencionalidad clara de mostrar un espacio donde este orden, sistematización, nominación y/o clasificación de sus unidades es sinónimo de racionalización, intervención y dominación por parte del ser humano. De hecho, la mayoría de los recursos del lenguaje visual se van a subordinar a la expresión de un territorio, más que nunca, humanizado, aun cuando no aparezca ni una sola figura. Esa es la paradoja de los paisajes culturales —y todos los territorios lo son—: el comunicar, incluso en sus vacíos y ausencias, estrategias económicas y sociales. Es más, las zonas de montaña —la unidad paisajística más indomable— se encierran, se acotan en compartimentos estancos. Las sierras de difícil tránsito se suavizan, redondeando sus cumbres, y se revisten de un ornato vegetal muy sutil, ligero, incluso de matices estéticos que les resta feracidad (fig. 7). La belleza reside en la tierra cultivada y

urbanizada —una trama que se racionaliza, haciéndola artificiosamente uniforme y rectilínea— y así se expresa visualmente en la representación de estos términos municipales.

Para transmitir estos conceptos se emplean las más variadas soluciones plásticas, como por ejemplo la adoptada por el autor del dibujo de Benalúa de Guadix (fig. 8): la compartimentación en franjas horizontales del espacio compositivo; o la simetría que observamos en la representación de Sorvilán (fig. 9). También es un recurso común rodear o enmarcar los distintos espacios productivos, incluso los baldíos, imponiendo una clasificación, hasta cierto punto forzada, de los distintos espacios productivos, pero, sobre todo, subrayando el carácter agrícola y ganadero de estos lugares (fig. 10).

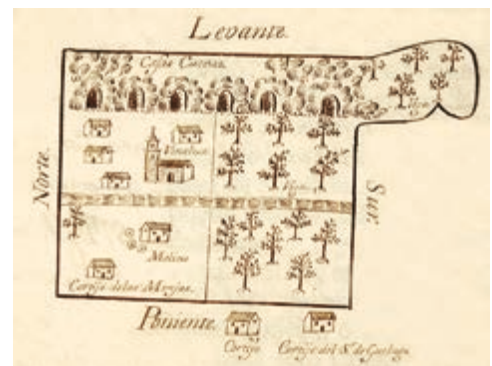
Dehesas, vegas, viñas, olivares, secanos, llanos, molinos y fábricas. Estas nominaciones del territorio intervenido y modificado por el hombre se combinan con los espacios, casi siempre marginales en la composición, de matorral, monte bajo, pelados, lomas, cerros, etc., que, engullidos por los

Figura 7
Algarinejo (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 8
Benalúa de Guadix (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 9
Sorvilán (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

espacios productivos, se resisten a desaparecer (fig. 11). Aunque solo sea, no lo olvidemos, porque estas unidades secundarias juegan también un papel determinante en la supervivencia de estas comunidades rurales. De hecho, el monte aparece como un espacio perfectamente integrado en el sistema económico del municipio español del siglo XVIII, cumpliendo, entre otras, funciones pecuarias y de aprovechamiento forestal: pastoreo de subsistencia, recogida de leña, recolección de frutos y plantas, etc. No puede ser de otra forma si tenemos en cuenta que se trata de sociedades de base orgánica. El monte se nos dibuja, por tanto, como un elemento fundamental en la explotación cotidiana de los recursos del medio. Sin olvidarnos, por supuesto, de la función social de estos espacios en el desenvolvimiento cotidiano de estas comunidades locales:

Figura 10
Villapalacios (Albacete)



Fuente: Catastro de Ensenada. Archivo Histórico Provincial de Albacete.

Figura 11
Juviles (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

“Es importante no olvidar que el monte y el bosque constituían no sólo espacios de aprovechamiento económico, sino también espacios en los que se desarrollaba buena parte de la actividad cotidiana del mundo rural y que, por lo tanto, eran espacios vivos, integrados en la existencia de las comunidades y de las familias” (Rey Castelao, 1995: 63).

Estos dibujos reflejan, por tanto, la evidencia de un espacio productivo, vivo, activo, integrado, dinámico, en el que todo fluye, como los ríos sinuosos, ondulantes; o como esos molinos y cortijos cuyas chimeneas expelen remolinos de líneas; o como los puntos con los que se delinean los caminos y que incitan al movimiento.

Se acotan los espacios de producción, se especifican nominalmente, se exageran los cursos de agua, se singularizan de forma especial los molinos que se acoplan a éstos como pequeños parásitos, se particularizan los cortijos como entes fundamentales de unos espacios eminentemente agrícolas. En

definitiva, se recrea un espacio racionalizado y humanizado, un espacio económico.

No obstante, si bien ésta constituye la primera lectura que hacemos de estas imágenes, no es la única. Otros valores y significados que trascienden la mera interpretación económica del territorio están presentes en la forma en que se dibujan, incluso se colorean, los distintos elementos compositivos.

Además, el verde

La “belleza de lo verde” es junto a esa “belleza de lo útil” de la que venimos hablando, una valoración ilustrada, si se nos permite la expresión. Es el color de la vida, como admitirá Antonio Ponz en multitud de ocasiones en los relatos de su viaje por España refiriéndose a la importancia estética de las arboledas. El verde expresa la amenidad del paisaje. Es el color de una naturaleza domesticada y fértil que aparece acotada, dispuesta con un orden perfecto y cumpliendo una función económica (figs. 12 y 13).

Sin embargo, podríamos preguntarnos si no hay en la utilización de los colores verde y azul, que remiten al mundo natural más auténtico, una cierta carga simbólica.

Frente al trazo gris o marrón de los espacios de convivencia y control social, podríamos hablar de una nostalgia coloreada de verde que rememora la dimensión más natural de estos lugares. Se podría argumentar que es un simple recurso estético, una herramienta para dotar de realismo a estas representaciones o el intento de aproximarse a las convenciones cromáticas de las cartografías más técnicas, es decir, las realizadas por los ingenieros. Pero también me gustaría, al menos, apuntar la posibilidad de ver en el empleo de este color la expresión de esa sensibilidad remota y casi mágica que vincula al hombre con la naturaleza más allá de los imperativos económicos. De ahí

Figura 12
Villaverde (Albacete)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPA,

Figura 13
Chite (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 14
Escúzar (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

que no aparezca restringido a los espacios productivos —viñas, árboles frutales, olivos, etc.—, sino que este recurso cromático aparece en algunos croquis coloreando zonas de montaña, bosques y áreas alejadas de los núcleos de población en las que la presencia del hombre se manifiesta a través de la arquitectura religiosa —calvarios y ermitas—, vinculando de una forma significativa el paisaje con lo sagrado (fig. 14).

Estar dentro

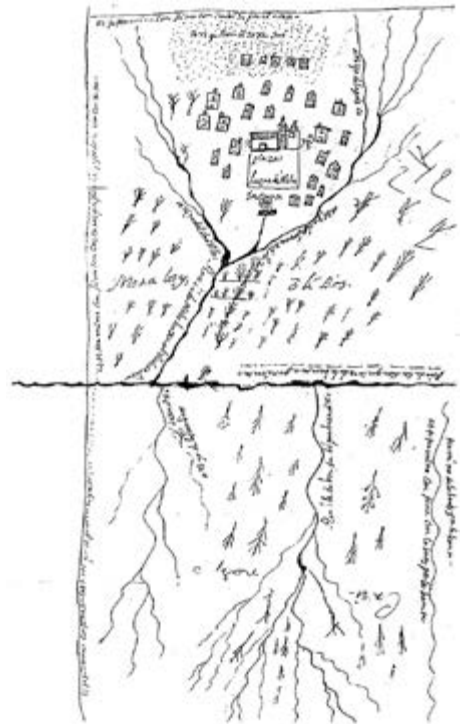
Uno de los elementos más importantes de cuantos componen la imagen mental del espacio percibido es el límite. De hecho, se trata de uno de los componentes visuales más destacados en estos croquis, junto al de las sendas e hitos arquitectónicos.

Como ya apuntamos en su momento, el objetivo de cartografiar los términos municipales tal y como se había planteado originariamente entre quienes idearon el proyecto del Catastro, quedó limitado al dibujo aproximado de sus contornos realizado por los “agrimensores prácticos”, dada la escasez de geómetras especializados que pudieran encargarse de tales operaciones. Es cierto que se midieron muchos términos —como los de la actual provincia de Jaén—, pero en la gran mayoría de los casos sus figuras quedaron reducidas a líneas sinuosas, quebradas o rectas que más que expresar formas exactas, dejan intuir la imagen aproximada del área municipal.

En el caso de los croquis remitidos a Tomás López se hace mucho más evidente que la funcionalidad del límite no va más allá de la mera necesidad de delimitar el lugar que se siente como propio. Como se afirma desde la Geografía de la Percepción, “estar dentro” es la intención primaria que está detrás del concepto de lugar. Dar forma al espacio de vida, delimitarlo, configurarlo, organizarlo, es uno de los principales rasgos del lugar habitado (Lindón, 2000: 212).

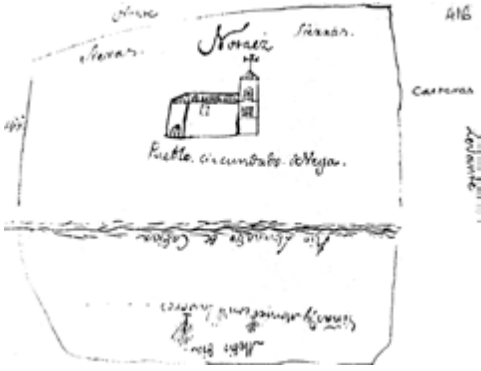
Desde la perspectiva del espacio vivido, los rígidos límites administrativos se desdibujan porque no tienen sentido práctico: la experiencia cotidiana de habitar un lugar, la accesibilidad y uso del espacio que les rodea en todas direcciones y en el que se instituyen como centro, les revela un territorio continuo en el que se desvanecen los límites artificiales y abstractos impuestos por la administración. Las líneas vagas e imprecisas, ligeras, sutiles, casi transparentes, traducen una concepción de los límites igualmente indefinida (figs. 15 y 16). Trazos que se añaden a posteriori, su-

Figura 15
Nieles (Granada)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. Biblioteca Nacional de España.

Figura 16
Notáez (Granada)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

perponiéndose a la composición de forma artificial, subrayando así la propia artificialidad de toda compartimentación del paisaje (fig. 17). O líneas que estallan, que se resquebrajan para dar salida a una corriente de agua que fluye de forma incontenible, o a un camino cuyo punto de llegada no se nos revela pero que, en cambio, nos transmite la idea de relación o vínculo entre dos localidades (fig. 18).

Los límites administrativos son concebidos, pues, como meros accidentes que no se duda en suprimir, moldear o seccionar, pues la experiencia práctica de morar en un lugar les hace superar estas líneas invisibles impuestas por el poder político-administrativo.

Otra cosa bien distinta son, en cambio, las líneas constituidas por fenómenos más

Figura 17
Loja (Granada)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

Figura 18
Almegjjar (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

tangibles y reales como son las formas y componentes del paisaje natural.

Los límites que impone el paisaje

Barrancos, ríos y sierras se imponen como líneas contundentes a la hora de articular los espacios de vida tanto en los territorios, en el papel, como en esa imagen mental que venimos llamando mapas cognitivos.

En la abstracción selectiva que constituyen estos archivos mentales se diseña un espacio perfectamente estructurado por dichas unidades del paisaje natural. Constituyen los puntales, las líneas de fuerza que definen el armazón de la composición visual porque antes han definido la de sus mapas cognitivos. También la orientación de los croquis aparece igualmente supeditada en muchas ocasiones al protagonismo que adquiere uno de estos elementos naturales en los horizontes de referencia territorial y visual de sus autores. De manera que, donde convencionalmente se situaría el norte, aparece en más de una ocasión el sur o el levante si se da el hecho de que

algún elemento del paisaje natural, especialmente significativo para la comunidad, se sitúa en dicho punto (fig. 19).

Por lo que respecta a los ríos, el impacto visual que provocan estos elementos paisajísticos y el determinismo que imponen a los individuos en su vida cotidiana —en la ubicación de sus espacios de habitación, en la configuración urbana, en sus desplazamientos, en la obtención de recursos, etc.— se manifiesta plásticamente en el trazo desmesurado de los cursos de agua que, además, en algunos casos, se enfatizan mediante el color azul o verde (fig. 20), o bien en la compartimentación que dichos ríos hacen del espacio compositivo y, por ende, del término en cuestión. A veces constituyen el único elemento dibujado (fig. 21) y otras se erigen en el centro

Figura 19
Coín (Málaga)



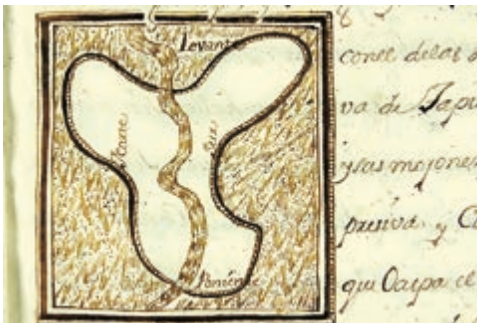
Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 20
Alcalá del Valle (Cádiz)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 21
Iznájar (Córdoba)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPCO.

geométrico de la representación como un eje decisivo que divide, acota y/o delimita distintas áreas creando auténticos paisajes

invertidos (fig. 22). En este caso, el río funciona como eje divisorio del territorio: compartimenta, separa, fracciona el término en dos planos, uno de los cuales se dibuja abatido, y por tanto invertido, para enfatizar esta función. Este eje longitudinal se sitúa en el centro de la composición, concretamente en su centro geométrico, determinando la distribución del resto de los elementos. Una imagen gráfica que se corresponde con una representación mental en la que el valor simbólico del agua, unido a su valor económico y a la función de organizador espacial que ejercen los cursos

Figura 22
Colomera (Granada)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

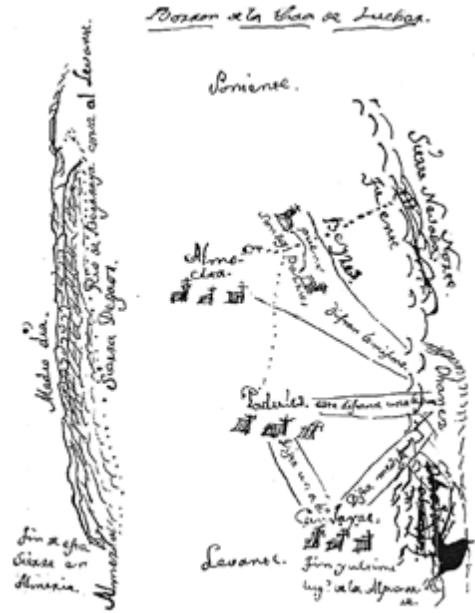
fluviales, llevan a colocar a estos en esta posición privilegiada.

Descender a esta escala de análisis nos permite abordar una interpretación de este elemento paisajístico —el río— en los procesos de cognición ambiental de los habitantes de estas comunidades rurales bien distinta a la que nos transmiten otro tipo de documentos, por ejemplo, los expedientes que recogen los proyectos de división provincial de principios del siglo XIX. En estos últimos, los ríos habían perdido importancia en las estrategias de organización territorial. Más que por los cursos fluviales, hubo cierta preferencia por las divisorias de aguas o límites entre cuencas hidrográficas a la hora de fijar límites provinciales o regionales, debido a que “los menguados caudales de los ríos peninsulares hacían de sus valles unos espacios ininterrumpidos de intercambio y convivencia” (Burgueño, 1996: 59). Sin embargo, basta observar estos croquis para comprobar el protagonismo que adquieren los ríos, arroyos y barrancos en la organización territorial de estos términos municipales.

En cuanto a la representación de la orografía, decíamos más arriba que no en pocos planos del Catastro se suavizan y equilibran las formas del relieve para aportar una visión armoniosa del entorno. Pero una vez más la realidad espacial, hostil en muchas ocasiones, se impone en las representaciones mentales y, por ende, en sus expresiones gráficas. Unidades paisajísticas de envergadura como son Sierra Morena, la Sierra de Gádor o la Sierra de Grazalema escapan a los convencionalismos estéticos para mostrarse como auténticas barreras naturales (figs. 23).

La forma que adopta la Sierra de Gádor en el dibujo de la Taha de Lúchar se corresponde con ese concepto de barrera natural casi infranqueable. Esta connotación se ve reforzada por la disposición que adquiere la representación de dicha sierra en el dibujo, a lo largo de todo el margen izquierdo de la hoja. Nuestro recorrido visual por la composición —siempre de izquierda a derecha—

Figura 23
Taha de Lúchar (Almería)



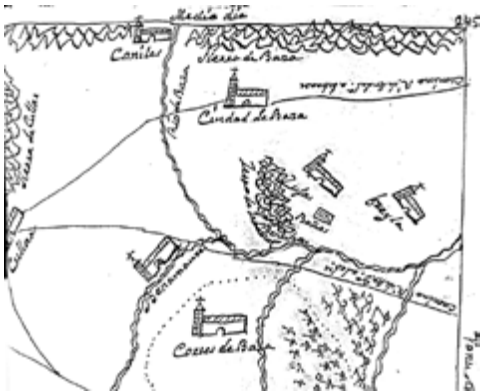
Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

parte, por tanto, de ese primer elemento gráfico que domina el espacio, no sólo compositivo, sino el espacio real que actúa de referente en sus representaciones subjetivas. La reducción o proceso de abstracción al que es sometida esta figura, mediante el recurso a la línea recta, enfatiza la idea de continuidad que va aparejada a la de inaccesibilidad o impracticabilidad; asimismo, la orientación que se le ha dado en la composición, determinando esa secuencia de lectura que va desde la Sierra de Gádor hasta el conjunto de pueblos que componen la Taha de Lúchar, viene a expresar visualmente los inconvenientes para la comunicación que se derivan de la presencia de este macizo montañoso que los separa de los pueblos vecinos de

la comarca del Campo de Dalías. Una explicación similar podríamos dar respecto a la representación de la sierra de Baza en el borrón del lugar de Cortes de Baza (fig. 24).

Por último, podemos interpretar el valor plástico que se le ha dado a estos elementos, que se correspondería a su vez con el valor simbólico e identitario que poseen dichas unidades paisajísticas para estas poblaciones rurales, desde los presupuestos que nos dictan la Psicología Ambiental y la Antropología. Desde estas disciplinas se viene reivindicando el papel que juega el entorno en la génesis, desarrollo y mantenimiento de la identidad social de grupos y comunidades. Sus conclusiones vienen a afirmar que la identidad social de una comunidad se conforma no sólo a partir de la autoconciencia de pertenecer a un grupo, sino también del sentimiento de pertenencia o afiliación a un entorno significativo en el cual dicho grupo o comunidad se desenvuelve e interacciona. El entorno se convierte así en una categoría social más de las que se utilizan para definir la identidad de los grupos (Aragón y Américo, 1998).

Figura 24
Cortes de Baza (Granada)



Fuente: Fragmento del croquis remitido a Tomás López. BNE.

Son varias las dimensiones que dotan de contenido a los espacios o entornos físicos para que éstos acaben convirtiéndose en signos de identidad social para los individuos: la dimensión socio-cultural de dichos espacios o la dimensión psicosocial y conductual, pero, sobre todo, la dimensión territorial y simbólica.

Respecto a la dimensión territorial, los límites geográficos y las características o particularismos ambientales o físicos son factores que contribuyen a definir la identidad de un espacio y, por ende, a los grupos que lo habitan y se identifican con él. Esto ocurre porque la identidad de dicho espacio —ahora convertido en lugar— entendida como el conjunto de cogniciones referentes a lugares o espacios donde la persona desarrolla su vida cotidiana y en función de los cuales el individuo puede establecer vínculos emocionales y de pertenencia a determinados entornos, es considerada como un elemento de continuidad de la propia identidad del individuo o del grupo (Valera y Pol, 1994). En cuanto a la dimensión simbólica, el conjunto de significados, de asociaciones simbólicas, contenidos ideológicos, etc. asociados a esos lugares configuran estos escenarios físicos como espacios simbólicos para la comunidad y, en consecuencia, garantes de su propia identidad.

En este proceso de construcción identitaria, las comunidades rurales tomarán al paisaje —o si queremos, sus elementos más determinantes— como fuente de particularismos y singularidades. Conformarán su propia imagen como comunidad a partir de aquellos atributos físicos, naturales o ambientales que la caracterizan y, por ende, la diferencian con respecto a otras. Enfatizan la dimensión natural del paisaje rural al considerarlo expresión de su propia identidad, de manera que un determinado rasgo ambiental, físico o morfológico se convierte en signo identitario de la villa o lugar: su pendiente o inclinación, su orografía, hidrografía, el tipo de vegetación o suelos, etcétera.

Arterias vitales

El espíritu de cambio y renovación que caracteriza a la cultura de las luces se convierte en un poderoso acicate para la transformación de la naturaleza. Ésta ya no es vista como ese dominio divino intocable que infundía temor y respeto, sino como un ámbito de actuación más para aquellos que enarbolan el lema de la razón y el progreso como instrumentos para la consecución de la felicidad pública. En este nuevo orden de cosas, el agua se convierte en una preocupación y ocupación constante para el Estado español del siglo XVIII. En el ámbito urbano, como nos recuerda Juan Calatrava, esta preocupación aborda los temas del abastecimiento, el saneamiento y el ornato (Calatrava Escobar, 1999). En el ámbito territorial, el interés principal se

centra en el control de los ríos. Un control que pasa por su utilización como recurso para el fomento agrícola, como fuente de energía para la industria y, en tercer lugar, como elemento facilitador del intercambio y la comunicación entre territorios (mediante la creación de canales y vías navegables).

Pero en el nivel de las representaciones mentales de los autores de estos dibujos, las connotaciones de estos elementos del paisaje se enriquecen con otros matices. Nos encontramos claramente expresadas las nociones de recurso y privilegio gratuito junto a las de obstáculo, dificultad, impedimento, barrera e incluso catástrofe. Pero no sólo eso: el componente identitario que aportan estos elementos paisajísticos es muy notable, haciéndose evidente mediante diversas soluciones plásticas.

Figura 25
Cotillas (Albacete)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPA.

En multitud de imágenes observamos tramos de cursos fluviales que funcionan como ejes en torno a los cuales se articulan todos los elementos del espacio compositivo. Esto no es más que el reflejo de la concepción de este componente del paisaje como elemento organizador del territorio, incluso de las tramas urbanas que aparecen seccionadas, limitadas, atravesadas, en definitiva, condicionadas por él (fig. 25).

Para unos individuos que dependen del cultivo de sus campos, el río se convierte en hito paisajístico imprescindible. La relevancia plástica con la que se dibujan estos elementos del paisaje no deja lugar a dudas. Incluso la introducción del color (fig. 26) contribuye a subrayar el papel de estas líneas que vertebran su entorno más próximo.

Figura 26
Setenil (Cádiz)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPCA.

El croquis de Colomera resulta muy interesante en este sentido (lo veíamos en la fig. 22). El dibujante sitúa su mirada en el curso fluvial, elemento notablemente significativo para la villa por su proximidad, su valor de uso o por su trascendencia simbólica. También, por su papel como elemento organizador del espacio. El río funciona como eje divisorio del entorno: compartimenta, separa, fracciona el término en dos planos, uno de los cuales se dibuja abatido para enfatizar esta función divisoria. Este eje longitudinal se sitúa en el centro de la composición, concretamente en su centro geométrico, determinando la distribución del resto de los elementos. Una imagen gráfica que se corresponde con una representación mental en la que el valor simbólico del agua, unido a su valor económico y a la función de organizador espacial que ejercen los cursos fluviales, lleva a colocar a estos en una posición privilegiada, creando una suerte de paisajes invertidos.

El río Colomera “cría los mejores peces del arzobispado y por sus producciones llamaban a este pueblo en otro tiempo el de las cinco pes, que eran: pan, peces, pernils, peras y perdices”, escribía su párroco. Por tales beneficios se justifica que este río se erija en eje de la imagen de la villa; sería la manifestación gráfica de una imagen subjetiva en la que éste supone una verdadera seña de identidad para la comunidad rural. Colomera no se entiende por parte de sus habitantes sin su río; tampoco sin los siete *cerros propios* que lo circundan.

Los individuos que habitan estos espacios no conciben sus localidades sin la presencia del tramo de río que limita su término por uno de sus extremos o bien lo fragmenta en dos partes, que le proporciona la energía necesaria para poner en funcionamiento los molinos, aceñas y batanes, que riega sus huertas y sus vegas, que provee de agua a las acequias, que proporciona pesca en abundancia, que aporta fresca y limpia el aire. Aunque también

arrasa, inunda, destruye. Es esa percepción la que se dibuja en los croquis, magnificando el cauce del río, dejándose envolver o atravesar por él, incluso desapareciendo ante la exclusividad de su representación icónica (fig. 27).

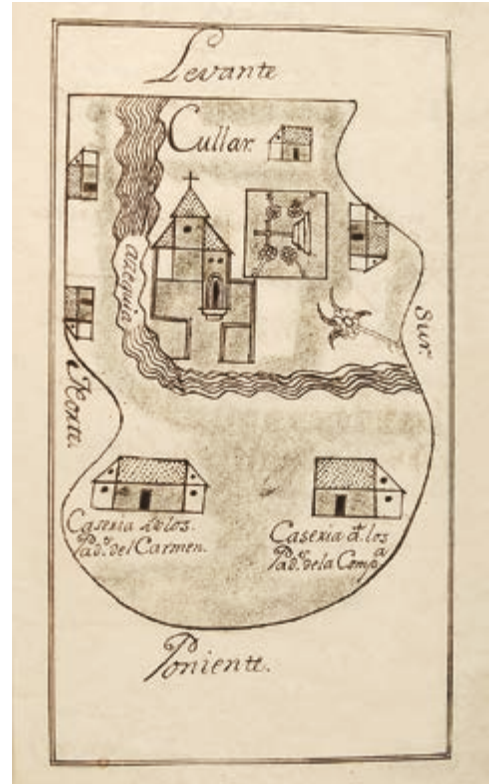
Junto a los ríos nos encontramos también con otras arterias vitales que irrigan estos territorios permitiendo el desarrollo económico de estas comunidades. Se trata de las acequias, uno de los artefactos hidráulicos más determinantes en los paisajes rurales de buena parte de la geografía española y especialmente de la andaluza. No es necesario explicar el papel fundamental que juegan estos sistemas de irrigación en estas comunidades agrícolas pero sí llamar la atención sobre la forma en la que son plasmados en estos planos: en algunos de ellos ejercen la misma función que los ríos en lo que se refiere a la estructuración, organización, compartimentación o diseño del término municipal (fig. 28). De hecho, resulta llamativo que en varios planos se dibujen las acequias usando los mismos recursos plásticos que se emplean para

Figura 27
Elche de la Sierra (Albacete)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPA.

Figura 28
Cúllar Vega (Granada)

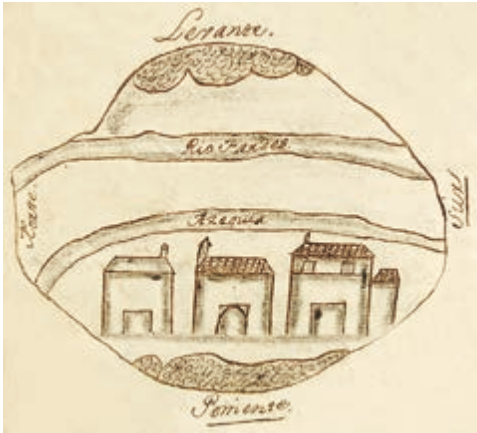


Fuente: Fragmento. Catastro de Ensenada. AHPGR.

representar los ríos (fig. 29), siendo casi imposible diferenciar ambos elementos.

Y, por último, los caminos. El modelo de Estado centralizado que trata de reforzarse desde principios del siglo XVIII lleva aparejada una transformación del espacio tanto a nivel teórico como práctico. En lo que atañe a las intervenciones fácticas, éstas se desarrollarán a distintos niveles: desde la aplicación de reformas puntuales en el trazado de la red caminera que tratarán de dar solución a problemas concretos, hasta proyectos de mayor calado, como serán las medidas de

Figura 29
Don Diego o Villa Nueva de las Torres
(Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

reestructuración político-administrativa (intendencias), de organización socio-espacial (re poblaciones) o las reformas en el mapa provincial que conllevan la creación de provincias marítimas y redefinición de los límites provinciales (Burgueño, 1996). En la base de todas estas reformas territoriales se encuentra la percepción y el conocimiento positivo por parte de autoridades, teóricos y técnicos, de una organización espacial caótica fundada en la confusión y la complejidad de un sistema territorial anquilosado que difícilmente podía adaptarse a las necesidades políticas y económicas de nuevo cuño. Igualmente, caótica y deficiente se percibía la red viaria. Sus condiciones pésimas dificultaban los ideales de transparencia, accesibilidad y, por supuesto, de explotación de la riqueza que propugnaba el poder ilustrado.

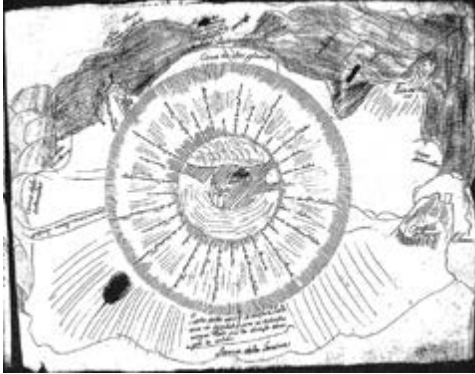
Hasta aquí, la mirada del poder que percibe estos tramos viarios, por su insuficiente y pésimo trazado, como un obstáculo para sus aspiraciones políticas y económicas que

habría de superarse como condición previa para el desarrollo y explotación de los territorios de la monarquía. Sin embargo, nuestra documentación gráfica nos permite acceder a las percepciones de aquellos que conciben estas vías, senderos o caminos, más que como obstáculos que frenan el desarrollo, como nexos de unión que posibilitan —aunque no de forma cómoda y fácil— los intercambios, la comunicación y los vínculos de diversa índole entre las distintas comunidades rurales y entre éstas y las ciudades más próximas. Una vez más nos interesa la mirada alternativa de quienes dan vida con sus desplazamientos cotidianos a estas redes camineras, a pesar de las dificultades que presentan.

Como se deduce al observar los croquis, los caminos forman parte esencial de la imagen mental del entorno de estos individuos. De hecho, son uno de los componentes principales de sus mapas cognitivos. El protagonismo concedido en las imágenes a estas líneas gráficas que traducen nexos de unión o comunicación entre localidades es incuestionable. Desde los planteamientos de la Psicología Social interpretamos que la desazón que provoca el aislamiento junto a la inquietud que suscita la incomunicación llevan a los autores de los dibujos a acentuar estas líneas de relación, de “salida” al exterior, aunque éste sea muy próximo, tanto como el de las comunidades vecinas pero de las que los separa una compleja orografía que hay que salvar. Muchos de estos caminos se perciben y, en consecuencia, se muestran como vías de escape de entornos hostiles, cerrados u opresivos.

Observemos el croquis de Pruna (fig. 30), concretamente, ese apéndice que brota de su vertiente noreste en dirección a Morón, del que dista 5 leguas. Se describe la villa como “rodeada de varios cerros” y se contabilizan hasta 14 montes en su término y jurisdicción. En este entorno tan agreste, la cañada real de Morón aparece como el único nexo con el exterior digno de destacar. De

Figura 30
Pruna (Sevilla)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

Figura 31
Setenil (Cádiz)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

esta escasez de vías de comunicación se lamenta, de hecho, el cura Don Juan Agustín Romero cuando alaba las estupendas características del alabastro que se encuentra en el término de esta villa, del que dice que “es el más proporcionado para imágenes y esculturas, como aseguran los peritos del arte, y se hiciera famoso si hubiera fáciles caminos para su conducción”. No obstante, a pesar de este reconocimiento explícito, la indeterminación del trazado de este camino fundamentada en una rectitud ficticia y en su desproporcionada anchura evidencia, más que una intención informativa, la percepción subjetiva de lo que constituye una apertura al exterior desde este universo cerrado. Es la expresión más directa de lo que significa para ellos el contacto, la relación, el vínculo con Sevilla, a través de Morón.

Son relevantes también los ejemplos de Setenil y Cala (figs. 31 y 32). No importa tanto el comentario obvio sobre la presencia de los caminos en la imagen como observar su relevancia plástica. La villa de Cala, inmersa en el conjunto occidental de Sierra Morena, concretamente en lo que actual-

Figura 32
Cala (Huelva)



Fuente: Croquis remitido a Tomás López. BNE.

mente se conoce como el Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, se caracteriza por presentar una alternancia de pequeñas sierras y penillanuras, como la Sierra de San Benito, situada en el centro de su término. Plásticamente los caminos aparecen como lazos serpenteantes que atraviesan y flanquean el término de la villa (a los que se suman los de la Rivera de Cala y la Rivera de Huelva), llenando toda la composición. Las distancias se acortan en el croquis para acercar a los pueblos vecinos (Zufre, Arroyomolinos de León, Real de la Jara, Santa Olalla y Monasterio) y presentarlos a todos en un primer plano rodeando o arrojando a la villa de Cala situada en el centro.

Sinécdoque visual

El recurso más habitual para conceder a un objeto el estatus de foco visual es situarlo en el centro geométrico de la composición. La lógica visual establece que el objeto principal se sitúe en el centro del espacio compositivo: «Como la parte media es el lugar de máxima importancia, el espectador atribuye peso a cualquier cosa que se encuentre en tal posición» (ARNHEIM, 1986). Éste actúa como referente, como eje que estructura el espacio compositivo y lo que es más importante, como centro simbólico que determina el significado de las relaciones que se establecen en torno a él en el espacio real. En la gran mayoría de estas representaciones el centro lo ocupa el templo o la iglesia, con la que se identifica la comunidad, aunque hemos visto que también ocupan este lugar privilegiado en la composición determinados elementos del paisaje natural, como los ríos.

El templo no sólo cumple con una función religiosa o cultural, sino que se erige como núcleo de la vida social de la villa. En torno a él se organizaba buena parte de las actividades cotidianas de estos hombres y mujeres del siglo XVIII. Por tanto, es también el símbolo de la vida en comunidad.

En el caso de los croquis enviados a Tomás López, recordemos que se trata de representaciones ejecutadas principalmente por párrocos. Sabemos que la percepción del espacio depende de múltiples factores relacionados con el sujeto, entre ellos el sexo, la edad, la categoría profesional, pero también el uso y acceso a dichos espacios por parte de los individuos.

“Cada hombre se mueve en un universo personal, organizado concéntricamente en torno a él. La esfera más inmediata es el medio de su actuación habitual, del que posee una información personal y directa [...]. Lo más alejado estaría constituido por aquellos territorios de los que no posee más que referencias vagas” (Capel, 1991: 62).

No es de extrañar, por tanto, que en los mapas cognitivos de estos párrocos, la iglesia se erija como referente fundamental de sus escenarios de vida, por lo que ésta significa: centro de trabajo, residencia, modo de vida, ejercicio de poder, identidad personal. Pero también, y de forma fundamental, inciden en dicha percepción de la realidad que les rodea los valores culturales, los paradigmas mentales de estos sujetos. Los autores de los croquis enviados a Tomás López y los elaborados por los miembros de las audiencias, los primeros por su condición de párrocos y los segundos por estar insertos en un contexto social igualmente sacralizado, tendrán una visión del espacio condicionada por lo sagrado. En este sentido, los hitos espaciales de carácter religioso, tales como templos, ermitas o calvarios, además de objetos de referencia espacial, constituyen hierofanías (manifestación de lo sagrado). Son los puntos de anclaje de su universo, necesarios para escapar del caos, de la imprecisión.

En la gran mayoría de los dibujos la población por la que se interroga es representa-

da en el centro geométrico de la composición mediante el dibujo de una iglesia rodeada de viviendas que aparecen dispuestas a modo de satélites (fig. 33). Este esquema de representación, muy repetido, viene a subrayar el carácter de aquella como elemento organizador del espacio, esto es, como nodo o eje en torno al cual se estructura el espacio de la villa o lugar. La función plástica de esos componentes del espacio urbano que se disponen alrededor del icono eclesiástico, más que aportar información sobre la morfología urbana (ya que en la mayoría de los casos se reducen a minúsculas figuras geométricas indeterminadas) sería la de enfatizar el carácter de la iglesia o parroquia —en su doble dimensión de edificio físico e institución— como centro de la comunidad local.

Otras estrategias compositivas para acentuar el concepto de comunidad con una identidad común son: las orientaciones forzadas de los demás elementos de la composición con el fin de hacerlos converger hacia ese centro aglutinador (fig. 34) o la uniformidad con la que éstos se representan frente a la singularidad con la que se dibuja el hito religioso (fig. 35).

Figura 33
Jubrique (Málaga)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 34
Líjar (Almería)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Figura 35
Olula de Castro (Almería)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

En muchos otros casos, la correspondencia entre ese centro y la comunidad llega a tal grado de identificación que el pueblo se llega a representar únicamente mediante el icono de la iglesia. Desde esta perspectiva se entienden muchas de las representaciones que a modo de sinécdoque visual recurren a la parte por el todo, a emplear el icono de la iglesia como forma de representación del conjunto de la villa o lugar (fig. 36).

La comunidad rural organizada socialmente mediante vínculos de distinta naturaleza (de autoridad/sumisión, pertenencia/exclusión, paternalismo/deferencia, asistencia, solidaridad, etc.), es también una comunidad jerárquica, con una autoridad visible, una cabeza que dirige los movimientos de los demás miembros. No extraña que sea esa cabeza visible la que acabe representando el conjunto de la comunidad en sus mapas cognitivos.

Trascendiendo el particularismo de estos hitos espaciales y su significación simbólica o ideológica, estas estrategias de representación

vienen a acentuar el concepto de unidad y cohesión que se pretende transmitir como seña de identidad por parte de estas comunidades.

“La vida de una comunidad, especialmente si es rural, implica fundamentalmente organización de la convivencia y simbiosis con el medio geográfico. Estos dos aspectos actúan como potentes generadores de cultura. No podemos hablar de comunidad si no detectamos en los vecinos un específico sentido de pertenencia a un grupo, la vivencia de un “nosotros” homogéneo, es decir, un sentimiento solidario” (Maldonado, 1985:156).

Resumiendo, el templo ocupa el centro urbano, el centro en las representaciones mentales del espacio percibido por sus habitantes y el centro compositivo en el intento de exteriorización de lo que venimos llamando mapas cognitivos. Un centro como espacio (geográfico y compositivo) que confiere un valor específico a los elementos ubicados en él, ¿o es al contrario? En realidad, es un juego recíproco de transmisión de significados entre el valor intrínseco del centro geográfico/centro geométrico de la composición y los valores con los que se dota el templo religioso/icono. Orden, unidad, cohesión, incluso regulación, legitimación y control son los conceptos que se vinculan y se vehiculan con y a través de dichos centros.

Figura 36
Cáñar (Granada)



Fuente: Catastro de Ensenada. AHPGR.

Bibliografía

- ARAGONÉS, Juan Ignacio y AMÉRIGO, María (2000): *Psicología Ambiental*. Madrid, Pirámide, 426 pp.
- ARNHEIM, Rudolf (1998): *El pensamiento visual*. Barcelona, Paidós, 372 pp.
- BENÍTEZ BAREA, Avelina (2001): *El bajo clero rural en el Antiguo Régimen (Medina Sidonia, siglo XVIII)*. Cádiz, Universidad de Cádiz, 184 pp.

- BOSQUE MAUREL, Joaquín y SEGURA GRAÍÑO, Cristina (1986): *Diccionario Geográfico de Tomás López*. Almería, Diputación Provincial de Almería, 146 pp. [Disponible en red: <http://www.dipalme.org/Servicios/IEA/PublicIEA.nsf/novedades/C12568F5004575E8C125690D0067B061>] [Fecha de consulta: 20/05/2019].
- BRACERAS, Iratxe (2012): *Cartografía participativa: herramienta de empoderamiento y participación por el desarrollo del territorio*. Vitoria, Universidad del País Vasco, 55 pp. [Disponible en red: https://geoactivismo.org/wp-content/uploads/2014/10/Tesina_n_2_Iratxe_Braceras.pdf] [Fecha de consulta: 10/05/2019].
- BURGUENO, Jesús (1996): *Geografía política de la España Constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 440 pp.
- CALATRAVA ESCOBAR, Juan (1999): *Arquitectura y Cultura en el siglo de las Luces*. Granada, Universidad de Granada, 320 pp.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (1998): "La cartografía en el Catastro de Ensenada 1750-1756", en *Estudios Geográficos*, 231, pp. 245-283. [Disponible en red: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/603>] [Fecha de consulta: 10/05/2019].
- (2002): "Averiguarlo todo de todos: El catastro de Ensenada", en *Estudios Geográficos*, 248-249, pp. 493-532. [Disponible en red: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/236>] [Fecha de consulta: 10/05/2019].
- (2002): "El Catastro de Ensenada, 1749-1759: diez años de intenso trabajo y 80.000 volúmenes manuscritos", en *CT Catastro*, 46, pp. 493-531. [Disponible en red: www.researchgate.net/publication/28109852_El_Catastro_de_Ensenada_1749-1759_diez_anos_de_intenso_trabajo_y_80000_volumentes_manuscritos] [Fecha de consulta: 11/05/2019].
- "El catastro en España en el siglo XVIII". [Disponible en red: <http://www.eurocadastre.org/pdf/camareroesp.pdf>] [Fecha de consulta 11/05/2019].
- CAPEL SÁEZ, Horacio (1991): *Las nuevas geografías*. Barcelona, Salvat, 96 pp.
- CAPRA, Carlo (2006): "El nuevo censo del estado de Milán", en Camarero Bullón, Concepción y Durán Boo, Ignacio (coords.): *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos*. Madrid, Ministerio de Hacienda, pp. 55-66. [Disponible en red: <http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct46/04.%20Carlo%20Capra.pdf>] [Fecha de consulta: 12/05/2010].
- CRESPO DELGADO, Daniel (2012): *Un viaje para la Ilustración. El viaje de España (1772-1794) de Antonio Ponz*. Madrid, Marcial Pons, 435 pp.
- DE ALBA, Marta (2004): "Mapas mentales de la ciudad de México: una aproximación psicosocial al estudio de las representaciones espaciales", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, nº 55, 115-143] [Fecha de consulta 20/04/2019].
- DE CASTRO AGUIRRE, Constanancio (1999): "Mapas cognitivos: qué son y cómo explorarlos", en *Didáctica Geográfica*, 3, pp. 109-133. [Disponible en red: <http://www.agegeografia.es/didacticageografica/index.php/didacticageografica/article/view/377/350>] [Fecha de consulta 21/04/2019].
- DE SAN ANTONIO-GÓMEZ, Carlos, MANZANO AGUILLIARO, Francisco y LEÓN CASAS, Miguel Ángel (2005): "Tomás López un cartógrafo de gabinete del siglo XVIII: fuentes y método de trabajo", en *XVII Congreso Internacional INGEGRAF-ADM*, Sevilla, pp. 1-10.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio (2002): "El Catastro de Ensenada en su circunstancia", en Camarero Bullón, Concepción y Durán Boo, Ignacio (coords.): *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos*. Madrid, Ministerio de Hacienda, pp. 23-34.
- GARCÍA GARCÍA, Miriam y BOROBIO SANCHÍS, Manuel (2012): "Cartografías de los valores intangibles del paisaje", en *Paisea: revista de paisajismo*, 23, pp. 96-103. [Disponible en red: <http://www.paisea.com/wp-content/uploads/PAISEA-23-ART-3.pdf>] [Fecha de consulta: 07/05/2019].
- HIERNAUX-NICOLÁS, Daniel y LINDÓN VILLORIA, Alicia (coords.) (2006): *Tratado de Geografía Humana*. Madrid, Anthropos, 328 pp.
- LITER MAYAYO, Carmen y SANCHÍS BALLESTER, Francisca (2002): *La obra de Tomás López: imagen cartográfica del siglo XVIII*. Madrid, Biblioteca Nacional, 570 pp.

- LÓPEZ GÓMEZ, Antonio (1996): "El Método cartográfico de Tomás López. El interrogatorio y los mapas de España", en *Estudios Geográficos*, 225, pp. 667-710. [Disponible en red: file:///C:/Users/Asus/Downloads/691-752-1-PB%20(2).pdf] [Fecha de consulta: 19/05/2019].
- LÓPEZ GÓMEZ, Antonio y MANSO PORTO, Carmen (2006): *Cartografía del siglo XVIII. Tomás López en la Real Academia de la Historia*. Madrid, Real Academia de la Historia, 586 pp.
- LÓPEZ DE VARGAS Y MACHUCA, Pedro (1783): *Principios aplicados al estudio de los mapas*. Madrid, volumen II.
- MANZANO AGUGLIARO, Francisco, MANZANO AGUGLIARO, Gil y SAN-ANTONIO-GÓMEZ, Carlos de (2005): "El levantamiento topográfico y la cartografía en el siglo XVIII: el método de la topografía eclesiástica", en *XVII Congreso Internacional INGEGRAF-ADM*, Sevilla, pp. 1-11. [Disponible en red: <https://docplayer.es/55547185-El-levantamiento-topografico-y-la-cartografia-en-el-siglo-xviii-el-metodo-de-la-topografia-ecclesiastica.html>] [Fecha de consulta: 15/05/2019].
- MALDONADO, Luis (1985): *Introducción a la religiosidad popular*. Santander, Sal Terrae, 232 pp.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Josefina, MANZANO AGUGLIARO, Francisco y SAN-ANTONIO GÓMEZ, Carlos de (2012): "Atlas Geográfico de España de Tomás López: Análisis mediante SIG de las poblaciones del Reyno de Jaén", en *CT Catastro*, 74, pp. 111-138. [Disponible en red: <http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct74/5.pdf>] [Fecha de consulta: 02/05/2019].
- REY CASTELAO, Ofelia (1995): *Montes y política forestal en la Galicia del Antiguo Régimen*. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 296 pp.
- RODRÍGUEZ CANCHO, Miguel (1981): "Interrogatorios del siglo XVIII: Estudio comparativo", en *Norba. Revista de arte, geografía e historia*, 2, pp. 221-232. [Disponible en red: file:///C:/Users/Asus/Downloads/Dialnet-InterrogatoriosDelSigloXVIII-69107%20(2).pdf] [Fecha de consulta: 11/05/2019].
- RODRÍGUEZ VILLA, Antonio (1878): *Don Zenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada: ensayo biográfico formado con documentos en su mayor parte originales, inéditos y desconocidos*. Madrid, Librería de M. Murillo, 548 pp.
- RUZ MÁRQUEZ, José Luis (1981): *Almería y sus pueblos a mediados del siglo XVIII*. Almería, Movimiento indaliano.
- SAMBRICIO, Carlos (1991): *Territorio y Ciudad en la España de la Ilustración*. Madrid Ministerio de obras públicas y transportes, 601 pp.
- SEGURA GRAÍÑO, Cristina y DE MIGUEL, Juan Carlos (1990): *Diccionario Geográfico de Andalucía: Granada. Tomás López*. Granada, Don Quijote, 305 pp.
- TOUZERY, Mireille (2002): "Allende los Pirineos, los Borbones de Francia en el impás catastral", en Camarero Bullón, Concepción y Durán Boo, Ignacio (coords.): *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los vasallos y mejor conocimiento de los reinos*. Madrid, Ministerio de Hacienda, pp. 67-82.
- VALERA, Sergi y POL URRUTIA, Enric (1994): "El concepto de identidad social urbana: un aproximación entre la psicología social y la psicología ambiental", en *Anuario de Psicología*, 62, pp. 5-24 [Disponible en red: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioPsicologia/article/view/61126/88865>] [Fecha de consulta: 21/04/2019].
- VALLINA RODRÍGUEZ, Alejandro y KONYUSHIKHINA, Nadezda (2017): "Los interrogatorios de los Catastros españoles de la Edad Moderna: fuentes geohistóricas para conocer los paisajes y las sociedades", en *CT Catastro*, 91, pp. 39-62. [Disponible en red: [http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct91/Catastro_91_accesible%20\(1\).pdf#page=41](http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct91/Catastro_91_accesible%20(1).pdf#page=41)] [Fecha de consulta: 08/05/2019].
- VAYSSIÈRE, Bruno-Henri (1980): "Cartes mini-males. Des cartes en Espagne", en *Cartes et figures de la Terre*. París, Centre Georges Pompidou, pp. 167-177.
- VÉLEZ TORRE, Irene, RÁTIVA GAONA, Sandra y VARELA CORREDOR, Daniel (2012): "Cartografía Social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca", en *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 21, n° 2, pp. 59-72. [Disponible en red: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/25774>] [Fecha de consulta: 16/05/2019].

El Catastro como fuente para analizar los procesos de dispersión urbana en ciudades intermedias: Toledo (2000-2016)¹

Irene Sánchez Ondoño
Francisco Cebrián
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

En la primera década del siglo XXI se ha producido un considerable crecimiento urbano en las ciudades españolas. Las causas han sido diversas y los efectos territoriales importantes. Tradicionalmente las investi-

gaciones han centrado su atención en los fenómenos acontecidos en las grandes áreas metropolitanas, prestando poca atención a las ciudades intermedias. Sin embargo, en algunas de ellas se han generado intensos procesos de crecimiento de la población y la vivienda. El catastro es una fuente de información oficial que permite estudiar con precisión los cambios a nivel temporal y territorial. En este caso, se analiza la dinámica urbana de Toledo y más específicamente, del área urbana de la ciudad. Para ello se ha seleccionado un conjunto de municipios situados a un radio menor de 30 kilómetros a partir de variables de población como de bienes inmuebles. El periodo de análisis comprende desde el año 2000 hasta el 2016, diferenciando los comportamientos dados entre 2000-2008 y 2009-2016.

¹ Esta Investigación ha sido financiada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, con apoyo de fondos Feder, dentro de la convocatoria 2018. El título del proyecto de investigación en el que se inscribe el trabajo es «Procesos de cambio en la urbanización de las ciudades medias y sus áreas urbanas: 1979-2019» (RTI2018-096435-B-C22). Las opiniones, hallazgos, conclusiones, recomendaciones u omisiones reflejadas en el texto son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la visión del Ministerio.
Francisco Cebrián, francisco.cebrian@uclm.es
Código ORCID: orcid.org/0000-0002-4309-4954
Irene Sánchez Ondo, irene.sanchezondono@uclm.es
Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8280-6547>

Palabras Clave: Ciudades medias, Dispersión urbana, Catastro, Toledo, España.

Abstract

The Cadastre as a source to analyze the processes of urban dispersion in intermediate cities: Toledo (2000-2016)

In the first decade of the 21st century there has been a considerable urban growth among Spanish cities. The causes have been diverse and the territorial effects important. Traditionally, research has focused its attention on the phenomena that have occurred in large metropolitan areas, paying little attention to medium-size cities. However, in some of them, intense processes of population and housing growth have occurred. The cadastre is an official source of information that allows us to accurately study the changes produced at a temporal and territorial level. In this study, the urban dynamics of Toledo and, more specifically, of the urban area of the city, are analyzed. To do this, a group of municipalities located within less than 30 kilometers has been selected, paying attention to both the population and the real estate. The analyzed period goes from 2000 to 2016, differentiating the behaviors happened between 2000-2008 and 2009-2016.

Key words: Medium sized Cities, Urban dispersion, Cadastre, Toledo, Spain.

El contexto de la dispersión urbana en las ciudades intermedias españolas

Nos encontramos en un periodo caracterizado por acelerados procesos de cambio en las ciudades, en las que aparecen nuevos procesos aparentemente contradictorios. Por una parte, se ralentiza su crecimiento demográfico. Por otro lado, se acelera su cambio morfológico y se incrementa la

superficie de suelo artificializado. Una de las principales manifestaciones es la progresiva transición desde modelos de ciudad compacta a otros en los que cada vez están más presentes las formas de dispersión urbana. Lo cierto es que hay muchas voces académicas e institucionales de Europa Occidental y América del Norte que entienden la ciudad como un espacio que incluye, además del tradicional continuo urbano, su área funcional más o menos extensa. Esto ha generado un creciente debate, que intenta aportar explicación y comprensión a las causas y efectos que estos procesos generan en las grandes áreas metropolitanas, pero que también se reproducen en las de tamaño medio. El origen de la dispersión urbana se remonta a mitad del siglo pasado en Norteamérica. Esta reconfiguración de la ciudad comenzó a dejarse notar también en Europa a partir de los años setenta del siglo pasado, afectando especialmente a las áreas metropolitanas mayores. Desde entonces se ha venido produciendo un proceso de desterritorialización y reterritorialización de la ciudad (Soja, 2008), en el que las dinámicas de los centros tradicionales se han visto superadas por sus periferias.

Existen diferentes razones que ayudan a entender la creciente presencia de manifestaciones de dispersión urbana. Muchas son de carácter global, y se reproducen en diferentes contextos socioculturales, independientemente de su ámbito (desarrollado o en vías de desarrollo) o de su tamaño (ciudades grandes o de tamaño medio). En un intento de presentarlo de manera resumida, hay que asociar la fragmentación urbana a la progresiva reducción de los costes de desplazamiento, a la mejora generalizada de los medios de transporte, a la diversificación de la red de comunicaciones, a la progresiva incorporación de las telecomunicaciones a nuestra vida cotidiana, a las facilidades que el sector público ha venido dando al modelo de vivienda en propiedad en lugar al de alquiler, a las estrategias del

capitalismo y del sector financiero en relación a las inversiones inmobiliarias, a la aparición de grandes empresas en el sector de la construcción, a la proliferación de grandes superficies comerciales en los bordes urbanos o en sectores periféricos, a las facilidades dadas por el planeamiento a este tipo de desarrollos urbanos fuera de la ciudad, a los cambios sociales en cuanto a preferencia de vivienda y localización de las mismas. Posiblemente ninguno de estos factores tenga capacidad suficiente a título individual para explicar qué ha pasado, ya que todos están estrechamente relacionados y se retroalimentan. La dispersión urbana es por tanto el resultado de todos ellos, aunque con intensidades variables (Cebrián, 2013).

En el caso español lo cierto es que la dispersión urbana está muy relacionada con el capitalismo expansivo neoliberal, que, en connivencia con gobiernos y administraciones a distintas escalas, ha generado un urbanismo especulativo, descontrolado y altamente consumidor de territorio (Lois, *et al.*, 2016, Capel, 2016 y Romero, 2010). En España la primera década del siglo XXI ha sido la más intensa en aumento de la vivienda y del suelo artificializado desde los ochenta del siglo pasado (Valenzuela, 2016), lo que ha contribuido a acelerar la dispersión urbana. Ha sido un proceso inusitadamente acelerado y lleno de contradicciones, ya que ha crecido de manera desbocada la superficie urbana, la urbanizada para usos residenciales e industriales, la de infraestructuras y de grandes complejos edificatorios de vivienda privada —bajo modalidad de plurifamiliares y unifamiliares— (Burriel, 2008, Gaja, 2008, Romero, 2010, Lois y Piñeira, 2012).

El cambio ha estado asociado hasta finales de la primera década del siglo XXI al crecimiento de la población operado en esos años, con la consecuente demanda de vivienda; pero también a la subida de las rentas, a la bajada de los tipos de interés, que animaron a muchos a comprar vivien-

das como bienes de uso o como bienes de inversión, al incremento de las segundas residencias, sobre todo en las zonas de turismo litoral, a la complicidad de las administraciones autonómicas y locales, que son las que han facilitado la generación de suelo urbanizable y han favorecido el negocio inmobiliario. Queda como balance que, desde comienzos de siglo hasta 2008, hemos tenido uno de los mayores ciclos expansivos de la construcción. Las dinámicas más intensas se han concentrado en las periferias urbanas. Lo han hecho en las grandes ciudades, pero ha sido incluso más importante en las de tamaño medio, donde los crecimientos más fuertes se han producido fuera de sus límites tradicionales. Entre 2001 y 2011, según los datos censales, ha aumentado el número de viviendas en España un 20% (había 2,9 millones en 2001 y 25,2 en 2011). La mancha urbana ha crecido un 25% (ha pasado de algo más de trescientas mil hectáreas en el año 2000 a casi cuatrocientas mil en 2011). Son las periferias de las ciudades medias las que más superficie artificializada han incorporado, pasando de cincuenta mil hectáreas en 2000 a setenta y cinco mil en 2011 (lo que supone un incremento de un 50%) (Olazábal, 2018).

A partir del año 2008 se ha producido un cambio de tendencia. Ha sido consecuencia de la crisis financiera de escala global, que llevó asociado el colapso del crédito, la caída del comercio y los problemas del sector bancario. El resultado visible en España ha sido el declive demográfico, el parón brusco del sector de la construcción, el incremento del desempleo, y la aparición de un considerable stock de vivienda y suelo, heredado del ciclo anterior. Todo ha sido expresión de la crisis económica. Desde ese momento la construcción ha descendido en su capacidad de producir nuevas residencias, de generar empleo, y ha habido un ajuste en el precio de la vivienda. Pese a ello, la escasa dinámica que ha pervivido dentro del sector de la construcción se ha

seguido concentrando en las periferias urbanas y han sido las de tamaño medio las que han vuelto a dejar los crecimientos más significativos.

La realidad es que las ciudades medias han cobrado protagonismo como concentradoras de población y viviendas. También que las periferias han sido especialmente beneficiadas del proceso. Esto ha generado un debate intenso, en el que son más las voces que lo cuestionan (Indovina, 1998, Molini y Salgado, 2012, Harvey, 2013, Herce, 2013, Ewing y Hamidi, 2015, y Capel, 2016) que las que lo defienden. Como resultado de estos procesos de transformación nos encontramos con: a) cambios en las morfologías urbanas, que han generado dispersión de población, vivienda y actividades económicas en las periferias más o menos alejadas; b) cambios en las tipologías constructivas, con una presencia creciente de adosados y unifamiliares; c) desaceleración en las dinámicas de los centros tradicionales y de la ciudad consolidada, que en muchos casos crece por debajo de sus respectivas periferias (Cebrián, 2019: en prensa).

En este trabajo se pretende analizar lo sucedido en una de las ciudades en las que ha habido un mayor impacto de la dispersión urbana en España (Olazábal, 2018 y Bellet, 2018). Las razones del crecimiento están asociadas a la propia dinámica de la ciudad de Toledo (en la que se conjugan sobre todo una función administrativa: capital regional y provincial, y una turística: ciudad patrimonio de la Humanidad integrada a los circuitos de turismo cultural generados desde Madrid). Pero también se explican por la proximidad al área metropolitana polinuclear de Madrid, con la que aparece integrada funcionalmente. Todos estos factores justifican la dinámica de la ciudad y su área urbana, y la convierten en expresión de lo que la dispersión urbana ha dejado en el territorio en las dos últimas décadas.

Metodología

Para comprender los efectos de la dispersión urbana en el entorno de la ciudad de Toledo se ha empleado una metodología analítico-descriptiva. Para ello se ha establecido un espacio de estudio, se ha seleccionado una serie de variables y se ha definido un periodo temporal de referencia. Se ha partido de la hipótesis de que se está cambiando la morfología y organización territorial de la ciudad, y que el fenómeno de la dispersión urbana ha dejado dinámicas superiores en las periferias de las ciudades medias respecto a sus correspondientes ciudades centrales, independientemente de los contextos socioeconómicos por lo que ha pasado la realidad española desde comienzos de siglo.

La unidad de análisis empleada en este caso, por el objeto del trabajo y por la forma en que está organizada la información, ha sido el municipio. Se ha establecido un área que incluye aquellos cuya cabecera está situada a una distancia inferior a 30 km de la capital provincial. Se han generado dos unidades de análisis. Por un lado, se ha empleado la escala municipal para alcanzar un cierto nivel de detalle; por otro lado, se han empleado datos agregados para el conjunto del área urbana definida (Mapa 1). Como periodo de estudio se ha elegido el comprendido entre 2000 y 2016, porque se entiende que ilustra bien los procesos observados desde el inicio del boom inmobiliario español. Se han establecido a su vez dos subperiodos. El primero va de 2000-2008, ya que coincide con el periodo de urbanismo expansivo. El segundo va de 2009 a 2016, y ha venido definido por la crisis iniciada en 2008, y que ha dejado una profunda recesión hasta 2013, para, posteriormente, dar paso a una cierta recuperación.

Como fuentes de información se han empleado dos, que para el objeto de este trabajo son complementarias y que, por su naturaleza y nivel de detalle, permiten

cubrir los objetivos a nivel temporal y territorial perseguidos. La primera es el Padrón de Población (INE), a partir del que se han estudiado los cambios demográficos a escala municipal. La segunda es el Catastro Inmobiliario de Urbana, que ofrece información detallada de la superficie sin edificar (suelo urbanizado), superficie de parcelas edificadas (superficie construida) y bienes inmuebles (número de viviendas edificadas). La información se ha descargado de INEbase.es y de la Sede Virtual del Catastro. De la última se han empleado los ficheros con formato.Cat que incluyen información detallada a nivel municipal, organizada por tipos de acuerdo a la siguiente estructura:

- Tipo 11: Registro de Finca: hay uno por cada parcela catastral implicada.
- Tipo 13: Registro de Unidad Constructiva: existe uno por unidad constructiva en cada parcela catastral.
- Tipo 14: Registro de Construcción: se pueden encontrar al menos uno por cada construcción dentro de cada unidad constructiva en cada parcela catastral.
- Tipo 15: Registro de Inmueble: recoge uno por cada bien inmueble en cada parcela catastral.

En este caso, se ha procedido fundamentalmente al análisis del tipo 14 (Registro de Construcción) y tipo 15 (Registro de Inmueble), seleccionando aquellos bienes inmuebles de clase urbana que han sido codificados con un uso residencial. Además, se ha atendido a las tipologías constructivas de:

1.1. Viviendas colectivas de carácter urbano (1.1.1. Edificación abierta y 1.1.2. En manzana cerrada).

1.2. Viviendas unifamiliares de carácter urbano (1.2.1. Edificación aislada o pareada y 1.2.2. En línea o en manzana cerrada).

1.3. Edificación rural (uso exclusivo vivienda).

Para la obtención del número total de bienes inmuebles por municipio se han agregado todas las referencias catastrales por año y por municipio en cada tipo para obtener valores finales. Se ha observado que, de manera puntual, hay algunas imprecisiones y distorsiones de datos que, en ocasiones, ofrecen resultados complicados de entender (en algún caso una única vivienda, a efectos catastrales, puede contar con varias referencias). Por otro lado, se ha observado que, en la evolución temporal, en algunos municipios se ha producido un descenso en la superficie edificada en algunos años, mientras en los mismos municipios los bienes inmuebles presentan una evolución positiva, situación que aparentemente es contradictoria (puede estar asociada a los procesos de revisión catastral que hayan podido haber modificado/corregido los datos agrupados). Pese a estas aparentes problemáticas, los datos catastrales ayudan a analizar de manera precisa lo sucedido en los procesos de transformación del sector inmobiliario y en particular de la incorporación de nuevas unidades residenciales. En este caso se ha centrado en el análisis de la vivienda entendida como número de bienes inmuebles, analizados por categorías (totales y unifamiliares). El trabajo se ha organizado bajo dos enfoques analítico-descriptivo complementarios. El primero centra la atención en los cambios de la población y de los bienes inmuebles. El segundo persigue integrar ambas variables para establecer patrones de comportamiento a escala municipal.

Aplicación de la metodología

La corona urbana situada alrededor de la ciudad de Toledo está caracterizada por la presencia de un elevado número de municipios (61 incluyendo el de Toledo), con un tamaño demográfico y una superficie desiguales. En función de su situación en relación con las vías de comunicación principales, con la capital regional o con algunas de las ciudades intermedias situadas al sur del área metropolitana polinuclear de Madrid, presentan dinámicas diferentes en cuanto a evolución de la población, superficie catastral y vivienda. Por ello se ha optado por entender que el proceso de dispersión urbana es selectivo y tiene efectos territoriales muy dispares.

A partir de este criterio se ha establecido, como primer paso, la identificación de los municipios con dinámicas mayores. Para diferenciar el comportamiento se ha hecho una aproximación a la dinámica demográfica y de bienes inmuebles. Se ha generado de manera agregada para el periodo 2000-2016 (tabla 1). Se ha tomado como referencia las tasas medias de variación (TV) del área urbana (en adelante AU) y la de la ciudad de Toledo.

Las tasas de crecimiento de la población y de los bienes inmuebles han sido cartografiadas empleando cinco intervalos. Se ha elegido como intervalo central el que incluye como valor inferior la tasa de variación del municipio de Toledo, y como valor superior la tasa de variación del conjunto del AU (todos los municipios, excluido el de Toledo). En el caso de la población, la media de crecimiento para Toledo ha sido del 21% y para el AU, del 58%. En evolución de bienes inmuebles, Toledo ha dejado una TV de 52% y el AU del 71%. Por encima y por debajo se han creado otros dos que ayudan a definir grupos de municipios con comportamiento relativamente afín (fig. 1).

Los municipios seleccionados para analizar el comportamiento en este trabajo han sido los incluidos entre el intervalo central

y los superiores. Han quedado finalmente identificados un total de 31 municipios que cumplen con este criterio² (fig. 2). Todos ellos cuentan con una tasa de variación de su población superior a la de Toledo. El mismo criterio se ha empleado para los bienes inmuebles. Comparando los resultados cartografiados, se aprecia cómo los dos mapas recogen prácticamente el mismo grupo de municipios (tanto en población como en bienes inmuebles).

Como marco de referencia se ha utilizado, de manera sintetizada, el proceso de cambio experimentado durante todo el ciclo analizado (2000-2016) en el municipio de Toledo y en el AU (Tabla 1). La evolución de la población es muy ilustrativa de la transformación operada, ya que mientras la capital ha aumentado un 21,8%, pasando de sesenta y ocho mil habitantes en 2000 a más de ochenta y tres mil en 2016, el conjunto del AU ha crecido el triple (43,5%), pasando desde los ciento treinta y siete mil a casi doscientos mil.

En la evolución agregada de los bienes inmuebles, la realidad presenta unos resultados que dejan como balance un proceso de cambio aun más intenso. Según los datos obtenidos del Catastro, el municipio de Toledo ha crecido en estos dieciséis años un 52% (ha supuesto el paso desde los treinta y tres mil bienes inmuebles del año 2000 a más de cincuenta y un mil en 2016). Mientras tanto el AU lo ha hecho de forma mucho más significativa, ya que ha aumentado un 72% (de cien mil en 2000 a casi ciento ochenta mil en 2016).

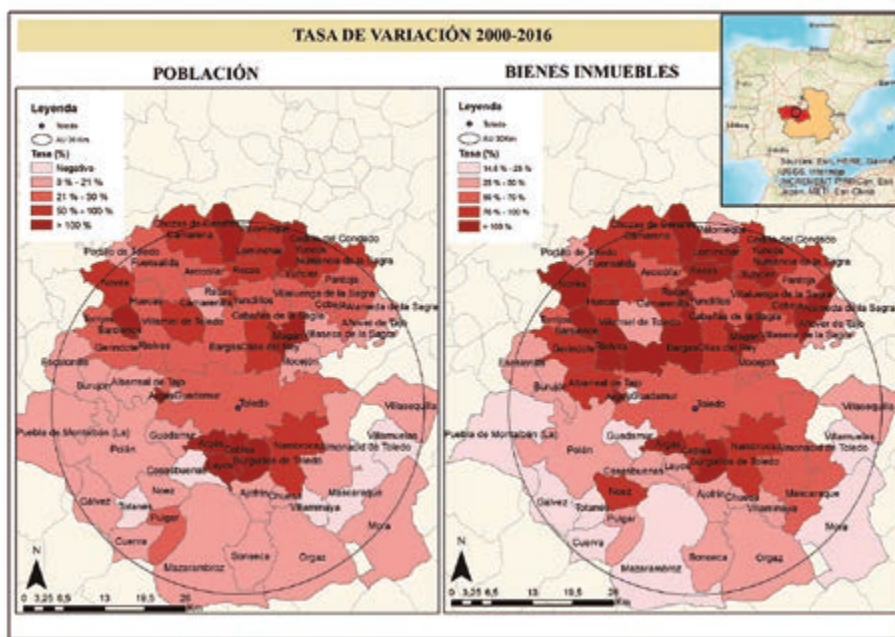
² 1 Alameda de la Sagra, 2 Arcicollar, 3 Argés, 4 Barciencia, 5 Bargas, 6 Burguillos de Toledo, 7 Cabañas de la Sagra, 8 Camarena, 9 Cedillo del Condado, 10 Chozas de Canales, 11 Cobeja, 12 Cobisa, 13 Fuensalida, 14 Gerindote, 15 Huecas, 16 Lominchar, 17 Magán, 18 Nambroca, 19 Novés, 20 Numancia de la Sagra, 21 Olías del Rey, 22 Pantoja, 23 Palomeque, 24 Pulgar, 25 Recas, 26 Rielves, 27 Torrijos, 28 Villaluenga de la Sagra, 29 Yuncler, 30 Yuncillos, 31 Yuncos. A ellos se añade el de Toledo.

Tabla 1
Valores absolutos y tasa de variación (TV) de población y bienes inmuebles para Toledo y su área urbana (2000 y 2016)

	Población			Bienes inmuebles		
	2000	2016	TV 2000-16	2000	2016	TV 2000-16
Toledo	68.537	83.459	21,8	33.627	51.320	52,6
AU	137.600	197.429	43,5	104.224	179.235	72,0

Fuente: INE, Sede electrónica del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

Figura 1
Tasa de variación de la población y bienes inmuebles (2000-2016)



Fuente: INE y Catastro Inmobiliario de Urbana, 2000 y 2016. Elaboración propia.

Estableciendo una relación sencilla (número de habitantes entre número de bienes inmuebles: hab/bi), se puede apreciar

el resultado del proceso. En el municipio de Toledo se ha pasado de 2,08 hab/bi en 2000 a 1,63 hab/bi en 2016. Esto supone

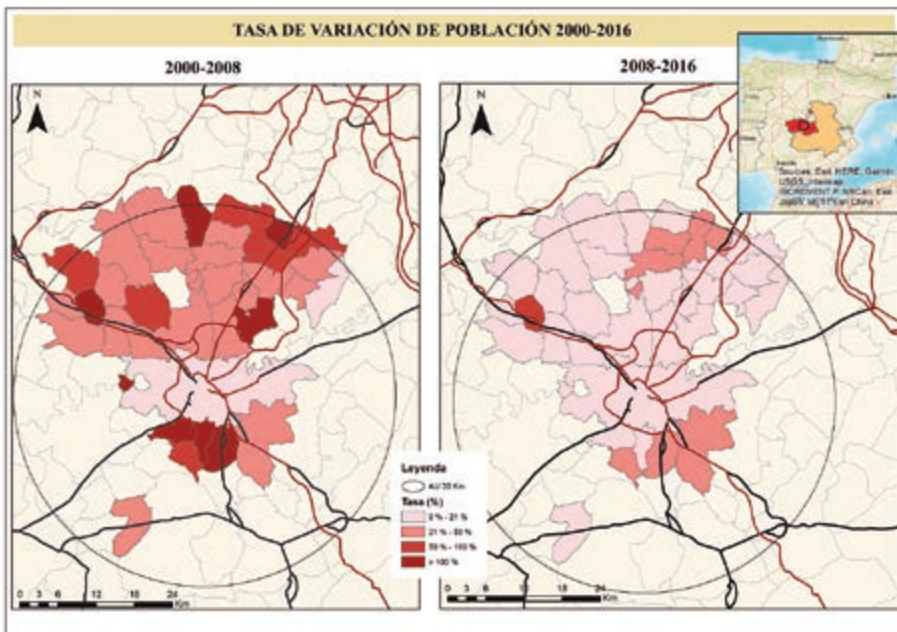
una considerable reducción del número de habitantes por unidad residencial, o un incremento del número de viviendas por habitante, asumiendo las singularidades de la ciudad de Toledo, donde hay un importante stock de viviendas desocupadas en su casco histórico, donde las nuevas edificaciones están restringidas y las rehabilitaciones están sometidas a controles estrictos. También podrían ponerse en relación con los déficits de suelo para nuevas promociones dentro del municipio y en el entorno de la ciudad. Hay que tener en cuenta además la singular estructura urbana de Toledo, dividida en barrios separados físicamente. Es significativo el caso del Polígono de Santa María de Benquerencia, que está a una dis-

tancia superior a la de algunos municipios colindantes. Mientras tanto en el AU se ha pasado de 1,32 hab/bi en 2000 a 1,1 hab/bi en 2016. Tanto los valores absolutos como la relación evidencian un proceso de transformación profundamente intenso.

Las transformaciones demográficas dentro del AU

Las transformaciones operadas por los municipios han sido intensas. En este caso se han considerado solamente los que han dejado tasas superiores a las de Toledo entre 2000 y 2016, que han sido 31 (véase nota 1 y el conjunto de municipios recogidos en

Figura 2
Tasa de variación de la población 2000-2008 y 2008-2016



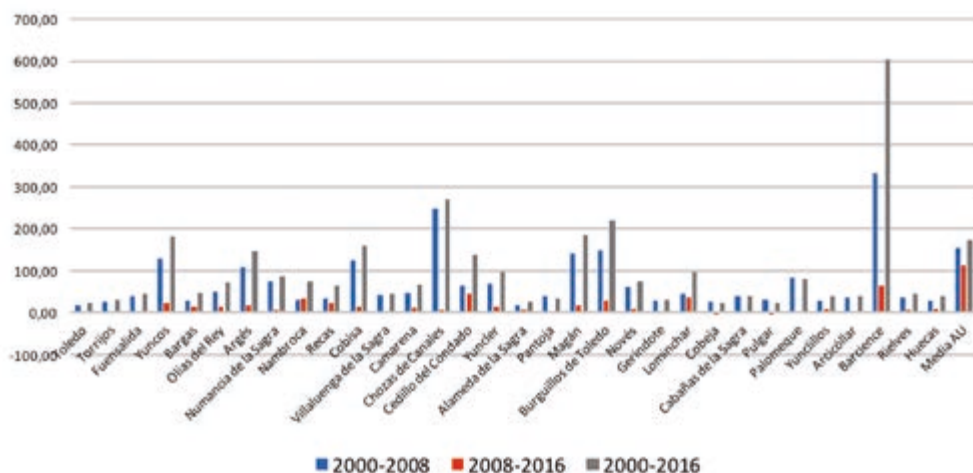
Fuente: INE, varios años. Elaboración propia.

la cartografía). Para analizar su comportamiento, se ha organizado la información considerando sus dinámicas individuales en relación al conjunto del área urbana y al municipio de Toledo. El conjunto de los municipios del AU ha tenido dinámicas entre 2000 y 2016 del 72% (más del triple del 21,7% que dejó el municipio de Toledo). La capital provincial ha aumentado su población en casi quince mil habitantes (14.922), pero la mayor parte del crecimiento se ha producido entre 2000 y 2008 (en esos años subió el padrón en 12.273). Frente la situación de Toledo, los 31 municipios del AU han aumentado su población de forma mucho más intensa, ya que en todo el periodo (2000-2016) la subida ha sido superior a los cincuenta y dos mil habitantes (52.771), y en este caso el crecimiento más intenso se ha producido también durante el periodo 2000-2008 (aumentó en 38.975).

Para una mayor claridad en el análisis, se han diferenciado los comportamientos

de los municipios considerados como urbanos (con una población superior a los diez mil habitantes), los semiurbanos (entre dos y diez mil) y los rurales (menos de dos mil). Considerando el comportamiento de los municipios urbanos (con más de diez mil habitantes en 2016: Torrijos, Fuensalida, Yuncos y Bargas, además de Toledo) (Anexo 1), las diferencias en población son considerables respecto a la capital provincial. Pero se da la circunstancia de que han crecido por encima de Toledo, y lo han hecho de forma especialmente intensa. Todos quedan situados al norte de la ciudad, y algunos están vinculados al área metropolitana madrileña. En conjunto suponen el 35% de la población del AU, aunque han aumentado el 31% (más de dieciséis mil habitantes). Las mayores dinámicas se han concentrado en el periodo 2000-2008, y es especialmente significativo el caso de Yuncos, que ha triplicado su población en el primer subperiodo.

Grafico 1
Tasa de variación de la población por periodos y municipios del AU



Fuente: INE, varios años. Elaboración propia.

El segundo grupo, el de municipios semiurbanos, deja una realidad bastante más intensa. En conjunto suponía en 2016 el 57,8% de la población del AU seleccionada, aunque ha aglutinado el 63,3% del incremento durante el periodo 2000-2016. Especialmente significativos han sido los comportamientos de Chozas y Burguillos, que casi han triplicado sus efectivos demográficos, o de Magán, Cobisa, Argés o Cedillo del Condado (los primeros quedan muy próximos a la ciudad de Toledo). Se mantiene la tendencia a un crecimiento mucho más intenso durante el periodo 2000-2008. También se han mantenido por encima de la de Toledo, aunque con tasas más reducidas durante el periodo 2008-2016. En todos los casos, salvo en el de Nambroca, la dinámica ha sido superior en los primeros años del siglo XXI.

Lo llamativo del proceso es que entre 2008 y 2016 las dinámicas se han comportado de manera mucho más contenida, pero manteniendo la tendencia a un crecimiento en el AU. En los municipios urbanos creció en más de doce mil habitantes en el primer periodo, mientras que fue algo superior a cuatro mil en el segundo (es decir, algo menos de la tercera parte). Mientras tanto, los semiurbanos sufrieron en menor medida este cambio de tendencia (pasaron de aumentar en algo más de veinticuatro mil habitantes en 2000-2008 a nueve mil entre 2008 y 2016). Por su parte, los municipios rurales, los de menos de dos mil habitantes, han tenido una menor visibilidad, concentrada mayoritariamente en el primer periodo, y con Barciencia como principal exponente del aumento demográfico.

Las transformaciones de los bienes inmuebles dentro del área urbana

Como criterio general, las transformaciones operadas por los bienes inmuebles

a escala municipal han sido más intensas que las observadas para la población. Durante el periodo 2000-2016 el municipio de Toledo ha aumentado el número de bienes inmuebles en casi dieciocho mil (ha pasado de 33.627 en 2000 a 51.320 en la segunda fecha), lo que ha supuesto un incremento del 52,62% (como se ha apuntado en el subepígrafe anterior, la población creció un 21,7% en ese mismo periodo). Todos los municipios, a excepción de tres (Pulgar, Palomeque y Yunclillos), han dejado una tendencia superior a su ciudad central. Para analizar el comportamiento se ha organizado la información siguiendo el criterio empleado para el análisis de la población, lo que permite hacer una aproximación comparativa de ambas variables.

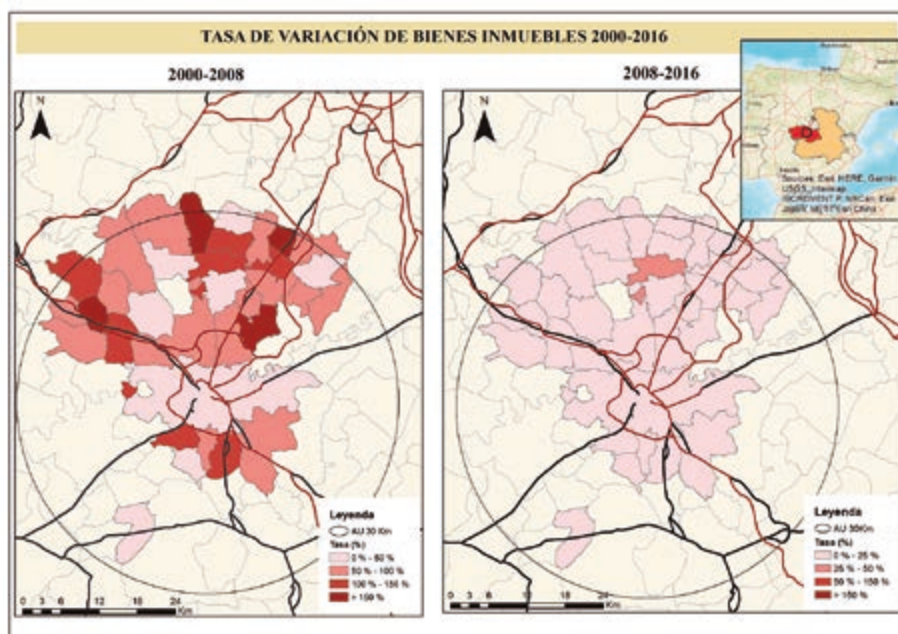
El conjunto del AU ha duplicado el número de bienes inmuebles en estos dieciséis años, con una tasa de variación del 110%, pasando de 51.717 en 2000 a 108.851. En apenas una década y media se ha multiplicado por dos el número de viviendas, lo que pone de manifiesto la intensidad temporal y territorial del proceso. Por categorías (urbanos, semiurbanos y rurales, atendiendo al criterio de población), aparecen comportamientos relativamente parecidos, aunque con una dinámica mayor los que tienen la condición de semiurbanos. Dentro del grupo de los urbanos (con una población de más de diez mil habitantes) han sido Yuncos y Bargas los que mayor actividad urbanística han dejado, ya que el primero triplicó el número de viviendas en ese periodo (creció un 212%), y Bargas lo duplicó (creció un 103%). Mientras tanto, los otros dos municipios en esta categoría (Torrijos y Fuensalida) han mantenido una tendencia ligeramente superior a la de Toledo. Pero lo cierto es que los cuatro municipios han concentrado el mismo número de viviendas nuevas que el de Toledo, cuando su población en conjunto no llega a la mitad.

Dentro de la categoría de los semiurbanos (entre dos y diez mil habitantes) los

comportamientos han sido heterogéneos. Llama la atención el caso de Chozas de Canales, que ha multiplicado por ocho el número de viviendas (ha pasado de 560 a 4.954). También Magán, que ha aumentado el número de bienes inmuebles en un 276% (de 959 a 3.609). Con tasas especialmente elevadas quedan también Burguillos, Recas, Argés, Lominchar o Novés. Todos ellos han crecido por encima del AU (110%). En los rurales las dinámicas han sido más contenidas en la mayor parte de los casos, a excepción de Barciencia, donde se ha producido una transformación radical del núcleo, que ha pasado de 61 bienes inmuebles en 2000 a 1.064 en 2016 (Véase Anexo 2).

Desde el punto de vista temporal hay que apuntar que las mayores dinámicas se han concentrado durante el periodo del urbanismo expansivo. De hecho, ha sido entre 2000 y 2008 cuando realmente se ha producido el boom del área urbana de la ciudad de Toledo. En esos años mientras el municipio de Toledo crecía en un 40% en bienes inmuebles, el conjunto del AU lo hacía en más del doble (91,8%). Todos los municipios urbanos y semiurbanos dejaban dinámicas superiores a las de la capital provincial, y dentro de los rurales solamente cuatro aparecían con tasas inferiores, aunque no por ello menos intensas (Pulgar, Palomeque, Yuncillos y Arcicóllar). Entre los urbanos ha sido Yuncos el que dejaba

Figura 3
Tasa de variación de bienes inmuebles 2000-2008 y 2008-2016



Fuente: Sede Virtual del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

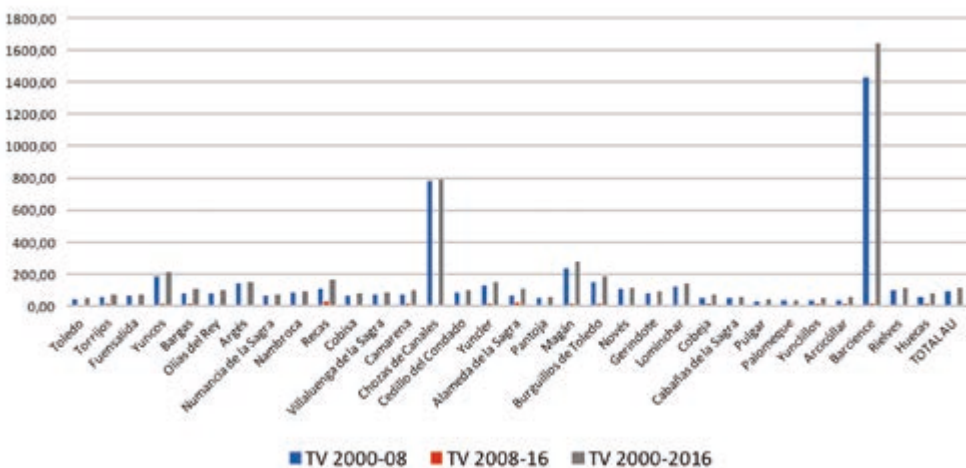
los incrementos mayores en apenas ocho años (creció un 181%, pasando de 2.752 viviendas a 7.756). Dentro del grupo de los semiurbanos, vuelve a concentrar el protagonismo Chozas de Canales, que en esos dorados años de la construcción dejó como resultado un incremento del 784% en el número de bienes inmuebles (de 560 a 4.954). Entre los que llegaron a triplicar el número están Magán, Argés, Recas, Yuncler, Burguillos o Lominchar. Mientras tanto en los rurales, ha destacado Barciénce. Lo cierto es que en apenas ocho años los municipios del AU seleccionados han duplicado los bienes inmuebles (de 51.717 a 99.190) (Figura 3).

Frente a la fuerte dinámica de los primeros años del siglo XXI, el periodo de la crisis (2008-2016) ha dejado una realidad bien diferente. Por un lado, se ha producido una caída muy fuerte en la dinámica de la producción de viviendas. Pero también es

cierto que el área urbana ha mantenido la tendencia a generar más bienes inmuebles que la ciudad central. Así Toledo ha pasado de incorporar 13.437 en el periodo 2000-2008 a 4.256 entre 2009 y 2016 (un 69% menos que en el primer periodo). Mientras tanto el área urbana deja como balance 47.473 bienes inmuebles nuevos para el periodo 2000-2008 y 9.661 para el 2009-2016 (un 80% menos que en el primer periodo).

Destaca otro hecho a tener en consideración. Durante la crisis se ha producido una desaceleración mayor en los municipios del AU, ya que prácticamente la mitad presentan dinámicas inferiores a la del municipio de Toledo en evolución del número de bienes inmuebles. Dentro de los urbanos el crecimiento como conjunto ha sido mayor que en Toledo, aunque Fuenzalida ha cambiado la tendencia. La mayor desaceleración se ha producido dentro de la categoría de los semiurbanos; de hecho,

Grafico 2
Tasa de variación de bienes inmuebles por municipio y por periodo



Fuente: Sede Virtual del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

el conjunto de estos municipios presenta una dinámica prácticamente similar a la del municipio de Toledo, aunque llama poderosamente la atención que de los 20 incluidos en esta categoría nueve dejan tasas de crecimiento inferiores a las de Toledo y a la del AU; el caso más llamativo es el de Chozas de Canales, que ha cesado su actividad edificatoria pasando de crecer un 784% en el primer periodo a un 0,4% en el segundo; Argés ha pasado de 138% a 4,77%; o Lominchar ha cambiado desde 120,1% a 8,55%. Son solo algunos ejemplos del efecto tan acentuado en el cambio de tendencia (Gráfico 2).

La relación entre la evolución de la población y la vivienda

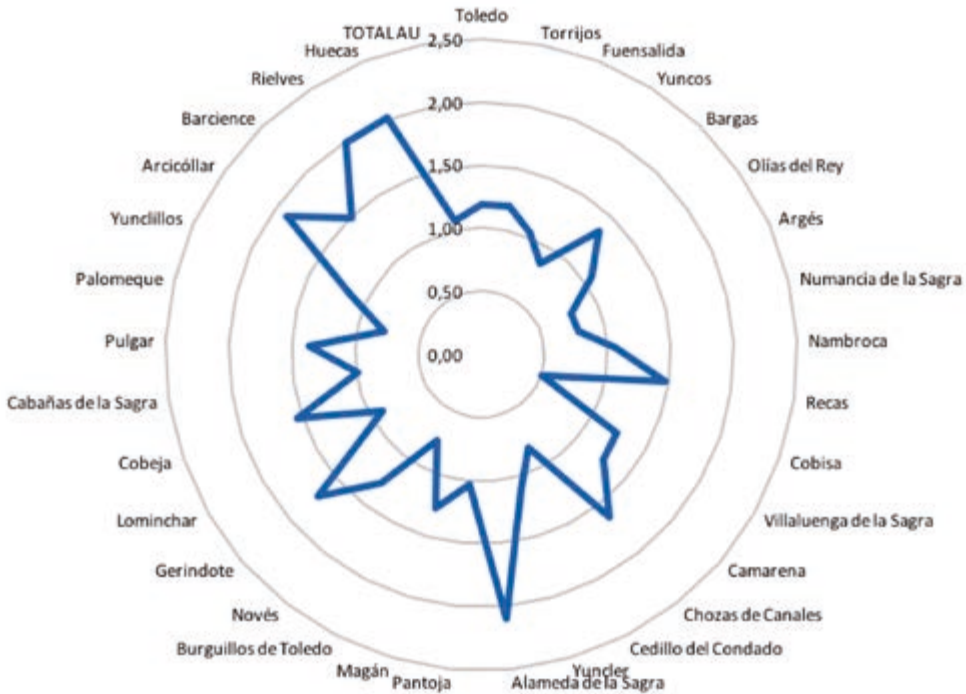
Una forma ilustrativa de recoger el balance del proceso en estos años es poner en relación población y bienes inmuebles, ya que de ese modo se puede entender en qué medida han ido en paralelo las dos dinámicas: la de creación de vivienda y la de aumento de población. El resultado es de un paradójico equilibrio, que en muchos casos es favorable a la vivienda. Es sintomático el hecho de que la ciudad de Toledo haya incorporado 1,2 bienes inmuebles por habitante (bi/hab), mientras el área urbana, donde las dos dinámicas han sido especialmente intensas, deja como resultado 1,08 bi/hab. Solo en siete casos hay un mayor incremento en la población. Se trata de Cobisa, Arges, Numancia de la Sagra, Burguillos, Cedillos del Condado, Lominchar y Palomeque.

El resto de municipios presenta una relación en favor de la vivienda y en dieciséis de ellos lo hace con proporciones superiores a la de Toledo. Lo más llamativo es que en algunos es anormalmente elevado. En Huecas es de 2,2 bi/hab; Alameda de la Sagra son 2,1 bi/hab; en Rielves de 2 bi/hab; en Arcicollar 1,89 bi/hab; en Cho-

zas de Canales 1,63 bi/hab; en Cobeja de 1,54 bi/hab; en Barciende de 1,49 bi/hab; en Recas 1,47 bi/hab. Pese a estos valores dispares lo cierto es que la relación entre bienes inmuebles de nueva construcción ha ido por encima de las dinámicas demográficas, y el proceso se ha concentrado, como ya se apuntó anteriormente durante el primer periodo analizado (2000-2008) (Gráfico 3).

Finalmente se ha elaborado una tipología de municipios a partir de sus comportamientos. Se ha empleado para ello la metodología de Análisis Multivariante, entendido como “un conjunto de métodos estadísticos y matemáticos, destinados a describir e interpretar los datos que provienen de la observación de varias variables estadísticas, estudiadas conjuntamente” (Cuadras, 2019: 11). En este caso se han incluido algunos gráficos de dispersión y clúster que ponen en relación a la población, la superficie de parcelas urbanas edificadas y sin edificar y el número de bienes inmuebles. Los datos han sido analizados con el software de código abierto R 3.5.2 (R Core Team, 2018). Para la separación de las distintas poblaciones se ha realizado, en primer lugar, un análisis multivariante por componentes principales en el que se representaba el 64,6% en el periodo 2000-2008 de la varianza explicada con los dos primeros componentes principales y el 90,4% en el periodo 2008-2016, también con las dos primeras componentes principales. Se han utilizado posteriormente las distancias euclidianas aplicando el algoritmo Ward (Ward, 1963), que ha permitido separar tres clusters distintos. El criterio seguido para elegir el algoritmo de agrupación ha sido seleccionar aquel que ofrece un coeficiente de aglomeración más elevado, siendo de 0,95 para el periodo 2000-2008 y de 0,94 para el periodo 2008-2016. En los gráficos de dispersión (gráficos 4 y 6) las variables son: A.- Tasa de variación población. B.- Tasa de variación de super-

Grafico 3
 Relación entre variación de bienes inmuebles y población (2000-2016)



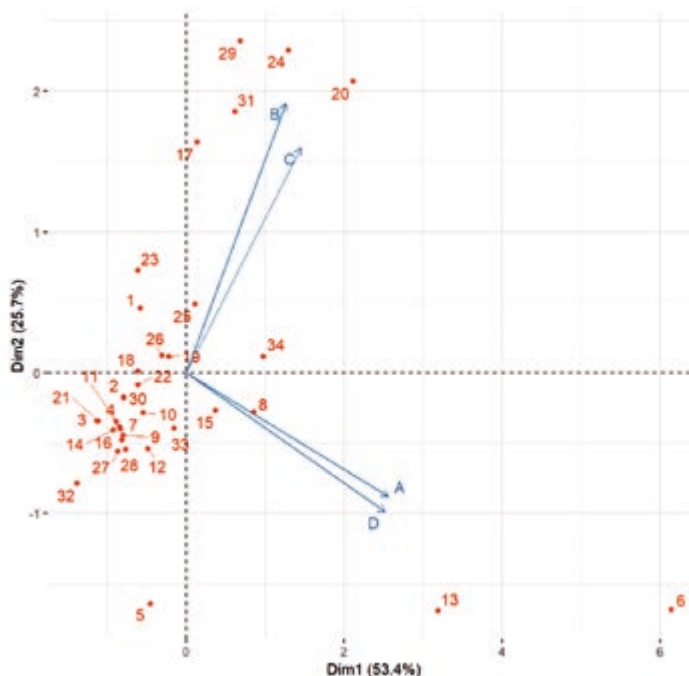
Fuente: Sede Virtual del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

ficie de parcelas sin edificar. C.- Tasa de variación de superficie de parcelas urbanas edificadas. Y D.- Tasa de variación de bienes inmuebles. Los municipios contemplados han sido numerados por orden alfabético (ver nota 1).

Como resultado, se pueden apreciar dos tipologías diferenciadas en función del periodo al que se preste atención. En el caso del periodo que comprende los años 2000-2008 las tres principales agrupaciones son: 1.- Barciencia y Chozas de Canales; 2.- Magán, Gerindote y Rielves; 3 el tercer grupo lo compone el resto de municipios (Gráficos 4 y 5).

El grupo que más llama la atención es el compuesto por Barciencia y Chozas de Canales como elementos llamativos. El primero de ellos ha pasado de tener una población de 111 habitantes en el año 2000 a 783 en 2016. Ese crecimiento demográfico también ha ido acompañado de un inusitado boom urbanístico. Si los bienes inmuebles del año 2000 eran de apenas 61, en el año 2016 el número ha aumentado considerablemente hasta alcanzar los 1.064. Como consecuencia, se puede apreciar un aumento de la superficie de parcelas urbanas, que pasa de 13 a 92 hectáreas a lo largo del periodo 2000-2016. Lo significativo del

Grafico 4
PCA periodo 2000-2008



Fuente: INE, Sede electrónica del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

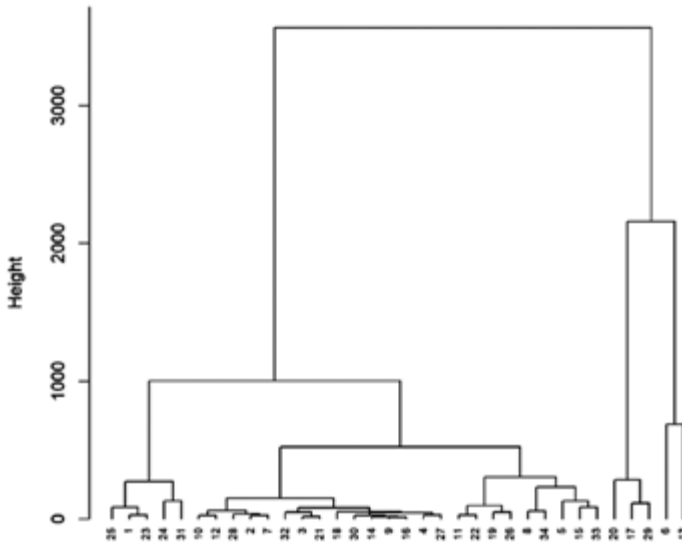
proceso es que la mayoría de las viviendas son construidas en el periodo 2005-2008 y, aparecen asociadas a la tipología constructiva de preferencia de los últimos años (unifamiliares en su mayoría).

De otra parte, la evolución de Chozas de Canales también cuenta con ciertos rasgos interesantes y presenta, en cualquier caso, similitudes con Barciene. La población ha pasado de 1.002 a 3.710 habitantes, lo que implica un aumento de 2.708 habitantes. La dinámica demográfica creciente se ha acentuado desde 2000 a 2002 y que dejó sus máximos valores en los años 2006 y 2007, para ir perdiendo paulatinamente fuerza y dejar descenso desde

2013 hasta 2016. Esto mismo es lo sucedido en relación a los bienes inmuebles. Chozas de Canales tenía 560 referencias catastrales en 2000 y 4.974 en 2016. Sin embargo, al revisar el crecimiento anual se aprecia que, nuevamente, son los años 2005, 2006 y 2007 donde se construyó mayor número de viviendas. Es llamativo el hecho de que en 2007 se constataran 1.055 referencias catastrales nuevas y en 2008 tan solo 99. A partir del 2009 las referencias catastrales nuevas, en ningún año, superan la decena.

Respecto a los datos del segundo periodo analizado (2008-2016) las dinámicas son diferentes y los grupos, podría decirse,

Grafico 5
Dendograma periodo 2000-2008



Fuente: INE, Sede electrónica del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

repartidos de forma un tanto más equitativas (Gráficos 6 y 7). En este caso, los dos clústeres mantienen la misma tendencia a la paralización y/o ausencia de dinámica de población y construcción a lo largo de todo el subperiodo. La diferencia es que uno de ellos lo hace de forma más significativa. Se trata del grupo compuesto por los municipios de Barciencia, Bargas, Burguillos de Toledo, Cedillo del Condado, Chozas de Canales, Lominchar, Magán, Nambroca, Novés, Numancia de la Sagra, Recas, Yuncler, Pulgar y Palomeque.

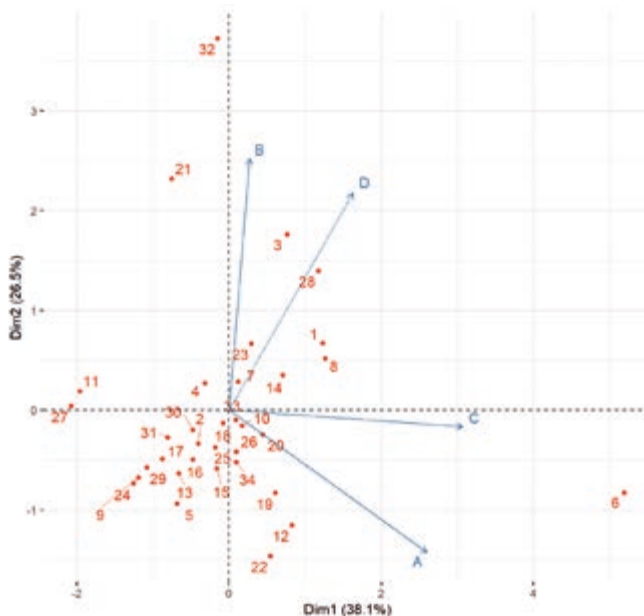
Por su parte, la dinámica es más atenuada en el segundo grupo compuesto por los municipios de Alameda de la Sagra, Arcicollar, Argés, Cabañas de la Sagra, Camarena, Cobeja, Cobisa, Fuensañida, Gerindote, Huecas, Olías del Rey, Pantoja, Rielves, Torrijos, Yuncillos y Yuncos. En

este caso, habría que descender a un nivel de detalle mayor para apreciar diferencias significativas entre ellos.

Conclusión

A la vista de los resultados del estudio, quedan como principales conclusiones que las variaciones en el número de viviendas incorporadas han sido superiores a la dinámica demográfica. En la mayor parte de los casos han dejado el doble en bienes inmuebles que de población. Las tasas de crecimiento se han mantenido más elevadas en el área urbana que en la ciudad de Toledo. Los procesos se han mantenido durante el periodo de la crisis, y lo han hecho también por encima de la dinámica de la ciudad central, con lo que el proce-

Grafico 6
PCA periodo 2008-2016



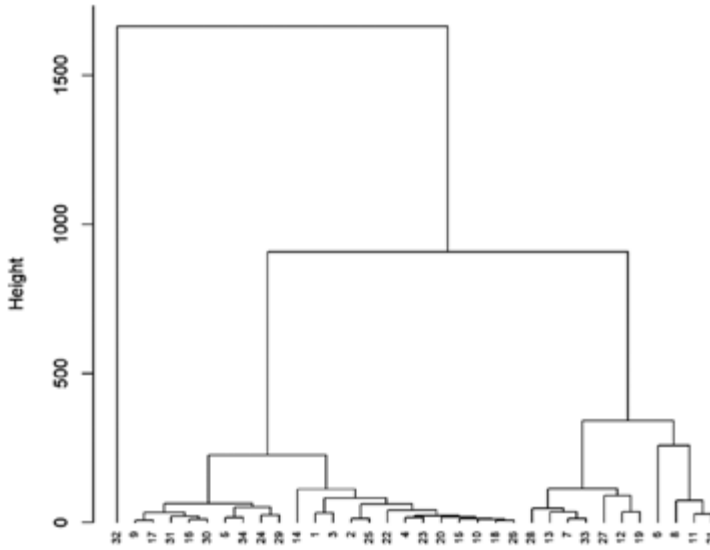
Fuente: INE, Sede electrónica del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

so de dispersión urbana se mantiene en el tiempo, pese a los ciclos económicos y de la construcción.

El crecimiento ha sido selectivo en lo territorial. Han crecido con más intensidad en los municipios situados en la primera corona urbana, tanto al norte como al sur, pero sobre todo han sido más dinámicos los que están próximos al área metropolitana polinuclear de Madrid y en especial en aquellos con una mejor accesibilidad, asociada a las vías de comunicación de alta capacidad (autovías). El proceso ha sido más intenso en los municipios de carácter semiurbano (de dos a diez mil habitantes). Se trata por tanto de un aumento que tiene dos posibles explicaciones: o bien un

incremento muy importante de las viviendas secundarias o un aumento asociado a las expectativas de venta para nuevos residentes vinculados a la modalidad de ciudad dispersa. Es previsible pensar en la existencia de un considerable stock de vivienda, a la espera de potenciales compradores. Es importante poner en valor el Catastro como fuente de análisis para las dinámicas urbanas. También hay que poner de manifiesto la necesidad de una mayor atención a los estudios de las áreas urbanas, especialmente dentro de la categoría de ciudades medias, ya que ellas son receptoras de una parte importante de las recientes dinámicas de crecimiento demográfico y expansión territorial.

Grafico 7
Dendograma periodo 2008-2016



Fuente: INE, Sede electrónica del Catastro. Varios años. Elaboración propia.

Bibliografía

- BELLET, Carmen y OLAZABAL, Eduardo (2018): “Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011)”, en *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada*, 57(2), pp. 189-210.
- BURRIEL, Eugenio (2008): “La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)”, en *Scripta Nova*, XII, 270 (64). [Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>] [Fecha de consulta: 2/6/2019].
- CAPEL, Horacio (2016): “Violencia, inequidad, contaminación y otros problemas en la ciudad actual ¿qué hacer?”, en Benach, N., Fani, A. y Carlos, A. (Edit): *Horacio Capel. Pensar la ciudad en tiempos de crisis*. Barcelona, Icaria, espacios críticos, pp. 225-270.
- CEBRIÁN, Francisco (2013): “Las transformaciones recientes operadas en las periferias de las ciudades medias. El contexto de la ciudad dispersa en la realidad española”, en Cebrian, F y Panadero, M. (2013): *Ciudades medias. Formas de expansión urbana*. Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 25-38.
- CUADRAS, Carles (2019): *Nuevos métodos de análisis multivariante*. Barcelona, CMC Editions, 308 pp.
- EWING, Reid, HAMIDI, Shima (2015): “Compactness versus sprawl: a relevation of recent evidence from the United States”, en *Journal of Planning Literature*, vol. 30(4), pp. 413-432.
- GAJA, Fernando (2008): “El ‘tsunami urbanizador’ en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006”, en *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Barcelona, Universidad de Barcelona, [Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/>]

- [sn-270/sn-270-66.htm](#)] [Fecha de consulta: 2/3/2019]
- HARVEY, David (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Akal, pensamiento crítico, 240 pp.
- HERCE, Manuel (2013): *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid, Alianza editorial, 390 pp.
- INDOVINA, Francesco (1998): “Algunes consideracions sobre la ciutat difusa”, en *Document’s danalysis Geografica*, 33, pp. 21-32. [Disponible en red: <https://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/31661/31495>] [Fecha de consulta: 6/3/2019].
- LOIS, Rubén Camilo, PIÑEIRA, María José (2012): “Población, crecimiento urbano y mercado de la vivienda en España”, en *Contribución española al 32º Congreso Internacional de Geografía. Colonia*, pp. 237-251
- LOIS, Rubén Camilo, PIÑEIRA, María José y VIVES, Sonia. (2016): “El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la Geografía y la teoría de los circuitos del capital”, en *Revista Scripta Nova*, vol. XX, 539. [Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-539.pdf>] [Fecha de consulta: 6/3/2019].
- MOLINÍ, Fernando y SALGADO, Miguel (2012): “Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta”, en *Biblio3W, Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, 958 (15 enero de 2012). [Disponible en red: <https://es.scribd.com/document/186561578/Fernando-Molini-Impactos-Ambientales-de-La-Ciudad-de-Baja-Densidad-en-Relacion-Con-Los-de-La-Ciudad-Compacta>] [Fecha de consulta: 6/3/2010].
- OLAZÁBAL, Eduardo (2018): *Dinámicas y caracterización del proceso de urbanización en España (1987-2011). Las áreas urbanas articuladas por ciudades medias*. Tesis doctoral, Universidad de Lleida, 325 pp.
- CORE TEAM (2018): A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. [Disponible en red: URL <https://www.R-project.org/>] [Fecha de consulta: 15/03/2019]
- ROMERO, Juan (2010): “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias”, en *Revista Cuadernos Geográficos*, 47(2), pp. 17-46. [Disponible en red: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/600/688>] [Fecha de consulta: 6/3/2019].
- SOJA, Edward (2008): *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, Traficantes de Sueños, 594 pp.
- VALENZUELA, Manuel (2016): “Tendencias y desafíos de la planificación urbana y del gobierno del territorio. La perspectiva de los geógrafos españoles (2005-15)”, en *Aportación española al 33er Congreso Internacional de Geografía*. Beijing, Editado por AGE, RSG CSIC, pp. 211-229.
- WARD, Joe H, Jr. (1963): “Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function”, en *Journal of the American Statistical Association*, 58, pp. 236-244.

Anexo 1
Evolución de la población y tasas de variación a escala municipal y de área urbana
(2000-2016)

MUNICIPIO	Padrón 2000	Padrón 2008	Padrón 2016	TV 2000-2008	TV 2008-2016	TV 2000-2016
Toledo	68.537	80.810	83.459	17,91	3,28	21,77
Torrijos	10.041	12.674	13.257	26,22	4,60	32,03
Fuensalida	7.665	10.591	11.001	38,17	3,87	43,52
Yuncos	3.760	8.623	10.613	129,34	23,08	182,26
Bargas	6.816	8.654	10.021	26,97	15,80	47,02
Olías del Rey	4.287	6.413	7.357	49,59	14,72	71,61
Argés	2.477	5.178	6.093	109,04	17,67	145,98
Numancia de la Sagra	2.555	4.448	4.734	74,09	6,43	85,28
Nambroca	2.603	3.415	4.524	31,19	32,47	73,80
Recas	2.614	3.498	4.309	33,82	23,18	64,84
Cobisa	1.618	3.645	4.186	125,28	14,84	158,71
Villaluenga de la Sagra	2.642	3.756	3.828	42,17	1,92	44,89
Camarena	2.235	3.291	3.723	47,25	13,13	66,58
Chozas de Canales	1.002	3.485	3.710	247,80	6,46	270,26
Cedillo del Condado	1.542	2.520	3.680	63,42	46,03	138,65
Yuncler	1.855	3.161	3.648	70,40	15,41	96,66
Alameda de la Sagra	2.846	3.324	3.561	16,80	7,13	25,12
Pantoja	2.469	3.427	3.335	38,80	-2,68	35,07
Magán	1.137	2.738	3.225	140,81	17,79	183,64
Burguillos de Toledo	965	2.399	3.092	148,60	28,89	220,41
Novés	1.545	2.500	2.707	61,81	8,28	75,21
Gerindote	1.839	2.376	2.384	29,20	0,34	29,64
Lominchar	1.198	1.735	2.365	44,82	36,31	97,41
Cobeja	1.804	2.280	2.201	26,39	-3,46	22,01
Cabañas de la Sagra	1.288	1.802	1.781	39,91	-1,17	38,28
Pulgar	1.268	1.653	1.558	30,36	-5,75	22,87
Palomeque	483	878	876	81,78	-0,23	81,37
Yuncillos	615	791	864	28,62	9,23	40,49
Arcicóllar	562	762	784	35,59	2,89	39,50
Barcience	111	481	783	333,33	62,79	605,41
Rielves	516	700	746	35,66	6,57	44,57
Huecas	474	609	657	28,48	7,88	38,61
Total AU	72.832	111.807	125.603	153,51	112,34	172,46

Fuente: INE. Elaboración propia.

Anexo 2
Evolución de los bienes inmuebles y tasas de variación a escala municipal
y de área urbana (2000-2016)

MUNICIPIO	BI 2000	BI 2008	BI 2016	TV 2000-08	TV 2008-16	TV 2000-2016
Toledo	33.627	47.064	51.320	39,96	9,04	52,62
Torrijos	5.595	8.547	9.439	52,76	10,44	68,70
Fuensalida	4.831	7.742	8.283	60,26	6,99	71,46
Yuncos	2.752	7.756	8.604	181,83	10,93	212,65
Bargas	4.192	7.433	8.512	77,31	14,52	103,05
Olias del Rey	3.416	6.094	6.690	78,40	9,78	95,84
Argés	1.893	4.508	4.723	138,14	4,77	149,50
Numancia de la Sagra	2.364	3.818	4.094	61,51	7,23	73,18
Nambroca	2.276	4.164	4.309	82,95	3,48	89,32
Recas	1.550	3.160	4.034	103,87	27,66	160,26
Cobisa	1.757	2.847	3.066	62,04	7,69	74,50
Villaluenga de la Sagra	1.727	2.951	3.187	70,87	8,00	84,54
Camarena	1.965	3.419	3.857	73,99	12,81	96,28
Chozas de Canales	560	4.954	4.974	784,64	0,40	788,21
Cedillo del Condado	1.786	3.249	3.544	81,91	9,08	98,43
Yuncler	1.371	3.071	3.379	124,00	10,03	146,46
Alameda de la Sagra	1.451	2.420	2.949	66,78	21,86	103,24
Pantoja	1.531	2.289	2.429	49,51	6,12	58,65
Magán	959	3.213	3.609	235,04	12,32	276,33
Burguillos de Toledo	866	2.130	2.478	145,96	16,34	186,14
Novés	1.308	2.670	2.802	104,13	4,94	114,22
Gerindote	1048	1.861	1.982	77,58	6,50	89,12
Lominchar	754	1.660	1.802	120,16	8,55	138,99
Cobeja	865	1.317	1.477	52,25	12,15	70,75
Cabañas de la Sagra	865	1.304	1.353	50,75	3,76	56,42
Pulgar	970	1.254	1.365	29,28	8,85	40,72
Palomeque	836	1.113	1.148	33,13	3,14	37,32
Yuncillos	549	735	833	33,88	13,33	51,73
Arcicóllar	737	1.017	1.157	37,99	13,77	56,99
Barcience	61	932	1.064	1.427,87	14,16	1644,26
Rielves	393	791	850	101,27	7,46	116,28
Huecas	489	771	858	57,67	11,28	75,46
TOTAL AU	51.717	99.190	108.851	91,79	9,74	110,47

Fuente: Sede Virtual del Catastro. Elaboración propia.

Una asignatura pendiente: los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y el Catastro en España, una aproximación desde las Políticas de Aguas

Ignacio Sotelo Pérez¹

*Universidad Complutense de Madrid
Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (UCA/UCM)*

Resumen

El Catastro se consolida, de manera más que reseñable, como una importante Base de Datos de gran interés para la Ordenación del Territorio, las Políticas Económicas o, especialmente, para las Políticas Medioambientales, pues se puede y, además, se debe, afianzar como uno de los ejes principales en la aplicación de los principios establecidos por los Programas medioambientales

comunitarios. Y, es que, en los momentos presentes, la Política Medioambiental de la Unión Europea continúa siendo una de las notables carencias de la política comunitaria, en general, y, en las políticas de agua, en particular. De este modo, en el presente estudio se tiene por objeto analizar y valorar los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y su vinculación con el Catastro en España, generando una aproximación desde las políticas de agua, y, mostrando la utilidad que puede tener el Catastro como “Sistema de Información Territorial” en la adaptación de los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea, en España.

¹ Contratado FPU del Ministerio de Educación y Formación Profesional. ignaciosotelopez@ucm.es ORCID: orcid.org/0000-0003-0619-7732. La presente investigación se enmarca en el Proyecto de Investigación SANTANDER-UCM (2018). PR75/18-21573.

Palabras clave: Catastro, Medioambiente, Programa de Acción Medioambiental, Políticas de agua, España, Unión Europea.

Abstract

Unfinished business: The European Union Environmental Action Programs and the Cadastre in Spain, an approach from Water Policies

The Cadastre is consolidated, in a more than remarkable way, as an important Database of great interest for Territorial Planning, Economic Policies or, especially for Environmental Policies, because it can and, in addition, is due, strengthen as one of the main axes in the application of the principles established by the Community Environmental Programs. And, at the present time, the European Union's Environmental Policy continues to be one of the notable shortcomings of community policy, in general, and, in water policies, in particular. In this way, in the present study the objective is to analyze and assess the Environmental Action Programs of the European Union and their relationship with the Cadastre in Spain, generating an approach from water policies, and, showing the usefulness that the Cadastre can have as a "Territorial Information System" in the adaptation of the Environmental Action Programs of the European Union, in Spain.

Key words: *Cadastre, Environment, Environmental Action Program, Water Policies, Spain, European Union.*

Primera aproximación

Entendiendo el Catastro como un inventario de los bienes de naturaleza rústica y urbana, que refleja las más notables características físicas y jurídicas de los mismos (Moya, M. y García Rodrigo, 2001), nos aproximamos a entender la idea de que los

fines primordiales del Catastro son el fiscal, el jurídico y el de base de datos, por lo que podemos tratar del mismo en relación con las Políticas Medioambientales de la Unión Europea, desde la consecuencia de que ésta sigue siendo en los momentos actuales una de las principales carencias de la política comunitaria, en general, y en las políticas de aguas, en particular. A la par, podemos preguntarnos si la política medioambiental debe generarse desde las escalas locales, regionales o estatales, o por el contrario, ha de poseer rasgos propios que nos permita hablar *mutatis mutandis* de una política europea en materia de medio ambiente. Sin lugar a dudas, aproximarnos a una temática de tanto interés como la señalada, favorece el entender la gran utilidad que, en su aplicación a la realidad medioambiental de nuestro país, puede tener el Catastro como "Sistema de Información Territorial", que coadyuve los procesos de adaptación de los denominados "Programas" de la Unión Europea. Se cumple de esta manera una cuestión de relativa importancia, el hecho de que el Catastro puede permitir alcanzar los objetivos propios de una Base de Datos de carácter multifuncional y polivalente, a disposición de las distintas Administraciones, empresas y particulares que disponen de esta manera, en sus tomas de decisiones, de una valiosísima información, que debe verse complementada por la realidad en la que se basa la susodicha Política Medioambiental de la Unión Europea.

De hecho, cuando la analizamos, resulta imprescindible detenernos en uno de sus elementos más importantes, los Programas de Acción Medioambiental, entendidos como los ejes fundamentales de las mismas, que se inscriben en el conjunto de derecho de la Unión, esto es, por medio de diferentes documentos jurídicos como son las Directivas o los Reglamentos, que afrontan temáticas tan dispares como pueden ser el "ruido", la "gestión de los diversos residuos", la "calidad del aire", la "modificación de los organismos", o el "daño medioambiental",

entre otros. Es en estos puntos en los que la finalidad fiscal del Catastro puede desempeñar un papel fundamental, pues esta fuente de conocimiento de los bienes y de sus rendimientos (como base de un impuesto de producto), o valor para gravar al sujeto pasivo por la percepción de los mismos, a través de figuras impositivas diversas (contribución territorial rústica y pecuaria, impuestos sobre la renta de las personas físicas, impuesto extraordinario sobre el patrimonio,...), rendimiento o valor que, por otra parte, genera resultados directos o indirectos en posibles beneficios o actividades de los títulos de los bienes (e aquí, de nuevo, el enorme valor del Catastro en la aplicación de la Política Medioambiental Comunitaria).

Por otra parte, en un principio, la concreción jurídica de estos programas supuso un complejo contratiempo que resolver, puesto que por aquel entonces los Estados miembros (congregados en el contexto del Consejo) eran los encargados de adoptarlos a través de resoluciones, convirtiéndose en una práctica habitual hasta que mediante el Acta Única Europea, y, posteriormente, en el Tratado de Maastricht de 1992, se crean como tal, decretando de forma determinada que desde aquel entonces, estos programas tendrían que ser aprobados por el Consejo. Podemos afirmar, de esta manera, que la Comunidad europea comenzó a poner en práctica sus intervenciones en materia de medio ambiente en los prolegómenos de la década de los sesenta del pasado siglo, sin contar con un sustento jurídico previamente establecido en ninguno de los Tratados Europeos (ni en el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, ni si quiera en el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ni en ninguno en particular, empleándose la conveniente “cláusula de competencias implícitas”)².

En concordancia con los aspectos que recogen los Tratados, hay que remarcar que, en lo concerniente a los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que «*El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas se adoptarán de conformidad con las condiciones contempladas en el apartado 1 o en el apartado 2, según proceda*» (art. 192.3 del TFUE). Por lo tanto, y siguiendo el criterio de Fernández De Gatta Sánchez (2013), en cuanto a los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente, “la naturaleza jurídica del acto de aprobación hace tiempo que se ha despejado, al aprobarse a través de una decisión”, radicando su verdadera relevancia en el de establecer “la programación de las maniobras y actuaciones medioambientales que lleva a cabo la Unión Europea para unos años concretos, la preferencia de esas maniobras y actuaciones, y sus doctrinas aplicables a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente”.

Encontramos, nuevamente, cómo el Catastro, a través de su finalidad jurídica, puede coadyuvar a introducir las Políticas Medioambientales de la Unión Europea en nuestro país. De hecho, la susodicha finalidad del Catastro, no siempre alcanzada en

41-42, pp. 71-121. Empleando la obra citada, también podemos apreciar cómo a través de una serie de textos (que comprenden los años 1970-1972), la Comisión Europea empezaría a preocuparse de manera más reflexiva sobre las cuestiones concernientes con el medio ambiente. Gracias a la Cumbre de París (de 1972) de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros y de la reunión de Ministros de Medio Ambiente de Bonn (de 1972), se avalaría respectivamente la Política sobre medio ambiente de la Unión y por el otro que dicha política sería articulada por medio de los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente.

² Fernández De Gatta Sánchez, D. (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*,

España, tiene como objetivo fundamental que los datos catastrales sean la base en las que se fundamenten la titularidad registral y jurídica del bien, entre otros (Moya y García Rodrigo, 2001).

Políticas medioambientales y recurso hídrico en el ámbito comunitario desde la perspectiva catastral

El Catastro, señalábamos anteriormente, se nos presenta como una Base de Datos, de enorme utilidad para objetivos tan diversos como la Ordenación del Territorio, la Política Agrícola Común, o las Políticas Medioambientales. Desde esta última perspectiva, puede y debe servir de cauce para aplicar en nuestro país los postulados que marcan los principales objetivos de los Programas medioambientales Comunitarios. De hecho, en ellos se puede incluir lo establecido por el artículo 87 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, mediante el cual se establecen aquellas cuestiones que son compatibles y aquellas otras que son incompatibles con el denominado Mercado Común «1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. 2. Serán compatibles con el mercado común: a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos; b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional; c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía

de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. 3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo; b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común; d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común; e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión». Por lo tanto, se entenderá compatible con el denominado Mercado Común, las subvenciones otorgadas por el Estado por medio de fondos calificados como de estatales, siempre y cuando, no den muestra de falseamiento respecto a la competencia, dejando a un lado el favorecer a empresas y producciones concretas (Fernández De Gatta Sánchez, 2013).

De hecho, desde la perspectiva del Catastro, es de notable interés el intercambio de información con otros organismos públicos como los registros de la propiedad, entre otros (cuestión fundamental para la Política del Medio Ambiente). Resulta de especial interés, en la aplicación de estas políticas, la información catastral de los “Mapas de Cultivos y Aprovechamientos” (mapas de masas de cultivos agrícolas o aprovechamientos diversos delimitados sobre el Mapa

Topográfico Nacional 1:50.000, que, aunque no desciende al detalle de la parcela, su información puede complementarse por agregación de planos u ortofotos, de especial interés del Catastro de rústica), la evaluación de los recursos agrarios (es de interés los Programas de Evaluación de los mismos), las encuestas sobre superficies y rendimientos de cultivos (fundamentales para la investigación de superficies, tomándose como unidad de trabajo de campo el conocido como “segmento” territorial —cuadrado de 700m. de lado, equivalente a 49ha.— dentro del “Marco de Áreas”).

De esta manera, al tratar de los Programas de Acción Medioambiental podemos diferenciar tres grandes periodos o etapas; a saber: Una primera etapa, que corresponde *grosso modo* con la promulgación de los programas de Acción Medio Ambiental Primero (1973-1976), y, Segundo (1977-1981). En líneas generales, se caracteriza, primordialmente, por el empeño de poder “corregir” la contaminación, desde planteamientos metafóricamente hablando, “verticales”, entendiendo la materia medioambiental, como un tema autónomo, aislado del resto de las políticas de la Unión Europea. Estos dos primeros Programas incidieron, esencialmente, en enumerar los «principios y objetivos y en la búsqueda de respuestas inmediatas a los graves problemas planteados por la contaminación y las perturbaciones introducidas en el medio natural» (Sotelo Navalpotro, 2000) (es decir, se centraron en intentar aliviar las secuelas propias de las actividades económicas generadas por las denominadas sociedades industriales).

La Segunda etapa, engloba a los Programas de Acción Medioambiental Tercero (1982-1986), Cuarto (1987-1992), y, Quinto (1993-2000). El primero de ellos, fue aprobado en el año 1983 y se caracterizó por recoger en una “estrategia de carácter global dirigida a prevenir y proteger al medio natural, y, a sus recursos asociados”, generándose con este programa una notable

transformación evolutiva tanto en el tratamiento de la protección medioambiental como en el pensamiento político, señalándose como elemento esencial, la prevención, realidad que supone, por un lado, la responsabilidad de sortear la producción de problemas hacia el medio ambiente, y, por el otro, la obligación de alcanzar un adecuado desarrollo económico. El Cuarto Programa, por su parte, insistió en entender que los recursos medioambientales se establecerían como el cimiento “del desarrollo socioeconómico presente y futuro” (los cuales por supuesto también se encontraban sujetos a una serie de límites previamente establecidos). En este sentido el enfoque preventivo tendría que materializarse por medio de la integración de las reivindicaciones de naturaleza ambiental dentro de la planificación, insistiéndose reiteradamente en la relevancia de valorar de forma previa, aquellas repercusiones que la intervención del ser humano tenía sobre el Medio Ambiente (siendo esta última anotación comprendida como un instrumento de gran trascendencia a la hora de poderse asegurar la mencionada integración). Todo esto, se verá resaltado con la adopción del Quinto Programa de Acción Medioambiental y su aproximación a lo que se ha calificado como: “desarrollo sostenido” (Moya y García Rodrigo, 2001).

Respecto de la Tercera etapa, señalar que coincide con los últimos Programas de Acción Medio Ambiental, es decir, el Sexto (2001-2012), y, el Séptimo (para el periodo comprendido del 2013 hasta el 2020). En los momentos actuales, respecto de la Política medioambiental de la Unión Europea, señalar que predomina lo que la comunicación de la Comisión del 24 de enero del 2001, sobre el sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente³, denominaría como “la superación

³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre

del enfoque estrictamente legislativo, llegándose a otro calificable como estratégico”, con la finalidad de poder afrontar los desafíos surgidos, en esta materia. Este enfoque suponía emplear medidas e instrumentos dispares para que respaldasen e influyesen en las resoluciones que inciden directa o indirectamente, tanto en los consumidores, como en las empresas, y, en las demás figuras ciudadanas y políticas⁴. En esta línea, tanto el Sexto como el Séptimo Programas de Acción Medioambiental, se sustentan sobre cuarenta años de aproximaciones a distintas políticas que no siempre pueden ser calificadas como medioambientales, así como en unas estrategias orientadas a concienciar al conjunto de la ciudadanía, con su sistema económico, y su medio natural. Para ello, se ha optado por buscar un tipo de modelo energético diferente, y, por una economía caracterizada por su distintivo de “baja emisión”, así como en el tratamiento, investigación y puesta en práctica de las energías renovables, la gestión de los recursos, la biodiversidad, la “ecoinnovación”,..., marcando los objetivos del futuro, con la “Estrategia de Biodiversidad”, 2020, la “Hoja de Ruta de Eficiencia de los Recursos”, o la “Hoja de Ruta hacia una Economía Baja en Carbono, del año 2011, entre otras⁵.

el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM (2001) 31 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁴ Eur-Lex. *Access to European Union Law*.

En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128027>

⁵ Fernández De Gatta Sánchez, Dionisio (2013): *El Séptimo Programa...* op. cit. En relación con este tema, el autor citado se centra en mostrarnos la relación que existe y ha existido entre los Tratados Europeos actuales y los Programas de Acción Medioambiental europeos. De este modo se aprecia como dentro del artículo 192. 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 175 TCE) se establece que “El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse”. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/1).

Lo hasta aquí expuesto nos muestra como el Catastro puede favorecer la aplicación de la Política Medioambiental Comunitaria en nuestro país, a través de la gran cantidad de usos y servicios que puede prestar el dato catastral, coadyuvando al logro de una mayor eficacia de las Administraciones, favoreciendo la obtención de una gran cantidad de beneficios añadidos. Detengámonos, por lo tanto, en el tratamiento, desde el Catastro, de los mencionados Programas.

La promulgación de los Programas de Acción Medioambiental (1973-1981) y su implementación en el Catastro

En este lapso nos encontramos con dos Programas. Entre 1973 y 1976, el Primero se centró en desarrollar ciertas medidas destinadas a combatir eficazmente las cuestiones relacionadas con la contaminación. El contexto económico y fiscal que reconoce este primer Programa, se concreta en mostrarnos como «los costes ocasionados por la prevención y la supresión de las perturbaciones de los daños incurrirán, por principio, al causante de la contaminación; no obstante, cabe admitir excepciones y arreglos especiales, en particular, para los periodos transitorios, con tal que no se deriven de ellos distorsiones importantes en los intercambios y en las inversiones internacionales. Sin perjuicio de que se apliquen las disposiciones de los Tratados, será conveniente establecer en forma precisa, a escala comunitaria, este principio, y definir sus modalidades de aplicación, incluidas las excepciones. Cuando se concedan excepciones, será conveniente, asimismo, tener presente la necesidad de eliminar progresivamente los desequilibrios regionales en la Comunidad» (Moya y García, 2001). Se

acentúa de esta forma, el entendimiento por el cual, aquellos costes originados a causa de la supresión y la prevención de los considerados “trastornos” que afectan a las cuestiones relacionadas con la contaminación, recaigan directamente sobre el que ha dado lugar a la perturbación o contaminación. Corresponde en este aspecto, destacar que estos costes mencionados, son los propios de la supresión y la prevención de las perturbaciones, y respecto al responsable, o mejor dicho, el que ocasiona la citada contaminación, se ha de valorar como estos costes provocados por las intenciones de prevenir la contaminación, son los mismos que se producen de forma posterior a la producción de la contaminación. Por lo tanto, en lo concerniente a la ejecución de cualquiera de los programas de acción medioambiental que se precie, ha de interpretarse la relación existente entre dicha ejecución con el coste económico que se realiza en la obtención de los medios económicos necesarios para su puesta en marcha (medios, que se entienden que son diversos y que observados desde el punto de vista de su financiación pueden comprender desde adquisición de medios económicos para ciertos estudios, medidas o proyectos determinados, hasta para lograr conseguir subvenciones. (Rodríguez, 2000).

En consecuencia a efectos fiscales y económicos, este primer Programa de Acción Medioambiental, señala la «conveniencia de adoptar un método común de evaluación del coste de la lucha contra la contaminación», indicándose que en el cumplimiento de la etapa primera de la programación, se haría todo lo posible por implantar —en el seguimiento de los informes de la OCDE— aquellos métodos que sean precisos para evaluar los costes de la “contaminación de las aguas y del aire”, combatiéndose contra la contaminación provocada por ciertas ocupaciones de carácter industrial. Estos estudios serían complementados por

los análisis de los distintos instrumentos económicos empleados en el marco de las políticas medioambientales, anunciada por ese principio que establece que “*quien contamina paga*”, sin menoscabar lo dictaminado por la normativa establecida por el Mercado Común. (Fernández De Gatta Sánchez, 2013)

Respecto del denominado “Segundo Programa ambiental de la Comunidad Europea (1977-1981)”, destacar que pone en valor la necesidad de aprobar una serie de figuras instrumentales, entre las que destaca el procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental”, metodología cuya praxis impida las consecuencias y perjuicios más dañinos, consecuencia de las actividades antrópicas y su incidencia sobre el medio ambiente. Todo ello, sin olvidarse del afán por combatir la contaminación, como finalidad principal de sus postulados. El segundo Programa de Acción Medioambiental (aprobado el 17 de mayo de 1977), puso de manifiesto, por un lado, la materialización efectiva de la política medioambiental de la Comunidad Económica Europea, emprendida a través de las actuaciones iniciadas en el Primer Programa de Acción Medioambiental, y, por el otro, la continuación de los objetivos marcados en el susodicho Programa, utilizando, en mayor o menor medida, los mismos mecanismos.

Pese a todo, el segundo Programa incorporaría una novedad importante que le infundiría una cierta singularidad respecto a su antecesor, se trata de un considerando que, entre otras cuestiones, otorgaría una prioridad especial a las medidas destinadas a proteger las aguas y su correspondiente disminución de los efectos nocivos provocados por la contaminación. Dicho considerando señala que «*Considerando, en particular, que en materia de reducción de contaminación y ruidos ambientales, ha de otorgarse prioridad a las medidas relativas a la protección de las aguas y a las de la contaminación del aire y que la lucha contra*

el ruido debe ser objeto de nuevas medidas; que conviene, además, reforzar el carácter preventivo de la política relativa, al Medio Ambiente y conceder una atención especial a la protección y a la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales». Se deduce que en este segundo Programa de Acción se puede observar una cierta tendencia dirigida hacia la prevención de los problemas, en vez de asumir las consecuencias de éstos; es decir, en lugar de dar solución a los mismos, se trata de prevenirlos antes de que surjan⁶. Igualmente, se señala que «la política óptima relativa al medio ambiente estriba en impedir desde el origen la aparición de contaminantes o de perturbaciones antes que en combatir ulteriormente sus efectos [...] esta política (la del medio ambiente) tiene su origen, sobre todo, en la comprobación de que el desarrollo económico sin precedentes... tropieza actualmente con algunas trabas. Entre éstas figura la limitación de la explotación de los recursos naturales». Por lo tanto, este segundo Programa tiene interés por abarcar, tanto los principios y objetivos marcados en el primer Programa de Acción Medioambiental, como por promover la denominada política medioambiental preventiva.

Por otra parte, señalar que en Programa se denota el influjo que la política medioambiental tiene sobre algunas actividades de índole económico, incorporando de una parte ciertas “modificaciones de carácter estructural”, y de otra la aplicación

de ciertos actos de naturaleza coercitiva. En relación a este aspecto, la implantación de una política medioambiental supone un conjunto de intervenciones de orden social y económico. Desde esta perspectiva, el Programa destaca por ser capaz de atender, una serie de observaciones centradas en tres puntos esenciales: en primer lugar, «la protección y mejora del medio ambiente deben considerarse como datos indisolubles de la organización y promoción del progreso humano» (parte introductoria); en segundo lugar, la ausencia de una oposición al desarrollo económico por parte de la política medioambiental, en tercer lugar, no se debe vincular el desarrollo económico con el deterioro del medio natural en el que se desarrolla la vida diaria del ser humano, ya que este tiene que ser capaz de dotarse de los hábitos y modos de vida que le hagan posible la consecución de su propio desarrollo económico, en armonía con los recursos que la naturaleza le otorgan. (Fernández De Gatta Sánchez, 2013).

De igual modo, podemos subrayar la trascendencia e influjo que ha tenido y tiene en mencionado principio de “quien contamina paga”, presente desde sus inicios en los Programas de Acción medioambiental, y que través de la recomendación 74/436 Euratom, CECA, CEE, referida a la imputación de los costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medioambiente⁷, se instauraba las distintas regulaciones necesarias para su aplicación.

⁶ Sánchez Muñoz, M.J. (2006): *Treinta Años de Actuación en Materia de Medio Ambiente en la Unión Europea*. En <http://ccoo.upv.es/files/Medio-Ambiente/2006/Politica-de-Medio-ambiente-en-Europa-en-30-anos.pdf>. De esta forma, tal como se nos muestra en este documento citado, para alcanzar una política considerada como óptima, se intentaría lograr impedir desde el origen el surgimiento de contaminación en particular o de cualquier tipo de perturbación en general, preferiblemente antes de que haya que hacer frente a sus nefastos efectos. En este sentido los “principios básicos se centraron en la prevención” al igual que tomaría relevancia la denominada “política medioambiental preventiva”.

⁷ 75/436/Euratom, CECA, CEE: Recomendación del Consejo, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. En esta recomendación se determinaría que con respecto al principio de “quien contamina paga” que «el principio de «quien contamina paga» ha sido aceptado en el marco de la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente» (considerando primero).

Todo ello sin olvidarnos de que este principio “tubo que ser objeto de unas reflexiones y estudios por parte de un grupo de expertos economistas y de la Comisión”. Las cuestiones sobre las que reflexionaron se redujeron a lo albergado dentro del plan de acción; a saber: lo concerniente a la problemática que supone aplicar el principio dentro de los horizontes relacionados con los “contaminadores” que desarrollan actividades sensiblemente contaminantes sobre una determinada área territorial, y que perjudican directa o indirectamente a un conjunto de países, y, lo relativo a la realización de las «disposiciones de la recomendación 75/436 Euratom, CECA, CEE⁸, por lo que respecta a la armonización de los instrumentos, en particular para el funcionamiento del sistema de cánones» (Fernández De Gatta Sánchez, 2013).

El tercer, cuarto y quinto programas (1982-2000) y la información catastral

A lo largo de este período se introducen acciones de naturaleza exclusivamente preventivas, tal como se remarca en los ejemplos relacionados con las disposiciones normativas de Derecho Comunitario como son la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y en la que se recoge en relación a estas medidas preventivas que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización,

⁸ 75/436/Euratom, CECA, CEE: Recomendación del Consejo, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. Dentro de los principios y modalidades de aplicación recogidos en esta Recomendación, nos encontramos con que «Para aplicar el principio de «quien contamina, paga», los principales instrumentos de que disponen los poderes públicos para evitar la contaminación son las normas y los cánones.

los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos» (art. 2) o la Directiva que posteriormente derogaría a esta, la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y en la que también se establecería que «Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga. Las repercusiones sobre el medio ambiente han de tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión» (considerando 2), y que por lo tanto ampliándose en el mencionado artículo 2 de la Directiva 85/337/CEE, se regularía que «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos en el medio ambiente» (art. 2), incluyéndose una mínima concreción respecto a las medidas previas a la concesión de las autorizaciones de aquellos proyectos influyentes sobre el medio ambiente, y que demuestra el carácter continuista de las iniciativas preventivas específicamente establecidas por el Tercer Programa de Acción Medioambiental⁹.

⁹ Dicha tendencia sería mantenida, como así se demuestra en la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la

Otro de los aspectos a reseñar de este tercer Programa de Acción Medioambiental, se centra en destacar la “necesidad” de incorporar la “compleja problemática económica de los distintos Estados”, dentro del contexto del resto de las demás políticas, es decir, un Programa que marca un antes y después en la relación con los problemas de los Estados respecto de las cuestiones económicas, en general, y el conjunto de las políticas medioambientales, en particular. Así se aprecia cuando se refleja que dicha incorporación ha sido producto de considerar «que la utilización más económica posible de los recursos naturales que ofrece el medio ambiente requiere que se refuerce el carácter “preventivo” de la política de medio ambiente, en el marco de una estrategia global y que se tienda a integrar las preocupaciones del medio ambiente en otras políticas comunitarias; la política de medioambiente se nos presenta como una política finalista, en tanto en cuanto es o puede ser objeto de implicación por las diferentes políticas instrumentales y sectoriales, ya que pretende alcanzar a dos objetivos, que son la “preservación o protección” —sincrónicos— y la conservación del medio ambiente —diacrónico—» (Fernández De Gatta Sánchez, 2013: 86).

Deteniéndonos en el papel del recurso hídrico en este Tercer Programa, podemos diferenciar: a) las medidas recogidas en el texto de la Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983, dirigidas a reducir la contaminación, preferiblemente desde el origen, en el ámbito de la “lucha contra la contaminación” tanto de las aguas continentales, como en las aguas marinas¹⁰. Des-

evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, tal y como se recoge en la línea marcada por el Tercer Programa de Acción Medioambiental.

¹⁰ Recogidas dentro de la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a

de esta perspectiva, el contenido recogido dentro del Anexo de la mencionada Resolución¹¹, en la que se aprecia el tratamiento del recurso hídrico dentro del “apartado II”, denominado el Desarrollo de una Estrategia Global, el agua es considerado como un recurso que al condicionar la calidad de vida, se concibe dentro de los objetivos finales de la política medioambiental.

Igualmente, en el “apartado III” (bajo la rúbrica de la Prevención y Reducción de la Contaminación y de las Perturbaciones en los diferentes medios), se disponen de una serie un puntos de notable interés; a saber: 1) el epígrafe 16 titulado “aguas continentales y marítimas” en el que se determina textualmente como «*La Comisión proseguirá las acciones emprendidas en el marco de los primeros programas y aplicará las decisiones y directivas adoptadas por el Consejo, a fin de prevenir y reducir la contaminación de las aguas. Dichas decisiones y directivas se refieren, en particular, a los ámbitos siguientes: a) lucha contra la contaminación causada por sustancias peligrosas, b) control de la contaminación por los vertidos de hidrocarburos c) supervisión y control a fin de mejorar la calidad de las aguas y reducir la contaminación*». 2) el epígrafe 19 en el que se asimila como «*En lo referente a las aguas continentales, la Comisión estudiará el vertido de sustancias orgánicas, así como el de determinadas inorgánicas que aceleran el proceso de eutrofización de las aguas, así como la contaminación térmica provocada por los procesos de producción y que no solamente se combina con las demás formas de contaminación, sino que, además, constituye un despilfarro de energía*». Y, para concluir, 3) el tercer Programa de acción incorpora en el epígrafe 20 la idea de que

la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986).

¹¹ Anexo: Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (de 1982 a 1986).

«la Comisión seguirá participando en los convenios internacionales relativos a la protección de las aguas continentales y de las aguas marítimas de los que la Comunidad es parte contratante y negociará la adhesión de ésta a los demás convenios que tengan el mismo objetivo, marco de la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación. Por su parte, la Comunidad aceptará aportar una contribución apropiada para la solución del problema de la contaminación del Rin, especialmente por la sal, tal como el Parlamento Europeo reclama en su Resolución, de 20 de noviembre de 1981. El problema de la contaminación del Mosa, río que atraviesa tres Estados miembro, deberá tenerse muy en cuenta por la Comisión. Por otra parte, ésta desarrollará su acción en favor de la protección del Mar del Norte. La Comisión acentuará sus esfuerzos encaminados a la protección del Mar Mediterráneo. Con este fin, la Comisión ha consignado en su presupuesto previsto para 1982 créditos que permitirán hacer más evidente y más eficaz la presencia de la Comunidad en esta región»¹². En definitiva, se planteaban las bases para que los Estados miembros iniciasen una serie de estudios e investigaciones que coadyuvaran a la mejora de la calidad de las aguas continentales y marítimas, que bañan los territorios comunitarios.

El Cuarto Plan (1987-1992), por su parte, se caracteriza por la puesta en práctica de medidas dedicadas a cuestiones tan singulares como la educación, la investigación, o la información. La aparición de este Cuarto Plan confirmó el desarrollo continuista de

la conciencia medioambiental, consolidando la tendencia de la política de protección sobre el medio ambiente, como elemento esencial del conjunto de las políticas de la comunidad y como un componente elemental para la “toma de decisiones” en materia económica¹³. La Protección medioambiental se entendería como una parte inserta en la política general, que velaría por el cuidado de los recursos naturales, y por mejorar la “calidad de vida”. Para alcanzar estos objetivos se pondrían en marcha una gran variedad de procesos y medidas (tales como la adopción de cargas, impuestos, ayudas de naturaleza estatal, cánones, autorizaciones para los vertidos, entre otros, es decir, instrumentos económicos, todos ellos)¹⁴. Igualmente, entre estas medidas, también se incluirían aquellas regulaciones de carácter legal (referente a procesos, a los desechos, y a los productos). De igual manera, las medidas relativas a las cuestiones relacionadas con la educación medioambiental se reseñaron como “fundamentales”, para concienciar a la ciudadanía sobre este tema (tanto es así que el año 1987 sería escogido por parte del Consejo como el “año europeo del medioambiente”) (Rodríguez, 2000).

Respecto del recurso hídrico, dentro de este cuarto Programa de Acción Medioambiental, descubrimos un amplio y extenso desarrollo de esta materia. Así en la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos

¹² Anexo: Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (de 1982 a 1986). Igualmente, el punto 21 hace una breve referencia al “saneamiento de las aguas del Rin”; o al papel de la Comisión respecto a las repercusiones y los problemas ocasionados por las instalaciones municipales de incineración de residuos o de los lodos provenientes de los lodos de aquellas instalaciones municipales de depuración de aguas residuales, que pueden afectar al medio ambiente.

¹³ Magariños, A. (1999). En cuanto a la integración de la Política medioambiental con el resto de las políticas comunitarias, el Cuarto Programa de Acción muestra como «la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la comunidad tendrá en cuenta: las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

¹⁴ (Fernández De Gatta Sánchez, 2013: 90). En relación con los instrumentos económicos, este Cuarto Plan de Acción en materia de Medio Ambiente, incluye una cuestión novedosa respecto a los tres Programas anteriores, haciendo una clasificación de los mismos.

en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992), se expone la importancia de que la actuación comunitaria se centre en los sectores prioritarios (siempre dentro del respeto de las competencias de la Comunidad Europea, en general, y de cada uno de los Estados miembros, en particular). Dentro de estos sectores prioritarios, la Resolución del Consejo anuncia la prevención de la contaminación, dedicando una serie de epígrafes destinados a albergar las cuestiones relacionadas con el recurso líquido. De esta forma podemos encontrar, el “epígrafe: a” dedicado a la “reducción, en la fuente, de contaminantes y molestias en los diferentes ámbitos” contiene la *«lucha contra la contaminación procedente de fuentes puntuales o difusas del agua dulce y del agua del mar, entre otros medios por la aplicación de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, y por la mejora general del medio ambiente acuático, en particular en el Mar del Norte y en el Mediterráneo»*. El “epígrafe k”, enuncia la *«mejora de los recursos hidráulicos y de la gestión de las aguas, en particular mediante la reducción de la contaminación de las aguas, la protección de las cuencas de captación y el fomento de la reutilización de las aguas usadas»*. El “epígrafe o”, destaca la *«cooperación con los países en desarrollo respecto a los problemas de medio ambiente y a la protección de los recursos naturales, en particular en lo relativo a las cuestiones de desertización y de suministro de agua, a los bosques tropicales y a la producción y utilización de productos o sustancias peligrosas, y a la cooperación tecnológica»*.

De igual modo, se contempla en su apartado cuarto, dedicado a la “Actuación en sectores específicos”, en su epígrafe 4.1

(destinados al tratamiento del Agua dulce y agua de mar), a partir del Programa de Acción anterior, que *«en materia de medio ambiente señalaba que la Comisión continuaría adoptando las medidas iniciadas con arreglo a los dos primeros programas y que aplicaría las directivas y decisiones adoptadas por el Consejo con vistas a prevenir y reducir la contaminación del agua. Estas directivas y decisiones se referían, en particular, al establecimiento a nivel comunitario de normas de calidad relativas a distintos tipos de agua (las aguas superficiales, el agua potable, las aguas de baño y las aguas subterráneas se regulan junto con las aguas utilizadas para la cría de pescado y moluscos), así como a la reducción de la contaminación causada por los vertidos de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático»*, y a través de la exposición de las principales áreas de actividad contempladas por el tercer Programa de Acción (“control de la contaminación causada por vertidos de gasolina”; “vigilancia y control con vistas a mejorar la calidad del agua y a reducir la contaminación”; y el “control de la contaminación causada por sustancias peligrosas”), el Cuarto Programa en materia de Medio Ambiente sostiene, no solo el mantenimiento de la validez de estas prioridades, sino que también en cierto modo las amplía¹⁵.

En definitiva, el cuarto programa incorporó una serie de transformaciones en la dirección de la política ambiental comunitaria, pasando el medio ambiente a jugar un papel esencial —de profunda implicación económica—, tanto en los sectores prioritarios marcados en estas líneas, como en lo concerniente a los precios y a los costes, realizándose en este programa referencia especial a las “externalidades” causadas debido a la “interrelación existente entre las distintas políticas, así como por las deno-

¹⁵ La Comisión seguirá destinando parte de sus esfuerzos a este tema y le prestará una atención especial en los trabajos relacionados con la zona mediterránea en el marco de MEDSPA.

minadas *deseconomías de escala*” (y que en relación a estas cuestiones se muestra como «es conveniente respetando el Tratado tal como ha sido modificado por el Acta única Europea, evitar la adopción por los estados miembros de medidas divergentes que puedan producir distorsiones económicas y de la competencia en el Mercado Común»). De este modo no resulta extraño que en el esfuerzo ambiental en el ámbito comunitario, los veinte convenios internacionales existentes, se verían reforzados por doscientos instrumentos legislativos que comprenden ámbitos tan diversos como son el aire, las sustancias peligrosas, los residuos, la preservación de la naturaleza, los diversos procedimientos administrativos, las diversas informaciones ciudadanas, la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental, o el recurso hídrico (Santa María Beneyto, 2000).

El quinto Programa ambiental de la Comunidad Europea (1993-2000), se distinguirá, principalmente, por un enfoque dirigido hacia el “principio de desarrollo sostenible”. Desde esta perspectiva, la política medioambiental de la Comunidad Europea en aquel momento se caracterizaría por encontrarse inmersa en una profunda conflictividad, ocasionada por una serie de circunstancias muy concretas: la primera de ellas, la influencia de la política medioambiental sobre las demás políticas (como por ejemplo, la política comercial, fundamental para la creación de un mercado único común). La segunda de estas circunstancias, el incremento de fondos económicos hacia la política medioambiental (lo que daría lugar a una disputa muy compleja entre los distintos Estados miembros, y en el que podemos encontrar uno de los ejemplos más llamativos en la controversia surgida entre Alemania y España, en torno a la idoneidad o falta de la misma por establecer un “fondo de cohesión” que facilitase el sustento de las diversas actuaciones de tutela medioambiental; conflictividad que se ha ido acrecentando, no solo con el paso de

los años, sino también por la incorporación de nuevos países al espacio comunitario).

Respecto del “principio de desarrollo sostenible”, en este Quinto Programa de Acción Medioambiental se asume la tendencia de vincular positivamente la conservación medioambiental con el calificado como “desarrollo sostenible” (cuya finalidad se sustentó en el intento de poder lograr la conservación de los recursos de la naturaleza, lo que en ciertos casos daría lugar a la necesidad de cambiar de manera rotunda algunas pautas de vida, y de consumo). Si nos acercamos a lo recogido por el Tratado de Maastrich en el que se dispone que «1. *La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: — la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; — la protección de la salud de las personas; — la utilización prudente y racional de los recursos naturales; — el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente*» (art. 130 R), se puede captar como lo anteriormente expuesto (la conservación de los recursos naturales), nos acerca a los dictámenes predispuestos en este artículo 130R (la relevancia de prevenir de forma cautelar). El ansiado “desarrollo sostenible” se lograría alcanzar a través del empleo de dos reglas —si se prefiere principios— importantísimos, el “reparto de la responsabilidad” y el “quien contamina paga”, en la toma de decisiones, contando para ello con el respaldo práctico de administraciones locales y regionales, los distintos gobiernos, la ciudadanía en su conjunto, empresas u organizaciones de carácter internacional, amén de las distintas funciones encargadas a las Administraciones, que tienen el cometido de conseguir lograr “el desarrollo sostenible” mediante la eliminación de los obstáculos que impiden el desenvolvimiento de las actividades empresariales en cada uno de los sectores, sin obviar la temática medioambiental. De

igual modo, a las Administraciones locales, Autonómicas y Regionales se les encarga el logro de los mencionados objetivos de “política económica y desarrollo sostenible”¹⁶.

Desde esta perspectiva, el principal de los objetivos a conseguir por el Quinto Programa, se centró en procurar “transformar el modelo de desarrollo de la Comunidad Europea”, con la intención de impulsar el desarrollo sostenible. Asimismo, dicho programa continuó buscando dar soluciones factibles a los problemas de índole medioambiental como son la gestión de residuos, la protección de la naturaleza y de la biodiversidad, la acidificación y calidad atmosférica, el Medio Ambiente urbano, las zonas costeras, o la gestión de los recursos hídricos entre otros.

De todo lo anteriormente expuesto, se infiere como el medio ambiente se nos ha sido presentado (por parte de este Programa) como un elemento fundamental de “justicia” y de “desarrollo” social. El medio ambiente como un “factor de desarrollo económico”, a través del cual, se es capaz de alcanzar mayores niveles de beneficios tanto económicos como sociales (esclareciéndose así, el beneficio doble tanto en el campo económico, como en el medioambiental). Todo ello en contraposición a los puntos de vista más tradicionales, que observaban este mismo “factor de desarrollo y de justicia” como elemento restrictivo. Este cambio de postura, puede deberse a que el sistema capitalista ha sido capaz de

aprovechar las oportunidades de negocio procedentes de la “mercantilización” de la materia medioambiental, gracias a un proceso en el que los sectores ambientales han vivido la experiencia en un amplio sentido, de ver como se revalorizaba tanto desde una perspectiva social, como cultural y económica, llegándose incluso a equiparar como un factor más de justicia social (Villamil Serrano y Maties García, 1998).

En este programa se concede una gran importancia a los temas relacionados con el agua, como recurso líquido. Inicialmente, en la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, se recogió en la parte primera (dedicada a la Política y Estrategia en favor del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Europea), Capítulo 1 (destinado a la exposición del Estado del Medio Ambiente: Logros y Perspectivas), como en concordancia con la presentación de este Quinto Programa de Acción Medioambiental se ha publicado un informe en el que se presentaría de forma actualizada la situación sobre el estado del medio ambiente (cuestión fundamental a la hora de elaborar las distintas estrategias), llegándose a una serie de conclusiones, entre las que destacamos: Primera, respecto a lo relacionado con la Contaminación acuática *«Se han realizado progresos en relación con algunas fuentes concretas de contaminación de las aguas continentales, pero esos avances están siendo contrarrestados por el aumento de la contaminación procedente de fuentes difusas, especialmente la agricultura. La calidad de las aguas está amenazada y aumenta la eutrofización de las aguas marinas y continentales. No se están cumpliendo los objetivos de la Directiva sobre aguas subterráneas, recursos sobre los que se ciernen cada vez más amenazas como consecuencia de su explotación excesiva y de la contaminación. Por lo que se refiere a las aguas del mar, se ha reducido en alguna me-*

¹⁶ (Fernández De Gatta Sánchez, 2013: 92). En este sentido, el Quinto Programa de Acción, sugiere (en la búsqueda de un mayor grado de conocimiento) el logro de un conjunto de objetivos prioritarios: 1) “acidificación y calidad atmosférica”. 2) “Medio Ambiente urbano”. 3) “gestión de residuos”. 4) “Protección de la naturaleza y biodiversidad”. 5) “Cambio Climático”. 6) “zonas costeras”. 7) “gestión de los recursos hídricos”. Todos y cada uno de estos puntos temáticos demuestran los diversos obstáculos e inconvenientes existentes en esos momentos y en los que hoy día todavía, pese a los avances producidos, queda muchísima labor por hacer por parte de la Comunidad.

didada la contaminación provocada por ciertos residuos orgánicos, metales pesados y vertidos radiactivos, pero persisten fuertes presiones sobre todo en la región mediterránea, el Mar del Norte y el Mar Báltico». Segunda, en lo referente a la Degradación del suelo, este informe se ocupa del recurso hídrico al disponer que «Las Directivas sobre gestión de residuos y uso de lodos de depuración de aguas residuales en agricultura, así como algunos aspectos de la Directiva «Seveso» relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales han contribuido en gran medida a la protección de los suelos. Sin embargo, el uso excesivamente intensivo del terreno y el abuso de fertilizantes químicos, plaguicidas y herbicidas, el drenaje y el aclareo están deteriorando el suelo y provocando su contaminación, acidificación, desertización y erosión en muchas zonas». A su vez, este informe reveló un conjunto de predisposiciones, que de no corregirse, podrían suponer una serie de graves efectos sobre la “calidad del medio ambiente”, destacándose como en lo concerniente al recurso hídrico, alrededor del periodo 1970 a 1985, los índices de consumo del recurso agua dentro de la comunidad, ha sufrido un incremento de un treinta y cinco por ciento, lo que confirmaría la mencionada repercusión advertida por este informe.

El Capítulo 2, de esta resolución del Consejo, delimitado a regular al V Programa (rubricado como nueva estrategia en favor del Medio Ambiente y el Desarrollo sostenible) y que asume, que el objetivo general de la Comunidad europea, es el de conservar e incrementar el bienestar del conjunto de la ciudadanía, estableció el objetivo final de la estrategia instaurada por el Quinto Programa de Acción Medioambiental, mediante la cual se modificó los patrones de crecimiento de la Comunidad europea, para encaminarlos hacia la consecución de un desarrollo sostenible, lo que conllevó una serie de interpretaciones respecto a lo que aquí nos concierne, es decir el recurso hídrico.

Este programa se encargaría de abordar problemas de gran envergadura medioambiental, como por ejemplo los anteriormente mencionados como la contaminación de las aguas, el cambio climático, la erosión y degradación de los suelos, la acidificación, o la gestión de residuos entre otros. No obstante, este programa no se delimitaría a cobijar estos temas, si no que mediante la puesta en práctica de su estrategia, pretendería establecer una relación diferente entre los diversos agentes (gubernativos, sociales, empresariales, etc.) y los sectores principales de la economía (energéticos, industrial, agrícola, turístico, transporte), todo ello a través de una extensa serie de instrumentos bien integrados (cuestión que de ser realizada en el marco de la comunidad, facilitaría su realización). En consecuencia, en ausencia de un “marco comunitario general” en el que poder coordinar e integrar el conjunto de todas estas actividades, se corrió el peligro de que una intervención aislada de un país miembro, de una determinada región o incluso de otros actores, no causara los efectos requeridos, llegándose incluso a poner en riesgo los logros obtenidos en otras políticas comunitarias (en especial la concerniente con el mercado interior). Por último, la Decisión mantiene como a finalizar el Programa, la Comisión mostrará la “evaluación global de su aplicación” al Parlamento y también al Consejo, prestando una atención especial hacia las “modificaciones y actuaciones que precisen los objetivos y prioridades acompañada en su caso de cualesquiera propuestas adecuadas de las medidas y objetivos prioritarios que serán necesarios después de 2000”¹⁷.

¹⁷ Decisión Número 2179/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible».

La política medioambiental en la actualidad: el sexto y el séptimo Programas (2001-2020) y su relación con el Catastro

Una vez fijados los objetivos sociales por parte los cinco primeros Programas, en la idea de una determinada calidad de los servicios de la biosfera, en lo que a la actual Unión Europea se refiere, es necesario conseguir que los agentes implicados en el proceso de degradación ambiental del territorio comunitario modifiquen su forma de actuar, de manera que puedan alcanzarse los objetivos marcados hasta ese momento. Como es el proceso no es sencillo de alcanzar, teniendo en cuenta la gran cantidad de agentes implicados, y la magnitud de los problemas ambientales con los que se enfrentan, la política ambiental debe tratar de dar respuesta a los mismos (Azqueta, 2002 y Azquetay Casado, 2002).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Sexto Programa (2001-2012), se diferenciaría del resto de Programas, por la apariencia de su contenido, y por su intención de superar el marco rigurosamente normativo. Se pretendió crear una perspectiva estratégica que debería de emplear los distintos instrumentos y herramientas necesarias para influir en la toma de decisiones del conjunto de la ciudadanía, de las instituciones públicas y/o de las empresas. Según aquel, deberían acometerse cuatro cuestiones esenciales; a saber: la resolución del cambio climático, la preocupación por la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud, y, por último, la utilización sostenible de los recursos naturales y la gestión de los residuos. Detengámonos, brevemente, en su tratamiento.

Respecto del cambio climático, la finalidad de este programa, se centra en conseguir que las concentraciones atmosféricas de “gases de efecto invernadero”,

se establezcan en unas cuotas que no sean responsables de provocar alteraciones de carácter no natural en el clima terrestre. En la Comunicación de la Comisión se ha recogido la anuencia de la comunidad científica en cuanto a la consideración del “cambio climático” como una circunstancia real de nuestros días, impulsada por la acción humana con sus emisiones de “gases de efecto invernadero” que favorecen que se incrementen los problemas relacionados con el aumento de concentraciones de estos gases en la atmósfera. El Sexto Programa da preferencia a la ratificación y aplicación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁸, destinado a la reducción para el periodo 2008-2012 de las emisiones de los mencionados gases en un índice total del 8% en relación con los niveles existentes en 1990 (lo que suponía un paso previo al objetivo primordial, a largo plazo, de lograr reducir al 70% estos niveles).

En segundo lugar, trataba de la protección de la “Naturaleza y la biodiversidad”, entendidas como un recurso único. En la

¹⁸ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998). Naciones Unidas. En este Protocolo se estableció que «Con el fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las Partes incluidas en el anexo I, al cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3: a) Aplicará: y/o seguirá: elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales, por ejemplo las siguientes: [...] vii) medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte» (art. 2). Este Protocolo se marca como objetivo primordial el que las Partes «incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012» (art. 3).

Comunicación de la Comisión, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, se fija como meta fundamental, la de restaurar y proteger la marcha de los sistemas naturales, conteniendo los daños en la biodiversidad de la Unión Europea, en particular, y en el resto del mundo en general. Sin embargo, este objetivo no se delimita a este ámbito, si no que comprende temas tan amplios como son la protección del territorio contra los agentes contaminantes y contra la erosión, teniendo presente que para sostener la actividad de la sociedad y la vida en general, resulta imprescindible, cuidar la salud y el equilibrio de los sistemas naturales. En esta Comunicación se llega a la conclusión de que, en la lucha contra los desafíos de la contaminación, la única solución contemplada es que se aplique plenamente la legislación medioambiental.

Por su parte, al tratar de el medio ambiente y la salud, la Comunicación entiende que han de evitarse los “efectos y los riesgos” relevantes sobre la salud humana, ocasionados por las “concentraciones de agentes potencialmente contaminantes, de origen antrópico —como por ejemplo la radiación de cualquier tipo—. Se aprecia que la salud humana se ve perjudicada por los numerosísimos problemas de carácter medioambiental relacionados con la contaminación de los recursos hídricos y del aire, por la contaminación acústica o las sustancias altamente peligrosas, por lo que se señala la necesidad de contar con una estrategia global y holística sobre la salud y el medio ambiente; para ello, en este documento se señala la voluntad de aplicar la legislación vigente, así como medidas concretas en cada campo particular.

La utilización sostenible de los recursos naturales y gestión de residuos, es el cuarto grupo temático, tratado. El objetivo marcado en esta comunicación para la utilización sostenible de los recursos y la gestión de los residuos, se centra en poder

lograr que las cantidades consumidas de recursos —tanto renovables, como no—, no lleguen a desbordar la capacidad de carga del medio, se pueda separar lo concerniente con el crecimiento económico y el consumo de los recursos por medio de la eficiencia, la prevención de los riesgos, y la desmaterialización de la economía, etc. Según la misma, la sociedad huma está sometiendo al conjunto de los recursos renovables (el agua, el aire, los suelos, o los recursos forestales) a una fortísima presión, lo que hace más que necesario el poder contar con una estrategia dirigida hacia medidas como incentivos e impuestos, que aseguren una utilización sostenible de los recursos naturales, ya que en el caso de no tomarse ningún tipo de medidas de carácter corrector, aspectos como la generación de los residuos van a verse incrementando de forma exponencial, con lo que el interés por prevenir sus consecuencias, va a constituirse como una pieza elemental a la hora de plantear la “política integral sobre los productos”. En definitiva, resulta fundamental tomar medidas de diversa índole con el objetivo de fomentar el reciclado y la reutilización práctica de los residuos. De esta forma destacar que, a pesar de la especial atención que se ha dado a estas cuatro áreas de actuación, se prescribe que todos estos planteamientos serian aplicados al conjunto de los aspectos medioambientales¹⁹.

Al estudiar este Sexto Plan de Acción se puede visualizar dos partes bien diferenciadas: en primer lugar, este Programa constaría de una declaración de índole política

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente ‘Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos’ —VI Programa de medio ambiente— Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001-2010 (Presentadas por la Comisión).

por parte de la Comisión Europea (y que hemos mencionado en las líneas anteriores). En segundo lugar, el Sexto Programa se encuentra complementado por un texto legal denominado Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. Aunque el Programa se encuentre en su mayoría dedicado a la declaración política, la Decisión nº 1600/2002/CE establece importantes consideraciones respecto a numerosos objetivos de gran relevancia. Investigando lo contenido en este Texto (dedicado al establecimiento del Sexto Programa), sobre la materia hídrica, encontramos que dentro de los *“objetivos y los ámbitos prioritarios de actuación sobre el medio ambiente, la salud y la calidad de vida”* se recoge que *«1. Las metas enunciadas en el artículo 2 deberían alcanzarse a través de los siguientes objetivos, teniendo en cuenta las normas, directrices y programas pertinentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS): [...] se encuentran el objetivo de - lograr niveles de calidad de las aguas subterráneas y superficiales que no den lugar a riesgos o efectos significativos en la salud humana y el medio ambiente, y asegurarse de que el ritmo de extracción de recursos hídricos sea sostenible a largo plazo»* (art. 7). Otro de los objetivos pretendidos lo localizamos dentro del apartado dedicado al *“uso sostenible y la calidad elevada del agua”* en la que se enuncia la consecución de los temas relacionados con *«a) garantizar un elevado nivel de protección de las aguas superficiales y subterráneas, evitando la contaminación y promoviendo una utilización sostenible del agua; b) trabajar en pos de la completa aplicación de la Directiva marco sobre aguas con el objetivo de lograr, para este recurso, unas buenas condiciones desde los puntos de vista ecológico, químico y cuantitativo, así como su gestión consecuente y sostenible; c) desarrollar medidas destinadas al cese de*

los vertidos, las emisiones y los escapes de sustancias peligrosas prioritarias, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva marco sobre aguas; d) garantizar un nivel elevado de protección de las aguas de baño, incluida la revisión de la Directiva sobre las aguas de baño; y e) garantizar la integración de los conceptos y planteamientos de la Directiva marco sobre aguas y de otras directivas para la protección de las aguas en otras políticas comunitarias» (art. 7).

Prosiguiendo con esta Decisión nº 1600/2002/CE, respecto a los puntos recogidos sobre los *“Objetivos y ámbitos prioritarios de actuación sobre el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos”*, la misma especifica como en relación con los recursos hídricos, las metas que se establecen en su artículo 2, tendrían que alcanzarse por medio de la obtención de los objetivos siguientes *«una importante disminución de la cantidad de residuos destinados a su eliminación y del volumen de residuos peligrosos producidos, impidiendo el incremento de las emisiones al aire, el agua y el suelo»* (art. 8.1). Para ello, esta Decisión, mantiene el interés de intentar lograr este objetivo, en consideración de la política integrada de productos, junto con la estrategia comunitaria concerniente con la gestión de los residuos, a través, entre otras, de la siguiente acción prioritaria: *«el fomento de métodos y técnicas de producción y extracción que estimulen la eficiencia ecológica y el uso sostenible de las materias primas, la energía, el agua y otros recursos»* (art. 8.2.d)²⁰.

²⁰ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. Diario Oficial nº L242 de 10/09/2002 p. 0001 — 0015. La presente Decisión, al tratar la cuestión de las aguas, considerara dos directivas esenciales en esta materia: 1) La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Y 2) La Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las

En general, esta Decisión nº 1600/2002/CE, mediante la cual se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia medioambiental, albergaría todo un conjunto de objetivos, prioridades, los ejes esenciales del “enfoque estratégico”, plazos, así como los distintos ámbitos de acción (de la manera que enuncia la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente ‘Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos’). De igual forma se marcarían como; las iniciativas puestas en marcha en el marco de cada ámbito de acción deberían de materializarse dentro de un plazo máximo no superior a cuatro años, desde que se adoptase la Decisión. A su vez la Comisión se encargaría de la presentación de informes “de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo durante el cuarto año de aplicación del Programa, y, al finalizar el mismo”²¹.

En lo que al actualmente vigente, Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (2013-2020), es el encargado de poner en práctica la política sobre medio ambiente, hasta el año 2020. Para ello plantea en su artículo 2, nueve objetivos preferentes; a saber:

1. Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión.
2. Convertir a la Unión en una economía “hipocarbónica”, eficiente en

aguas de baño. Posteriormente esta Directiva 76/160/CEE, sería derogada por la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño, por la que se exigió su incorporación dentro del derecho interno español. También es relevante como la modificación posterior de esta Directiva 76/160/CEE, constituyó el Acta de adhesión de 1994.

²¹ Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (2011). En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128027>.

el uso de los recursos, ecológica y competitiva.

3. Proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales, sobre la salud y el bienestar.
4. Maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión, poniendo en práctica su aplicación.
5. Mejorar el conocimiento del medio ambiente y ampliar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas.
6. Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y tener en cuenta los costes medioambientales de todas las actividades de la sociedad.
7. Integrar mejor la preocupación por el medio ambiente en otras áreas políticas y garantizar la coherencia de las nuevas políticas.
8. Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión.
9. Reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a escala internacional.

Junto a esto, proyectando la realidad medioambiental hacia el año 2050, establece en su Anexo, encabezado con el título “VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», el enunciado según el cual «1. La acción hasta 2020 y después de esa fecha se inspira en la siguiente visión de 2050: En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de

nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento "hipocarbónico" lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial». Apoyándose en esta visión en la que "en 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta".

El séptimo Programa de Acción medioambiental diferencia tres campos temáticos de acción medioambiental, para la Unión Europea, calificables de prioritarios: "el capital natural", "una economía eficiente en el empleo de los recursos naturales", y, "un medio ambiente sano, destinado a personas sanas"; detengámonos en su tratamiento, desarrollo y estudio. Así, en lo que al "Capital Natural" se refiere, señalar que se subraya el valor e interés en proteger, conservar y mejorar, tanto el territorio, como los suelos, los mares, como la biodiversidad que sostienen la riqueza natural. Al Séptimo Programa se le encomienda la labor de involucrar a los países miembros, en particular, y, a la Unión Europea, en general, para que se impliquen en la aplicación de la "Estrategia sobre la biodiversidad" hasta 2020,²² así como al logro de los objetivos del Programa de salvaguardia de las aguas de Europa²³.

²² Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020, (2011). Comisión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Con la finalidad de detener la pérdida de la biodiversidad en el territorio de la Unión Europea, se adoptaría esta nueva estrategia, con el objetivo de restaurar los ecosistemas (dentro de lo posible), y ahondar en los esfuerzos por evitar la pérdida de biodiversidad en el planeta. Dicha estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020, se encontraría en concordancia con los compromisos agenciados por parte de los líderes de la Unión (durante el mes de marzo del 2010), así como por los compromisos internacionales acogidos por un gran número de países (entre los que se incluyen los la Unión Europea, junto con sus países miembros, en la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica celebrado en Japón (Nagoya) en el 2010.

²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua. En esta Comunicación se plantean numerosas cuestiones a tener en cuenta, enunciándose textualmente en su parte

Por su parte, al tratar de la "Economía eficiente en la utilización de los recursos", el Séptimo Programa pretende la transformación de la Unión Europea, en una economía eficiente en cuanto a la utilización de los recursos, "hipocarbónica", ecológica y competitiva, señalando para su logro, una serie de puntos:

1. Que la búsqueda de una «plena aplicación del paquete de medidas de la Unión sobre clima y energía es fundamental para alcanzar las metas señaladas para 2020, así como el crear una economía "hipocarbónica" calificable de competitiva, segura y sostenible en el lapso comprendido hasta el año 2050».

2. En el intento de contribuir a crear una economía "hipocarbónica" resulta «esencial garantizar que la biomasa, en todas sus formas, se produzca y utilice de forma sostenible y eficiente, a lo largo de todo su ciclo de vida, a fin de minimizar o evitar impactos desfavorables en el medio ambiente y el clima, y teniendo en cuenta el contexto económico de los diversos usos de la biomasa como recurso».

3. Que, por medio de la utilización de la biomasa, de una manera sostenible, o la reducción de los residuos alimenticios, se pueda llegar a conseguir una adecuada disminución del impacto medioambiental provocado por el excesivo consumo de estos recursos.

Desde esta perspectiva, el Programa no se olvida de dar una consideración prioritaria a dos cuestiones a su entender

introdutoria como «Las inundaciones, la escasez de agua y las sequías tienen unas repercusiones ambientales, sociales y económicas enormes. Un nivel insuficiente de calidad del agua constituye una amenaza para la salud pública y la biodiversidad, y el suministro de agua potable y el saneamiento siguen planteando problemas, tanto dentro como fuera de Europa. Para gestionar de manera sostenible las presiones crecientes sobre los recursos hídricos, se requieren enfoques nuevos e innovadores».

esenciales, los distintos usos que pueden darse a los residuos, sin dejar de estimarlos como lo que verdaderamente son, es decir, residuos, y, el perfeccionamiento de la eficiencia en la utilización de los recursos hídricos.

El tercer campo temático, anteriormente señalado, el del logro de un “Medio ambiente sano, para unas personas también sanas”, engloba a problemas tan diversos como los que influyen sobre el bienestar y la salud ciudadana, focalizados en problemas tan significativos como son la influencia de los productos químicos, la contaminación acústica, y, por supuesto, la contaminación de las aguas; en el Texto, se establece un compromiso de las partes para: acometer, respecto al tema de la calidad del aire y la contaminación originada por los ruidos, una adecuada actualización de la legislación concerniente a tales asuntos; igualmente, al tratar de las aguas potables y de las aguas destinadas al baño, se señala la búsqueda de una mejora en la aplicación legislativa sobre estos temas. Algo similar se plantea respecto del logro de un entorno libre de toxicidades, planteándose la lucha contra los “productos químicos considerados como peligrosos”, entre los que se incluyen los productos químicos susceptibles de inferir en el sistema endocrino, los productos químicos combinados, o los nanomateriales²⁴.

Respecto del tratamiento de los recursos hídricos por parte del Séptimo Programa, podemos destacar la Decisión nº 1386/2013/UE, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»,

en la que se diferencian varios apartados en los que el recurso hídrico es atendido de una forma especial. En la cabecera de la Decisión nº 1386/2013/UE, se recoge como «La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2015, un buen estado en todas las aguas de la Unión, incluidas las aguas dulces (ríos, lagos y aguas subterráneas), las aguas de transición (estuarios y deltas) y las aguas costeras que se encuentran a una distancia de hasta una milla náutica de la costa» (considerando 13)²⁵; insistiéndose en el propósito, según el cual «La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2020, un buen estado medioambiental en todas las aguas marinas de la Unión» (considerando 14)²⁶. De forma concreta, en el anexo se tratan cuestiones como que «En los últimos decenios se han reducido considerablemente las emisiones de contaminantes al aire, al agua y al suelo, y también han disminuido en los últimos años las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La normativa sobre productos químicos de la Unión se ha modernizado, y se ha restringido la presencia de muchas sustancias tóxicas o peligrosas como el plomo, el cadmio y el mercurio en productos que se utilizan en la mayoría de los hogares. Los ciudadanos de la Unión disfrutan de un agua cuya calidad es de las mejores del mundo, y más del 18 % del territorio y del 4% de los mares de la Unión han sido declarados zonas protegidas». A la par, se plantea la preocupación de que «La calidad del agua y la contaminación atmosférica siguen siendo problemas insolubles en muchas partes de Europa, y los ciudadanos de la Unión siguen estando expuestos a sustancias peligrosas que pueden comprometer su salud y su bienestar», por lo que debe

²⁴ Eur-Lex access to European Union law. Oficina de Publicaciones, (2014). Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta: VII PMA (2014-2020). En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32013D1386>. En la elaboración de este apartado, se ha empleado lo analizado en esta página sobre este Séptimo Programa de Acción.

²⁵ En concordancia con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

²⁶ De conformidad con la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

intentarse conseguir evitar en el futuro próximo, que no se den situaciones como las que vaticinan que para «*Antes de 2030 es probable que el déficit de agua se sitúe en un 40% si no se mejora considerablemente la eficiencia en el uso de ese recurso*» (Programa de Acción hasta el 2020. 8).

Si continuamos observando la Decisión nº 1386/2013/UE, podemos destacar dentro de sus líneas, la incorporación de una serie de prioridades temáticas, y en donde el recurso hídrico es abordado a partir de una serie de objetivos prioritarios entre los que se distinguen los siguientes:

1. En el Objetivo prioritario nº 1: dedicado a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, se menciona como «El bienestar y la prosperidad económica de la Unión se sustentan en su capital natural, es decir, su biodiversidad, incluidos los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios esenciales, como unos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce de buena calidad y aire limpio, así como la polinización, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales. Una parte sustancial de la legislación de la Unión, como la Directiva marco del Agua²⁷, la Directiva marco sobre la Estrategia Marina²⁸, la Directiva sobre las Aguas Residuales Urbanas²⁹, la Directiva sobre Nitratos³⁰, la Directiva sobre Inundaciones³¹, la Directiva

sobre Sustancias Prioritarias³², la Directiva sobre la Calidad del Aire y las directivas asociadas³³, así como las Directivas de Aves y Hábitats³⁴, está dirigida a la protección, conservación y mejora del capital natural. La legislación relativa al cambio climático, los productos químicos, las emisiones industriales y los residuos contribuye también a aliviar las presiones sobre el suelo y la biodiversidad, incluidos los ecosistemas, así como a reducir la pérdida de nutrientes» (objetivo prioritario nº 1.17). Seguidamente, dentro del mismo objetivo la decisión muestra como «A pesar del requisito de la Directiva marco del Agua de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial y subterránea, y de los considerables esfuerzos realizados hasta la fecha, el objetivo de conseguir un «buen estado ecológico» de aquí a 2015 solo es probable que se cumpla en el 53% de las masas de agua superficiales de la Unión» (objetivo prioritario nº 1.19). En el marco de estas prioridades para lograr conservar, proteger y mejorar el capital natural del que dispone la Unión Europea, este Séptimo Programa de Acción Medioambiental, buscará garantizar que para el año 2020, se hayan reducido dos aspectos fundamentales, el primero de ellos el que hace alusión

2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

²⁷ En armonía con la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE del Consejo y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

²⁸ En afinidad con la Directiva 2008/50/CE y Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

²⁹ En correspondencia con la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

²⁷ En consonancia con la Directiva Marco del Agua. (vid. cita 24).

²⁸ En correspondencia con la Directiva Marco sobre la estrategia marina. (vid. cit. 25).

²⁹ En afinidad con la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

³⁰ Relacionada con la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

³¹ De conformidad con la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de

al «impacto de las presiones ejercidas sobre las aguas de transición, costeras y dulces (incluidas las aguas de superficie y subterráneas) para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado a que se refiere la Directiva marco del Agua» (objetivo prioritario nº 1. 28.b). Y el segundo de ellos el que hace referencia a la reducción del «impacto de las presiones ejercidas sobre las aguas marinas, para alcanzar o mantener un buen estado medioambiental, como exige la Directiva marco sobre la Estrategia Marina, y se gestionen las zonas costeras de forma sostenible» (objetivo prioritario nº 1. 28.c). En consecuencia como parte de este primer objetivo prioritario, se encuadra las necesidades de «aplicar plenamente el Programa de salvaguardia de las aguas de Europa (28), teniendo debidamente en cuenta las circunstancias específicas de los Estados miembros y velando por que los objetivos de calidad de las aguas sean debidamente respaldados por medidas políticas aplicadas en la fuente », así como las de «adoptar medidas adicionales para reducir las emisiones de nitrógeno y para reducir y valorizar las emisiones de fósforo, en particular las procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes, mediante un mejor control de las fuentes y la recuperación de residuos fosforados».

2. Como parte del Objetivo nº 2, orientado a la conversión de la economía de la Unión Europea en hipocarbónica, ecológica, competitiva y eficiente, en cuanto a los usos de los recursos, se incluye una de las aportaciones más extensas respecto a lo que a materia hídrica se refiere, mostrándose como «*Debe abordarse también con carácter prioritario la eficiencia en el uso del agua para contribuir a su buen estado. Aun cuando la sequía y la escasez de agua afectan cada vez a más zonas de Europa, se estima que sigue derrochándose entre un 20% y un 40% del agua disponible en Europa, por ejemplo, por fugas en el sistema de distribución o por la adopción inadecuada de*

tecnologías de eficiencia hídrica. Según las modelizaciones disponibles, todavía hay un amplio margen para mejorar la eficiencia hídrica de la Unión. Además, se prevé que el aumento de la demanda y los impactos del cambio climático agraven considerablemente las presiones sobre los recursos hídricos de la Unión. En este contexto, la Unión y los Estados miembros deben actuar para que, de aquí a 2020, los ciudadanos tengan acceso al agua potable y la extracción de agua respete los límites de los recursos hídricos renovables disponibles, con el fin de mantener, conseguir o mejorar su buen estado, de conformidad con la Directiva marco del Agua, en particular mejorando la eficiencia hídrica mediante el recurso a mecanismos de mercado tales como una tarificación del agua que refleje su auténtico valor, además de otros instrumentos como la educación y la concienciación. Debe estimularse a los mayores sectores consumidores, como la energía y la agricultura, para que den prioridad a la utilización más eficiente del agua. Para poder avanzar en esa dirección debe acelerarse la demostración y generalización de técnicas, sistemas y modelos empresariales innovadores sobre la base del Plan Estratégico de Ejecución de la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua» (objetivo prioritario nº 2. 41). Este último apartado esboza sucintamente la prioridad de ciertos temas como la “eficiencia en el uso del agua”, la sequía y la escasez del recurso hídrico, la pérdida de un elevado porcentaje del agua disponible en el Continente europeo, la eficiencia hídrica de la Unión Europea, las presiones que sufren los recursos hídricos provocados por el aumento de la demanda, y los efectos del cambio climático, la prioridad del acceso al agua potable, la extracción respetuosa de los recursos hídricos, entre otros. En esta dirección, en el cumplimiento de este tercer objetivo, el Séptimo Programa de Acción, se asegurará que para el año 2020, se consiga prevenir o en su defecto reducir de manera considerable la escasez de los

recursos hídricos de la Unión Europea, para que dentro de la misma pueda desarrollarse una economía hipocarbónica, ecológica, competitiva y eficiente en cuanto a los usos del agua, haciéndose imprescindible «mejorar la eficiencia hídrica mediante el establecimiento y la vigilancia de objetivos a nivel de cuencas hidrográficas sobre la base de una metodología común para lograr los objetivos de eficiencia hídrica desarrollados en el marco del proceso de la estrategia común de aplicación, la utilización de mecanismos de mercado tales como la tarificación del agua, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva marco del Agua y, si procede, otras medidas de mercado; elaborar planteamientos para regular la utilización de aguas residuales tratadas».

Y, finalmente, 3) en el objetivo prioritario nº 3, dirigido a “proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar”, muestra la situación real de la problemática del agua en la Unión, principalmente cuando establece que «El acceso a agua de calidad satisfactoria sigue siendo problemático en algunas zonas rurales de la Unión, cuando garantizar unas aguas de baño de buena calidad en Europa es beneficioso tanto para la salud humana como para el sector del turismo de la Unión. Las consecuencias adversas de las inundaciones y de las sequías para la salud de las personas y la actividad económica se observan cada vez con más frecuencia debido, en parte, a los cambios que registran el ciclo hidrológico y el uso de la tierra» (prioritario nº 3. 46). El Séptimo Programa, con la intención de lograr una adecuada protección para la ciudadanía, frente a las presiones y los riesgos de naturaleza medioambiental, que entrañan para el bienestar y la salud, asegura que para el año 2020, el conjunto de la ciudadanía establecida en la Unión, pueda disfrutar de «normas elevadas de calidad del agua potable y del agua de baño» (objetivo prioritario nº 3. 54.c). Con miras, a este

horizonte, se indica lo imprescindible de «incrementar los esfuerzos para aplicar la Directiva marco del Agua, la Directiva de Aguas de Baño³⁵, y la Directiva de Agua Potable³⁶, especialmente en relación con los pequeños proveedores de ese recurso» (objetivo prioritario nº 3. 54.g.III)³⁷.

A modo de conclusiones abiertas

A la hora de concluir esta investigación se puede indicar, que, en los momentos actuales, el deseo de llegar a conseguir un desarrollo sostenible en la Unión Europea no es una quimera difícil de alcanzar. Cuestión esta de notable importancia en su aplicación a la realidad medioambiental de nuestro país; desde esta perspectiva, el Catastro entendido como una institución responsable del conocimiento y valoración de la riqueza inmobiliaria de España, y desde la consideración que el conjunto de los muy numerosos datos obtenidos constituyen una fuente de información y de conocimientos no solo para el Estado y sus Administraciones, sino también para

³⁵ Teniéndose en cuenta la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE.

³⁶ En consideración con la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

³⁷ Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». Tan solo se han mostrado hasta el objetivo prioritario nº 3: proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar, al considerar que hasta ese punto el contenido albergado en este texto en cuanto a lo concerniente al recurso hídrico, es amplio, y riguroso. No obstante en la Decisión, se siguen mostrando el resto de los objetivos, que aunque recogiendo una mención escasa hacia lo que tiene que ver con el recurso agua, si realiza ciertas alusiones en este sentido.

el conjunto de la sociedad, conforma un medio de gran valor en la aplicación de la Política Medioambiental a nuestro país.

Hoy día, la Unión dispone de una política medioambiental —consolidada tradición de más de treinta años—, que ha ido evolucionando desde la falta de competencia de la entonces Comunidad Europea en materia medioambiental (en donde los problemas medioambientales sufridos por el entorno natural, no eran entendidos con la suficiente exactitud con la que más tarde se estudiarían, debido en muchos casos a la insuficiente relevancia de los mismos, o incluso por la falta de sensibilidad social ante los distintos deterioros medioambientales del momento. De esta forma, hasta la puesta en funcionamiento, por parte de la Comunidad, en los años setenta del pasado siglo, de una política ambiental cada vez más necesaria, como consecuencia del incremento de las alteraciones y trastornos provocados por la acción del ser humano sobre el entorno natural, y que hasta ese período tan solo habían sido perceptibles como parte de ciertos “procesos” que en nada influirían en la marcha del denominado “Mercado Único Europeo”).

En este contexto surgirían los siete Programas de Acción Medioambiental (aquí descritos) confluyendo durante todos los años de su vigencia una serie de acontecimientos de naturaleza “jurídico-ambiental”, como las Directivas anteriormente señaladas, que en cierto modo emanarían de la necesidad de aplicar estos Programas, o la insinuada “Acta Única Europea” de 1986, que incorporaría en su texto diversas cuestiones políticas nuevas, entre las que se incluían el medio ambiente, y mediante la cual, se introducirían desde el ámbito europeo un conjunto de medidas, con el único requisito de que las mismas fueran más eficientes que las introducidas desde cada país, es decir, insertaría entre sus páginas el denominado principio de subsidiariedad. En esta línea, el Tratado de

la Unión Europea (2010) indicó que «La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible».

En relación a los enfoques verticales y horizontales seguidos por parte de los Programas de Acción Medioambiental, a la hora de resolver los problemas relacionados con el medio ambiente, podemos distinguir: En primer lugar, en los primeros Programas —en concreto, en el Primero y en el Segundo— predominarían los enfoques verticales, mientras que más adelante, con la adopción de los Programas Tercero y Cuarto, estaríamos ante una fase intermedia que continuaría desarrollando estos enfoques verticales, en combinación con otros de carácter sectorial, que finalmente concluiría con la aparición de los Programas Quinto, Sexto y Séptimo, en el que ya sí podemos afirmar una clara orientación comunitaria transversal y horizontal, en donde a diferencia de los primeros Programas, en los que el medio ambiente sería considerado como una cuestión totalmente independiente del resto de las políticas de la Comunidad, se va a ir integrando las políticas medioambientales en el resto de políticas comunitarias, cuestión ésta que se pondría de relieve con el advenimiento de la Comunicación referente a la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea de 1998, junto con lo pre-dispuesto en este mismo año por el Consejo Europeo de Viena.

Finalmente, en lo que a la materia hídrica se refiere, al hablar de la misma en el entorno de la política medioambiental de la Unión Europea, podemos concluir que si bien las primeras actuaciones relacionadas con el recurso líquido se verían justificadas

por la trayectoria del denominado “mercado común”, no sería hasta la admisión de la política medioambiental como una de las políticas principales de la entonces Comunidad Económica Europea, hasta que no se consolidaría una sólida legislación comunitaria en esta materia; cuestión que se ve reflejada en las Directivas: 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas; la 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; la 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad; o la 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, entre otras. En este sentido, desde el punto de vista jurídico, la Política de la Unión Europea en materia de gestión y protección de los recursos marinos y del agua dulce, se ha ido sustentando sobre la base de unas determinadas disposiciones normativas de derecho comunitario —la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino; y la anteriormente citada Directiva Marco del Agua—, así como sobre la realidad objetiva del estado actual del recurso hídrico en la Unión Europea, entendido este como un bien público, escaso, y no comercial, cuyo empleo debe de ser vigilado en aras de un uso sostenible, que procure que la utilización por parte de los distintos sectores económicos no termine con su calidad y su disponibilidad. De esta forma, si la organización administrativa descentralizada impuesta por el texto constitucional de nuestro país, así como la legislación de

carácter general emanada de su desarrollo y la propia doctrina del Tribunal Constitucional marcan las líneas de actuación de las diferentes administraciones, el Catastro operando sobre los bienes inmuebles del territorio es un “cauce” fundamental para poder introducir en nuestro país los postulados medioambientales recogidos en los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente, de la Unión Europea, coadyuvando así al logro de una mejor ordenación y planificación territorial.

Bibliografía

- AZQUETA, Diego (2002): “Introducción a la teoría económica de la política ambiental”, en Azqueta, Diego y Casado José M^a: *Estudios sobre Política Ambiental en España*. Madrid, Consejo General del Colegio de Economistas, pp. 7 al 13.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción (2010): “El Catastro ayer y hoy: del archivo a Internet”, en *Belezos*, 12, pp. 30-35.
- CAMARERO BULLÓN, Concepción y GARCÍA JUAN, Laura (2018): “Geografía histórica de los espacios reales: Alóndiga, Aceca y Barciles, despoblados del rey en La vega del tajo”, en *Estudios Geográficos*, 284, pp. 209-235.
- CECA, CEE, 75/436/Euratom: Recomendación del Consejo, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM(2001) 31 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del

- Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986).
- Decisión 2179/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible».
- Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.
- Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».
- Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.
- Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño.
- Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente
- Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.
- Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.
- Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño.
- Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.
- Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.
- Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.
- Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Eur-Lex access to European Union Law. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos». En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128027>
- Eur-Lex access to European Union law. Oficina de Publicaciones, (2014). Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta: VII PMA (2014-2020). En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32013D1386>.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2013): “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, pp. 71-121.

- MAGARIÑOS, A. (1999): *La información Ambiental: viejas necesidades, nuevas demandas y soluciones pendientes. Homenaje a Don Ángel Ramos*. Madrid, Academia de las Ciencias, pp. 1.395-1.414.
- MOYA, Manuel y GARCÍA RODRIGO, Ángel Manuel (2001): *Catastro, valoración y tributación inmobiliaria rústica*. Madrid, Artemedia Comunicación, pp. 454.
- NACIONES UNIDAS (1998): Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998). FCCC/INFORMAL/83.
- RODRÍGUEZ, P.J. (2000): "Aproximación a los diversos Programas de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente.", en *Observatorio Medioambiental*, 3, pp. 455-488.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, M^a Jesús (2006): *Treinta Años de Actuación en Materia de Medio Ambiental en la Unión Europea*. [Disponible en red: <http://ccoo.upv.es/files/Medio-Ambiente/2006/Politica-de-Medio-ambiente-en-Europa-en-30-anos.pdf>]
- SANTA MARÍA BENEYTO, M^a Jesús (2000): *Medio Ambiente en Europa. Retos para el desarrollo sostenible*. Alicante, Publicaciones Universidad de Alicante. Edición electrónica: Espagrafic.
- SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio (2000): *Desarrollo y Medio Ambiente en España*. Madrid, Fundación Infodal.
- VILLAMIL SERRANO, Armando, MATÍES GARCÍA, Joan (1998): *Política Económica del Medio Ambiente, Aplicaciones Empresariales*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.

Aproximación a las dinámicas constructivas de las ciudades medias españolas y sus coronas en el siglo XXI a partir de fuentes catastrales¹

José María Martínez Navarro
Universidad Autónoma de Madrid

Juan Antonio García González
Luis Alfonso Escudero Gómez
Carmen Vázquez Varela
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

El *boom* financiero-inmobiliario vinculado al cambio del milenio ha afectado tam-

bién a las ciudades medias españolas que comienzan a presentar formas ilimitadas e inabarcables con estructuras desordenadas que ocupan el espacio circundante y sobrepasan las delimitaciones administrativas. La

¹ Esta Investigación ha sido financiada con cargo a dos proyectos consecutivos. El primero sufragado por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro de la Convocatoria 2015 de Proyectos de Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con el título de Dinámicas de urbanización y políticas urbanísticas en ciudades medias interiores. De la expansión y dispersión a la reformulación ¿hacia un urbanismo más urbano? 2016-2019 (Ref. CSO2015-63970R). El segundo financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, en la convocatoria Proyectos I+D+i "Retos de Investigación" de 2018 (Gobierno de España), lleva por título *Evolución de las políticas urbanísticas en ciudades medias españolas y sus*

áreas urb18-096435-B-C21). Las opiniones, hallazgos, conclusiones, recomendaciones u omisiones reflejadas en el texto son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la visión del Ministerio.

José María Martínez Navarro, Josemaria.martinezn@uam.es / <https://orcid.org/0000-0002-9224-1738>.

Luis Alfonso Escudero Gómez, luisalfonso.escudero@uclm.es / <https://orcid.org/0000-0002-7954-4064>.

Juan Antonio García González, Juanantonio.garcia@uclm.es / <https://orcid.org/0000-0001-7049-1085>.

Carmen Vázquez Varela, Carmen.vazquez@uclm.es / <http://orcid.org/0000-0003-4647-9435>.

causa principal ha sido la expansión urbana desbocada que tuvo lugar entre 2000 y 2008 y su siguiente paralización motivada por la Gran Recesión. El artículo analiza este proceso en las ciudades medias y sus respectivas coronas dentro del contexto nacional. La clave del análisis en este caso ha sido la evolución de las unidades constructivas reflejadas en las estadísticas del Catastro en dos intervalos temporales. Las técnicas de análisis serán la estadística y el análisis espacial a través de un SIG. La investigación se realiza mediante un método hipotético-deductivo. Los resultados obtenidos muestran una respuesta dispar de las ciudades españolas dentro del patrón común marcado por el punto de inflexión que supuso la crisis, con un contexto general de crecimiento hasta 2008 y una caída posterior. Además, las pautas espaciales, la intensidad y el alcance del proceso de expansión urbana difieren dependiendo de la situación de la propia ciudad media: entornos metropolitanos y corredores de transporte, espacios litorales y ciudades medias que articulan espacios de interior con grados diversos de ruralidad. El artículo presenta un retrato de la dinámica no sólo de los núcleos urbanos de tamaño medio sino también de sus periferias cercanas y, en un marco más general, de todo el sistema español de ciudades.

Palabras clave: Catastro, Ciudades medias, Coronas urbanas, Sistema urbano, Dinámicas urbanas, España.

Abstract

Approach to constructive dynamics from the middle cities Spanish and their crowns in 21TH century from cadastral sources

The real estate-financial boom that followed the turn of the millennium has also

affected medium-sized Spanish cities, which are beginning to display unlimited forms, unattainable and with messy structures that occupy the surrounding space and go beyond administrative boundaries. The main cause has been the sprawling urban growth that took place between 2000 and 2008 and its subsequent shutdown by the Great Recession. The article analyses this process in medium sized cities and their respective crowns within the national context. The analysis key in this case has been the evolution of the construction units included in the Cadastre statistics in two-time intervals. The analysis techniques will be statistics and spatial analysis through a GIS. Research is carried out using a hypothetical-deductive method. The results obtained show a disparate response from Spanish cities within the common pattern marked by the turning point of the crisis, with a general context of growth until 2008 and subsequent fall. In addition, there is a different behaviour of urban growth in relation to the location of the medium-sized city itself: metropolitan environments and transport corridors, coastal areas and medium-sized cities that articulate inland regions with varying degrees of rurality. This contribution provides a portrait of the dynamics not only of medium-sized urban settlements but also of their nearby peripheries and, in a more general framework, of the entire Spanish system of cities.

Key words: Cadastre, Medium-sized cities, Urban crowns, Urban system, Urban dynamics, Spain.

Introducción

Los procesos de periurbanización y de difusión reticular de la ciudad («ciudad difusa»), que durante mucho tiempo siguieron caminos diferentes para los modelos de suburbanización de tipo latino-mediterráneo y de tipo anglosajón, tienden ahora a converger en un modelo único común a toda Europa en el que el proceso de crecimiento

urbano se ha extendido también a las periferias de las ciudades medias en las últimas décadas (Mallarach y Vilagrasa, 2002: 58; Indovina, 1998: 4). En la mayoría de ellas ha tenido lugar un intenso proceso de urbanización a costa de los municipios rurales vecinos (Ganau y Vilagrasa, 2003: 49). La tendencia en estos núcleos y sus áreas es la progresiva ocupación del territorio, que asume parte de la función residencial hasta hace poco reservada a la ciudad central (Champion, 1998). Se han formado extensas áreas urbanas que han modificado substancialmente la estructura y las características de las ciudades medias y sus periferias.

Las ciudades medias han sido, de forma general, centros regionales que han actuado como mercado; han producido y, sobre todo, distribuido bienes y servicios; han organizado la red de infraestructuras viarias y de transporte y, muy frecuentemente, han administrado una demarcación política que en España ha sido la provincia (Ganau y Vilagrasa, 2003: 38). Las nuevas lógicas de urbanización aparecidas en las últimas décadas en estas ciudades han alterado su tradicional estructura compacta, intensa y densa. Han dado paso a nuevas formas y estructuras territoriales extensas y más dispersas acompañadas de transformaciones morfológicas, funcionales y sociales (Cebrián *et alii*, 2009; Bellet y Gutiérrez, 2015).

Desde 1980 y fundamentalmente entre 1990 y hasta la crisis de 2008, se ha producido en España un intenso proceso de urbanización dispersa que ha afectado a las ciudades medias (Bellet, 2012). Se trata de dinámicas recientes relacionadas con el *boom* inmobiliario y la creciente artificialización del suelo en los años 2000 (Fernández y Corbelle, 2017). Las ciudades medias han experimentado los efectos derivados de la burbuja financiera e inmobiliaria asociada al periodo de crecimiento indicado. A ello se han añadido planeamientos urbanísticos que fomentaban una urbanización expansiva a base de clasificar como urbano grandes

extensiones de suelo y favorecer la urbanización (Bellet y Gutiérrez, 2015). Son las áreas urbanas intermedias las que experimentan los incrementos relativos superiores, muy por encima de los que presentan las mayores aglomeraciones urbanas (Bellet y Olazábal, 2017: 172). Se han originado ciudades supramunicipales generadas por la suma de fragmentos sin continuidad en su tejido urbano (Zúñiga, 2016: 56). Así, se han difundido el fenómeno urbano y las redes de urbanización en la práctica totalidad del territorio (Roca *et alii*, 2012). Esto ha cambiado el papel y la dinámica territorial de estos núcleos. Se ha generado una fragmentación espacial y social y una especialización funcional en las ciudades medias (Bellet, 2012, p. 241). En este contexto, los municipios de su inmediata proximidad pasan a jugar ahora una función residencial que se asocia al incremento de los movimientos diarios entre el lugar de vivienda y de trabajo (Ganau y Vilagrasa, 2003). Algunas de las ciudades medias llegan a perder población mientras que en sus municipios colindantes aparecen urbanizaciones residenciales descontextualizadas junto a su límite administrativo y sin ninguna conexión con tejidos tradicionales existentes (Zúñiga, 2016: 7).

Como consecuencia de este proceso, las ciudades medias españolas han pasado de estructuras más o menos compactas y continuas, especialmente en las de interior y capitales de provincia, a otras más dispersas y discontinuas que se extienden sobre sus respectivas áreas urbanas (Bellet, 2007). Han tenido lugar procesos de desconcentración residencial y la creación de verdaderas áreas urbanas en lugares que, no hace muchos años, se habrían definido como rurales (Ganau y Vilagrasa, 2003: 70). Se trata de un nuevo modelo de producción residencial que ha originado un territorio urbano disperso (Artigues y Rullán, 2007). Se producen cambios morfológicos en las ciudades y transformaciones paisajísticas y funcionales en unas periferias cada vez

más alejadas (Brandis, 2007). Así, la ciudad contemporánea de tamaño medio tiene formas ilimitadas, inabarcables y con estructuras desordenadas que ocupan el espacio circundante y sobrepasan las delimitaciones administrativas (Zúñiga, 2016: 3). El poblamiento concentrado urbano ha dejado paso a fórmulas de crecimiento disperso favorecidas por un menor control urbanístico en los municipios limítrofes a la ciudad central (Escudero y Somoza, 2010: 2). Este modelo de ciudad difusa da lugar a dinámicas desestructuradoras: disolución de la trama urbana, fragmentación del tejido social y privatización del espacio (Bellet, 2013; Borja, 2003). No obstante, en el caso de las urbes españolas este proceso se encuentra en estadios y modelos de respuesta diferentes (Zúñiga, 2016: 51), como se analizará en el presente artículo.

Esta investigación se plantea participar en el debate sobre las dinámicas actuales de urbanización en el entorno de las ciudades medias. Hildreth (2006: i) señala que hay una relativa falta de publicaciones académicas sobre núcleos urbanos intermedios comparada con la amplitud de las contribuciones que analizan ciudades grandes. Sin embargo, actualmente las ciudades medias han captado progresivamente el interés de los investigadores, lo que se refleja en los proyectos y publicaciones en el campo de la investigación urbana (Adam, 2006: 547). De hecho, Gutiérrez y Paül (2012) han realizado una selección y categorización de la bibliografía académica publicada en todo el mundo referida al estudio de las ciudades intermedias que así lo demuestra. Señalan estos autores que estos núcleos urbanos adquieren un mayor protagonismo como objeto de estudio a partir de la década de 1990 (Gutiérrez y Paül, 2012: 357).

De este modo, en los últimos años han proliferado los estudios sobre las ciudades medias dentro de los campos de investigación centrados en el análisis urbano. Este interés aparece en trabajos de grandes con-

juntos regionales mundiales, principalmente en ciudades medias americanas (Maturana y Rojas, 2017) y europeas (Servillo *et alii*, 2017); así como en múltiples investigaciones nacionales, como este artículo (Obrebalski, 2017; Moyart, 2005; Costa, 2002).

También los estudios publicados sobre ciudades medias españolas se han multiplicado en los últimos años, aunque el debate sobre la cuestión puede remontarse hasta casi cuatro décadas (Campos, 2017: 218). Abellán, Moreno y Vinuesa ya realizaban una propuesta de tipología para ciudades españolas de tipo medio en el año 1978. Desde entonces, los trabajos en torno a las ciudades medias desde las ciencias afines al estudio del territorio han aumentado su grado de complejidad y diversidad (Campos, 2017: 217). El mayor número de publicaciones se ha realizado desde la Geografía (Cano, 2008: 116). Hay que destacar así la aparición de una gran cantidad de trabajos individuales y colectivos que han abordado de manera amplia la cuestión y se han publicado en formato libro (Precedo y Míguez, 2014), en actas de congreso (Vilagrassa, 1999; García *et alii*, 2018), en capítulos de libros (Méndez, 2010) y en artículos científicos (López, 2014). Por otro lado, han aparecido investigaciones específicas referidas a comunidades autónomas (Cebrián, 2007, 2009; Andrés y González, 2018; Vázquez y Martínez, 2018) o a urbes concretas (Llorente, 2010; Escolano *et alii*, 2018; Martínez y Vázquez, 2018; Rodríguez y Cañizares, 2018; Sánchez y Escudero, 2018).

Sin embargo, no es sencillo delimitar las ciudades medias de España como área de estudio ni tan siquiera definir qué es una *ciudad media*. Las definiciones de *ciudad media*, o de *ciudad intermedia*, subrayando con este término su papel principal de vertebración territorial (Andrés, 2008), son muy diversas en el mundo (Ganau y Vilagrassa, 2003: 37). De hecho, se ha llegado a poner en cuestión la verdadera necesidad de una definición acabada sobre

este fenómeno complejo y con límites difusos (Andrés, 2008). Se trata de núcleos que actúan como nexo entre niveles urbanos superiores e inferiores, establecen relaciones con otras ciudades y territorios del mismo nivel jerárquico (Garrido *et alii*, 2016: 376) y actúan como intermediarios entre la gran ciudad y los espacios rurales (Vilagrasa, 2000). En este sentido, en el presente artículo se entiende la ciudad media o intermedia como la describen Llop y Bellet (citado en Andrés, 2008):

“Una ciudad media estaría definida por ser un centro de interacción social, económica y cultural, por constituirse igualmente como un centro de bienes y servicios más o menos especializados para un conjunto de población que supera los límites de su propio municipio, por haberse estabilizado como un centro regulador de las relaciones a través de las infraestructuras de transporte e información a nivel regional, nacional o, incluso, internacional y, además, por entender que dichos núcleos son, en la mayor parte de los casos, albergue de las instituciones públicas de la administración, con todos los aspectos sociales que esta función conlleva”.

Establecida una definición, sigue planteándose otra cuestión incierta para la delimitación del área de estudio del artículo: ¿cuáles son en concreto las ciudades medias españolas? Para investigar las ciudades medias es necesario intentar definir las y dimensionarlas (Llop y Usón, 2012). El número de habitantes ha sido el criterio más recurrente para hacerlo. Se trata de una perspectiva pragmática y cuantitativa de delimitación de las ciudades medias (Adam, 2006: 548). Se tiene en cuenta que una posición intermedia debe partir de un extremo superior y de uno inferior.

Esto se basa en un principio negativo, la ciudad media sería la que no es ni pequeña ni grande (Marinovic-Uzelac, 1999). En realidad, el tamaño de las ciudades medias varía con la escala de análisis (Costa, 2002: 106). Existen importantes diferencias y no resulta posible utilizar los mismos rangos cuantitativos para definir las ciudades medias en diferentes contextos (Garrido *et alii*, 2016: 378).

Incluso así, no hay una definición homogénea en el ámbito español para delimitar las ciudades medias y sí un cierto grado de arbitrariedad (Campos, 2017). De esta forma, múltiples autores han establecido unos límites poblacionales distintos para las ciudades medias españolas: López (2014) entre los 50.000 y los 500.000 habitantes; Somoza (2013), 20.000-300.000; Bellet y Olazábal (2017), Escudero y Somoza (2010) y Andrés (2008), 50.000-250.000; Méndez (2010), 20.000-250.000; Vilagrasa (1999), 20.000-200.000; Salom (1995), 50.000-200.000; Esteban y López (1989), 20.000-100.000; y Vinuesa (1989), 50.000-100.000. En este artículo, se han delimitado las ciudades medias españolas como aquellos núcleos urbanos comprendidos entre los 50.000 y los 300.000 habitantes. Se está de acuerdo con Andrés (2008) en que los 50.000 habitantes deben ser el límite mínimo para definir una ciudad media. Posteriormente, se siguen los mismos criterios que en el trabajo de Mallarach y Vilagrasa (2002) y el de Ganau y Vilagrasa (2013), quienes, partiendo también de los 50 mil, consideran que los 300.000 residentes constituyen un tope superior ajustado al contexto urbano español para delimitar estos núcleos intermedios.

No obstante, la noción de una ciudad media no es rígida y no puede estar únicamente condicionada por el tamaño (Andrés, 2008). Cualquier horquilla poblacional resultará incompleta. La diversidad de valores propuestos en diferentes estudios demuestra la insuficiencia del criterio ex-

clusivamente poblacional (Costa, 2002: 105). Por esta razón, se ha decidido incluir en el análisis a aquellas capitales de provincia con más de 300.000 habitantes (Zaragoza, Palma, Córdoba y Valladolid) o con menos de 50.000 habitantes (Soria y Teruel) localizadas en provincias donde no haya ninguna otra ciudad media. Se considera la relevancia de estas capitales de provincia como ciudades intermedias —al igual que hacen Bellet y Olazábal (2017) para las menores— ya que son estos núcleos urbanos los que, ciertamente, asumen la funcionalidad propia de las ciudades medias, señalada en la definición descrita anteriormente, de manera independiente a su tamaño demográfico. Finalmente, el estudio se basa en 136 ciudades medias.

Delimitadas las ciudades medias españolas, el área de estudio del artículo incluye su corona o área urbana/periurbana con el fin de descubrir los efectos de la expansión urbana en sus entornos. Andrés (2008) señala que existe un amplio campo de investigación para comprender las interrelaciones que hay en la escala local y el conjunto territorial en el que se inserta. Con este objetivo, era necesario delimitar algún criterio para establecer la periferia posible a partir de la ciudad media central. Nuevamente, y de una forma pragmática, se decide establecer un criterio cuantitativo de partida. Así, se dibuja una corona de un radio de 30 kilómetros desde el núcleo principal para definir las áreas urbanas intermedias siguiendo los trabajos anteriores de Mallarach y Vilagrassa (2002) y de Adam (2006). La simple distancia euclidiana no puede ser la respuesta a la definición de las áreas urbanas de las ciudades medias, pero es un primer elemento de acercamiento que sirve para descartar a las dos terceras partes de los municipios españoles. Con este criterio pasamos de algo más de 8.000 municipios a 3.256.

No obstante, se trató de una primera muestra provisional para la cual se calculó

la tasa de crecimiento demográfico entre 2000 y 2016. Con el fin de corregir en la medida de lo posible el criterio arbitrario de los 30 km, se decidió eliminar de la muestra todos los municipios rurales de menos de 10.000 habitantes que presentan una dinámica demográfica negativa entre 2000 y 2016 (fig. 1). Se entiende que, en estos casos, la pérdida de población demuestra que no existe una influencia real en términos de dinamismo demográfico para los municipios pequeños próximos a una ciudad media, pues en caso contrario hubiera mantenido o ganado población, lo que tampoco excluye crecimientos meramente especulativos de suelo clasificado/urbanizado/colmatado bien sea para uso residencial sin ocupar o para actividades económicas que salen de la ciudad central (espacios comerciales, polígonos industriales, logística, etc.). De este modo, se descubre que 1.229 municipios de las coronas de las ciudades medias, un 38%, están afectados por procesos de pérdida poblacional (Figura 1). Eliminados éstos, el estudio incluye un total de 2.028 municipios alrededor de las ciudades medias y con incrementos demográficos en el siglo XXI. De ellos, 433 serían ciudades pequeñas, es decir, entre 10.000, el límite inferior administrativo español para un municipio clasificado como urbano, y 50.000 residentes, el mínimo que se ha establecido para considerar a una ciudad como media (tabla 1). Dentro de la muestra definitiva de las coronas de las ciudades medias se halla el 70% de todos los núcleos urbanos pequeños, un 40% de los municipios entre 1.000 y 10.000 habitantes y tan solo un 13% de los municipios rurales con menos de 1.000 residentes. En la tabla 1 se cuantifica los municipios analizados en el estudio por su tamaño demográfico.

A pesar de que en este estudio no participan directamente nueve (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Alicante, Murcia y Las Palmas de Gran Canaria) de las trece ciudades que superaban los 300.000

Figura 1
Delimitación del área de estudio



Fuente: Padrón municipal de habitantes. INE, 2018 y elaboración propia.

habitantes en 2016 (a las nueve anteriores se sumarían Zaragoza, Córdoba, Palma y Valladolid), su influencia y presencia se refleja en las ciudades medias que se articulan a su alrededor. Es por ello por lo que se puede decir que el artículo esboza una radiografía aproximada de todo el sistema urbano español. Son varias las ciudades medias ubicadas en el entorno metropolitano de las grandes urbes españolas cuya dinámica indiscutiblemente viene condicionada por la ciudad central que actúa de locomotora de todos los procesos.

El objetivo principal del trabajo es analizar los diferentes comportamientos de las ciudades medias del sistema urbano español a partir de su dinámica construc-

tiva en dos periodos de tiempo sucesivos y bien diferenciados desde comienzos del presente siglo XXI. Tras la exploración de la literatura académica, es un hecho que los núcleos urbanos de tamaño medio de España han conocido un fenómeno de urbanización difusa y dispersa, en definitiva, un rápido y anárquico proceso de expansión urbana. Admitiendo esta idea inicial, la investigación se plantea la comprobación de las siguientes hipótesis:

- a) La dinámica constructiva de las ciudades españolas conoce dos fases generales bien diferenciadas a lo largo del presente siglo XXI: un incremento acelerado hasta 2008 y una

Tabla 1
 Cuantificación por tamaño de los municipios analizados en el estudio

Número de municipios	Muestra ciudades medias*	Coronas ciudades medias	Resto de municipios	Total nacional
Grandes ciudades (>300.000 hab.)	4		9	13
Ciudades medias (De 50.000 a 299.999 hab.)	130			130
Ciudades pequeñas (De 10.000 a 49.999 hab.)	2	433	171	606
Municipios rurales >1.000 hab.		974	1.439	2.413
Municipios rurales <1.000 hab.		621	4.327	4.948
Total general	136	2.028	5.937	8.110

Fuente: *Padrón municipal de habitantes* de 2016. INE, 2018.

* Incluye Zaragoza, Palma, Córdoba, Valladolid, Soria y Teruel.

paralización notoria que se prolonga hasta fechas recientes.

- b) Las ciudades medias y los municipios de sus coronas tienen un crecimiento centrifugo, generalizado e independiente al tamaño de las ciudades.
- c) Se identifica un comportamiento diferenciado de los procesos de expansión urbana en relación con su integración o proximidad a entornos metropolitanos y corredores de transporte, espacios litorales, o espacios de interior con grados diversos de ruralidad.

En función de estos planteamientos y del objetivo principal de la investigación se ha establecido su estructura. Se comienza con esta introducción donde se delimita el tema, el estado de la cuestión y el área de estudio del trabajo, además de los objetivos, hipótesis y finalidad. Se continúa con la explicación de las fuentes y metodología aplicada. Se interpretan sintéticamente los resultados obtenidos, con el apoyo de tablas y mapas, y mediante tres subapartados que se centran respectivamente en el área de estudio analizada, las ciudades medias

españolas y sus coronas, en los principales factores tras el modelo de crecimiento urbano expansivo que reinó en España entre 1997 y 2007 y en un análisis de los procesos de dispersión en las ciudades medias a través de dos estudios de casos, Guadalajara y Ourense, significativamente distintos. Por último, se añade una discusión de los resultados, unas conclusiones y se añaden las referencias bibliográficas empleadas.

Como fácilmente puede deducirse, la finalidad principal del artículo es aportar datos e interpretación que animen el debate actual sobre la dinámica y comportamiento de las ciudades medias en España. El estudio pretende ser un análisis que permita entender la dinámica de estos núcleos, fundamentales en el sistema urbano español, en el siglo XXI, si bien con las limitaciones derivadas de los datos manejados y de la acotada extensión de un artículo de estas características.

Fuentes y metodología

La investigación parte de un estudio bibliográfico previo de referencias que han

tratado la cuestión para establecer las hipótesis del trabajo. Después, se ha optado por la selección de dos fuentes cuantitativas principales para desarrollar la parte empírica de la investigación, una principal y otra complementaria: el catastro inmobiliario (Dirección General del Catastro, 2018) y el padrón municipal de habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Piketty (2014: 74) señala que «todas las estadísticas económicas y sociales deber ser consideradas una estimación, una construcción y no una certeza matemática. Sencillamente, se trata de la mejor estimación de la que disponemos». En función de esta estimación, se realiza una interpretación hermenéutica de los resultados basada en la comprensión de los fenómenos observados. La investigación está realizada mediante un método hipotético-deductivo para alcanzar el conocimiento y los objetivos establecidos; por lo tanto, un método científicamente válido (Higueras, 2003: 345).

La principal fuente utilizada han sido las estadísticas oficiales del catastro inmobiliario de la Dirección General del Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda. Se trata de datos de carácter fiscal, a partir de los cuales se calcula el importe del impuesto municipal de bienes inmuebles, pero con una gran relevancia para realizar investigaciones urbanas como demuestra Pillet (2008). Aunque los orígenes de esta fuente se remontan en el tiempo, no es hasta 1987, con la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, cuando España logra la implantación de un catastro propio de un país desarrollado. Como afirma Llombart (2017, p. 1):

«Desde entonces y hasta 1992 se produjo un profundo y largo proceso de informatización que fue desde la compra de equipos y elaboración de aplicativos y desarrollos informáticos para la gestión de los ingentes volúmenes de información

procedentes de las revisiones catastrales, al desarrollo de un Sistema de Información Catastral que terminó evolucionando en un Sistema de Información Geográfico de bases de datos cartográficas y catastrales, SIGCA; desarrollando así un catastro de amplias bases, complejo, multifuncional y versátil que dio durabilidad al proyecto iniciado y perdura hasta nuestros días mejorado, renovado y ampliado».

Después de numerosos avances y estancamientos desde mediados del siglo XIX, vinculados a los continuos avatares políticos y económicos, en el prelude de la democracia y tras más de un siglo de actuaciones, el catastro urbano había conseguido integrar el ingente número de inmuebles levantados en las ciudades para acoger el crecimiento derivado del éxodo rural y los años del *desarrollismo*, pero adolecía de una mínima mecanización (Llombart, 2017), por lo que el trabajo realizado quedaba en poco tiempo de nuevo anticuado y obsoleto. Se emprende, pues, desde 1987 un proceso de informatización para convertir al Catastro en una fuente/herramienta fácilmente actualizable, fiable, versátil y multifuncional a la que ya se ha aludido en el párrafo precedente. Una fuente que, más allá de su finalidad fiscal, fuera utilizable por otras administraciones, y empleada como instrumento para la planificación, el urbanismo, las obras públicas, la investigación, etc. La cartografía catastral, base geométrica del catastro, fue producida y conservada por el Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Obras Públicas, desde 1906 hasta 1980, año en el que pasó a depender del Ministerio de Economía y Hacienda. A partir de 1982 el proceso de cartografía catastral se intensificó de forma significativa al ser necesario su realización como soporte de las revisiones del catastro. En 1986 se aprobó la *Ley de Ordenación de*

la *Cartografía* y a partir de 1987 se procedió a la potenciación de las técnicas de ortoproyección, y en 1988 se diseñó un ambicioso plan que pretendía sustituir los 28 millones de hectáreas sin calidad cartográfica contrastada por ortofotomapas con una cartografía dividida en hojas, donde cada hoja servía de documento base para el proceso de renovación catastral, realizándose por términos municipales (Llombart, 2017). En la actualidad, las bases de datos catastrales cartográficas y alfanuméricas están interrelacionadas entre sí e integradas en un sistema único, denominado «Sistema de Información Catastral» que proporcionaría al país un sistema de información territorial informatizada de los bienes inmuebles².

Desde la crisis económica, los ayuntamientos han prestado una especial atención a la calidad de los datos catastrales pues las inexactitudes se traducen en pérdida de ingresos. Hay que recordar que las Contribuciones Territoriales se convirtieron en tributos locales de carácter real en 1978³, tras pasando su recaudación a las entidades locales y dejando la gestión tributaria a cargo del Estado, lo que convirtió al catastro en el eje principal de sus recursos. A finales de 1988 la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*⁴ puso a disposición de las

corporaciones locales dos vías fundamentales de financiación, sus tributos propios y su participación en los tributos del Estado, que por primera vez iban a funcionar íntegramente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos que garantizase la efectividad del principio de suficiencia financiera. El IBI pasaba a ser un impuesto derivado del reagrupamiento de la Contribución Territorial Rústica y la Contribución Territorial Urbana y del Impuesto sobre Solares, convirtiéndose en un único impuesto y en la pieza fundamental del nuevo sistema de fiscalidad municipal. En cualquier caso, hay que distinguir entre gestión catastral y gestión tributaria. El catastro es responsabilidad estatal y los ayuntamientos pueden colaborar con el desarrollo de esta responsabilidad. La gestión de los tributos locales es una responsabilidad municipal y el Estado, a través de sus gerencias territoriales, puede colaborar en el desarrollo de esta responsabilidad.

En 1981 y a escala nacional, comenzaron una serie de procesos de revisión del catastro que todavía no han acabado, pero que ya han cubierto la mayor parte del territorio. Esta circunstancia hace que en la actualidad los datos catastrales tengan una elevada calidad. Son perfectamente útiles para analizar la evolución constructiva ya que todas las edificaciones registradas tienen asociada una fecha de construcción. En general, es bastante precisa al tratarse de uno de los valores que se utilizan para calcular el importe del citado impuesto. La Dirección General del Catastro (2018) resume el número de unidades de construcción⁵ nuevas a escala municipal por décadas y hasta el presente. Así, se puede extraer fácilmente los inmuebles existentes en cada municipio que han sido construidos desde

² El sistema de información territorial del catastro lo constituyeron dos sistemas de bases de datos asociados, uno alfanumérico y otro gráfico, compartiendo ambos un método de referenciación común de los objetos u elementos catastrales, denominado “referencia catastral”. Su descomposición en subsistemas nos permite entenderlo y representarlo de manera sencilla. El subsistema que constituye la información básica contiene el conjunto de las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes inmuebles. El subsistema de valoración contiene el conjunto de los parámetros valorativos de dichos bienes.

³ En la *Ley 44/1978 de 8 de septiembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* en su disposición Transitoria Primera, derivada de los “Pactos de la Moncloa”.

⁴ *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales*, BOE nº 313 de 30 de diciembre de 1988.

⁵ Una *Unidad Constructiva* representa, en el formato CAT, un edificio o un conjunto de construcciones particularizadas —viviendas, locales...— dentro de un edificio.

el año 2000 hasta el 2009 o desde el año 2010 hasta la actualidad. El problema principal de los datos del catastro inmobiliario es el de su cobertura territorial. No hay datos de las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra al tener transferidas las competencias en materia fiscal. Al utilizar esta valiosa fuente, se renuncia al estudio de la dinámica constructiva de Baracaldo, Guecho, Irún, Pamplona, San Sebastián y Vitoria, junto con sus respectivas coronas periurbanas.

De forma complementaria, se ha utilizado el padrón municipal de habitantes, la fuente de información demográfica de referencia en España. Ésta presenta algunas irregularidades como sobrestimar el total de la población de muchos municipios (Reher y Valero, 2005). Su uso está extendido en la Geografía y en el resto de las ciencias sociales, así como en los análisis de las ciudades medias (Bellet y Olazabal, 2017). Al tratarse de una fuente anual, facilita la investigación de la evolución poblacional (Clayton y Morris, 2010). De hecho, nos permite establecer dos periodos de análisis para analizar lo acontecido en el presente siglo. Se establecen dos cortes temporales que van desde el 2000 al 2009 y desde el 2010 hasta el 2017.

El método de análisis con los datos cuantitativos ha sido estadístico y espacial. Los resultados empíricos obtenidos son analizados con una inferencia estadística a través de cálculos aritméticos de porcentajes. Los hallazgos derivados de las fuentes utilizadas pueden ser confrontados por el lector y por otros observadores de datos que puedan examinarlos. El tratamiento estadístico se ha realizado a través del programa Excel 2016.

El análisis espacial ha presentado mayores problemas y se ha realizado mediante un Sistema de Información Geográfico (SIG) con el programa *Arc Gis 10.3*. Los mapas son el lenguaje de la Geografía (Solana *et alii*, 2016: 55). Los SIG permiten

tratar la información de manera desagregada, aportan una radiografía precisa del espacio (Villacañas, 2017) y han sido comúnmente utilizados en las últimas investigaciones sobre las ciudades medias (Bellet y Olazabal, 2017). La mayor dificultad ha sido la representación de miles de valores a escala nacional, distinguiendo a los núcleos urbanos medios y sus coronas. Se trata de un enorme volumen de datos con una desagregación municipal que se representan a escala nacional. Para ello, se ha simplificado y jerarquizado de la manera más visual posible la información estadística trabajada. La ordenación se ha hecho a partir de una combinación de la implantación puntual, para identificar las ciudades medias analizadas, y la gradación de color en un mapa de coropletas para todos y cada uno de los municipios que integran sus coronas. La variable visual del color se ha utilizado para representar las dinámicas de los datos analizados. En los mapas que representan la evolución de las unidades constructivas, y para el caso de las ciudades medias, se ha optado por una gama de verdes para los valores bajos y medios, y un azul oscuro para los superiores, como contraste, mientras que en el resto de los municipios de cada área urbana se ha escogido una paleta de tonalidades de un mismo color rojizo que resulta más apropiada para representar cartográficamente una única variable. Se ha mantenido el número de tres intervalos para poder, en la medida de lo posible, establecer un diálogo entre todos los mapas. La escala de trabajo provoca una superposición de datos que dificulta lecturas de nivel de detalle. La representación se ha estructurado en tres niveles: grandes ciudades, ciudades medias y resto de municipios seleccionados dentro de las coronas de estas últimas. No obstante, se pretende ofrecer una percepción general con posibilidad de comparación de dinámicas y eso se logra con la imagen sintética ofrecida por la cartografía.

Resultados

Los resultados se organizan en tres apartados. El primer epígrafe se centra en el área de estudio analizada, las ciudades medias españolas y sus coronas, y responde a las dos primeras hipótesis del trabajo. En él se analizan específicamente las dinámicas de las ciudades medias y sus coronas y, de forma complementaria, se comparan con la evolución del resto de municipios de España de manera conjunta. El segundo atiende a un esbozo de los principales factores tras el modelo de crecimiento urbano expansivo que reinó en España entre 1997 y 2007. En el tercero intentamos aproximarnos a una taxonomía de ciudades medias y sus coronas a partir de los procesos de dispersión según parámetros de intensidad y distancia, distinguiendo entre una ciudad media integrada en el entorno metropolitano de Madrid y el corredor de transporte el Henares, y otra situada en una región interior de ruralidad profunda y aquejada de problemas de despoblamiento/envejecimiento en grado extremo. Con ello, se responde a la tercera hipótesis del trabajo.

La dinámica constructiva de las ciudades medias de España y sus coronas en el siglo XXI

Los efectos del *boom* inmobiliario son evidentes en la evolución de las construcciones en las ciudades medias españolas y sus coronas. La tabla 2 se elabora a partir de la estadística de la antigüedad de las construcciones de la Dirección General del Catastro (2018). Incluyendo tanto las edificaciones de nueva planta sobre parcelas previamente no ocupadas como las que sustituyen a otras más antiguas que han sido derribadas —éstas siempre muy inferiores en número en la evolución urbanística re-

ciente de los núcleos urbanos españoles—, los incrementos acumulados son muy significativos. Las ciudades medias españolas han aumentado sus unidades constructivas en un 43,69% sobre las edificaciones existentes en el 2000. Las coronas de estos núcleos urbanos disparan este incremento hasta al 61,33% con respecto al mismo año. Es decir, en lo que va del siglo XXI, las áreas urbanas de las ciudades medias españolas han experimentado un proceso de construcción y artificialización del suelo de dos tercios sobre el que ya existía. Aunque el resto de los municipios de España también presentan porcentajes de incrementos constructivos significativamente elevados, sus cifras son menores a las de las ciudades medias y sus coronas. En lo que distintos autores han calificado de *tsunami urbanizador* (Fernández, 2006; Gaja, 2008) o *tsunami inmobiliario* (Valenzuela, 2016; Gaja, 2013), y que para algunos especialistas se ha correspondido con el «tercer ciclo de explosión inmobiliaria» ocurrido desde el franquismo, el más prolongado, virulento y depredador territorialmente (Górgolas, 2017: 3), los núcleos urbanos intermedios y sus áreas urbanas han recibido el *impacto* principal de *la ola gigante* de las nuevas construcciones.

Al comparar la evolución de forma desagregada, antes y después de la crisis, se evidencia claramente un contraste en la dinámica constructiva de las ciudades medias españolas y sus coronas. Hay una drástica diferencia entre el periodo del *boom* y el de la Gran Recesión. No obstante, en la actualidad sigue habiendo un crecimiento de las unidades constructivas del 4% en los núcleos urbanos intermedios y sus áreas urbanas. Sin embargo, en el caso de las construcciones es necesario señalar que la diferencia en el incremento con respecto al resto del territorio es mínima.

En este sentido, el freno se produce en mayor medida en los municipios de las coronas, que pasan a aumentar al mismo

Tabla 2
Evolución de la construcción en España por categorías de análisis. 2000-2017

Unidades constructivas	Catastro 2000		Crecimiento 2000-2009		Crecimiento 2009-2017	
	Total	%	Total	%	Total	%
Muestra ciudades medias	7.205.230	28,67	2.879.124	29,30	408.219	29,39
Coronas ciudades medias	6.964.858	27,72	3.485.897	30,36	417.403	30,45
Resto de municipios	10.959.628	43,61	2.927.173	40,34	448.607	40,16
Total	25.129.716	100,00	9.292.194	100,00	1.274.229	100,00

Fuente: Catastro inmobiliario. Dirección General del Catastro, 2018.

Tabla 3
Porcentaje de crecimiento de la construcción en España por categorías de análisis. 2000-2017

% de crecimiento por periodo	2000-2009	2010-2017
Muestra ciudades medias	39,96	4,05
Coronas ciudades medias	50,05	3,99
Resto de municipios	26,71	3,23

Fuente: Catastro inmobiliario. Dirección General del Catastro, 2018.

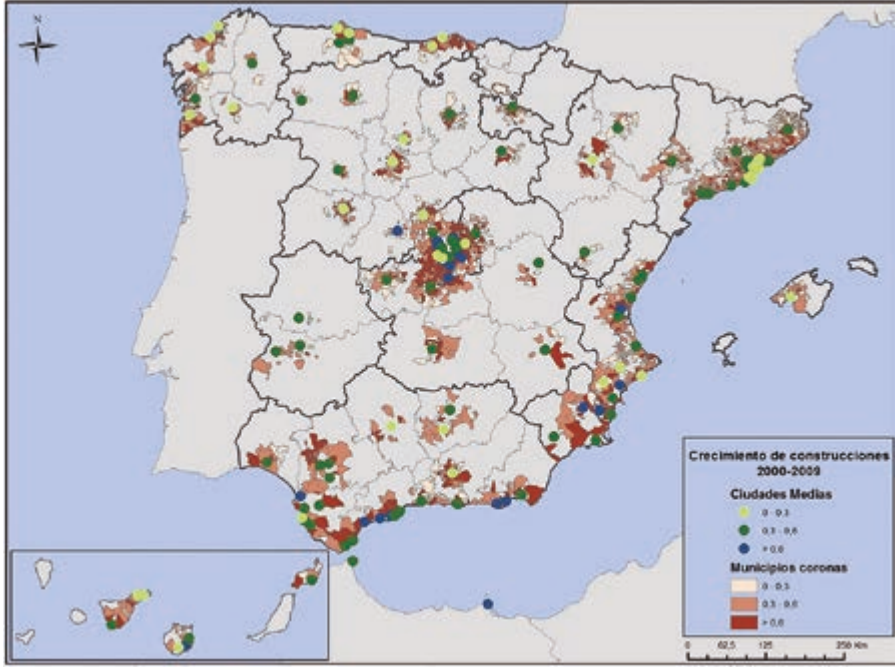
ritmo que las propias ciudades medias, mientras que durante los años del crecimiento urbanístico acelerado tuvieron un incremento que superaba en un 10% al de estas últimas y que prácticamente duplicaba al del resto del territorio.

La representación cartográfica del primer periodo 2000-09 (fig. 2) refleja los fuertes incrementos en muchos municipios del área de estudio, fundamentalmente en las coronas de las ciudades medias. De hecho, se aprecian crecimientos moderados y sostenidos en la mayoría de los núcleos urbanos intermedios, que se ven reforzados

con importantes aumentos en los municipios colindantes. El verdadero impacto de la construcción se ve en estos municipios, cuyos valores porcentuales se disparan, aunque partiendo en muchos casos de valores absolutos muy bajos. Este patrón se reproduce por todo el país, siendo un fenómeno que se extiende por otros países europeos como han estudiado Lagarias y Sayas (2018). Así, por ejemplo, los municipios de la corona de Guadalajara, ciudad media con un crecimiento similar a la media nacional, multiplican por veinte su parque constructivo haciendo que sea su área urbana la que más crece en conjunto (Martínez y Vázquez, 2018), por encima de la segunda que es la correspondiente a las ciudades medias de la Comunidad de Madrid, verdadero motor del crecimiento especulativo en estos municipios (Roca *et alii*, 2011).

Por su parte, son las pequeñas capitales de provincia del noroeste y sus coronas las que presentan las tasas de crecimiento de las construcciones más moderadas, entre ellas Ávila, León, Lugo, Ourense, Ponferrada, Soria y Zamora. También destacan en la época del *boom* los crecimientos relativamente moderados de las zonas más turísticas de nuestras costas, que deberían presentar un mayor incremento de la construcción que

Figura 2
Evolución de las unidades constructivas en las ciudades medias y sus coronas, 2000-09



Fuente: Catastro inmobiliario. Dirección General del Catastro, 2018 y elaboración propia.

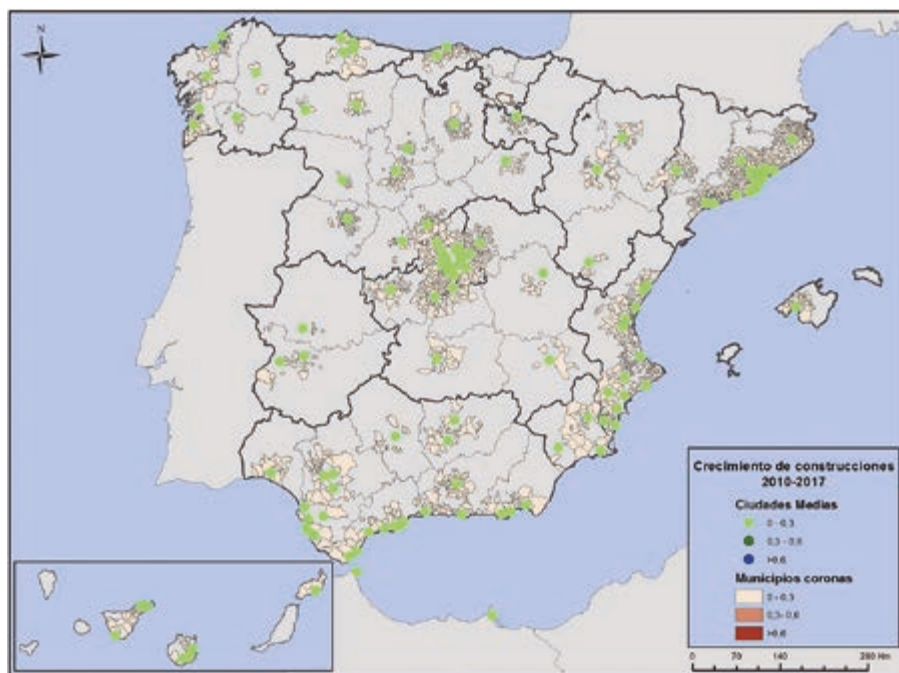
de la población, y que sin embargo tienen valores intermedios. Están ligeramente por encima de la media en áreas urbanas como la de la isla de Tenerife, en la media en las metropolitanas de Alicante o Málaga, y claramente por debajo en los casos de Girona, Las Palmas de Gran Canaria o Palma.

Esta realidad contrasta fuertemente con la de la evolución de las unidades de construcción entre 2010-2017 (fig. 3). Aparece una tremenda homogeneidad, resultado del mantenimiento de los intervalos de crecimiento del otro periodo. Todos los asentamientos representados se mueven en una horquilla de incremento constructivo entre el 0% y el 0,3%. Por ejemplo, en el caso de las ciudades medias, la que más crece

de todo el territorio nacional es Melilla con un 0,12%, seguida de Teruel con un exiguo 0,08%. La uniformidad es absoluta y viene a reflejar el parón que sufrió España con la crisis en el sector de la construcción. Así, el mapa por sí solo dice poco, pero es impactante al compararlo con el de 2000-2009.

Pese a la atonía, sí detectamos un claro cambio en las tendencias de la década anterior, así las áreas de Toledo y Guadalajara crecen claramente por debajo de la media, mientras que el área metropolitana de Madrid pasa del segundo al séptimo lugar, por detrás de las de Sevilla y Murcia. De la misma forma, el crecimiento está por debajo de la media para las principales zonas turísticas, destacando que en este periodo el área

Figura 3
Evolución de las unidades constructivas en las ciudades medias y sus coronas, 2010-17



Fuente: Catastro inmobiliario. Dirección General del Catastro, 2018 y elaboración propia.

con menor crecimiento medio corresponde a Arrecife en la isla de Lanzarote.

Entre la dinámica poblacional, la vivienda como un factor de ahorro-inversión y un planeamiento al servicio de un modelo contradictorio con el discurso de la sostenibilidad

El ciclo expansivo vivido por el sector inmobiliario español durante la segunda mitad de la década de los noventa y el inicio del siglo XXI ha tenido unas implicaciones urbano-territoriales recogidas en

múltiples estudios (Gutiérrez y Delclòs, 2015): la elevada producción de viviendas, la proliferación de Planes de Actuación Urbanística y Planes Parciales para vehicular la expansión urbana, el crecimiento sostenido del consumo de suelo periurbano, la profundización y generalización del proceso de dispersión urbana ya iniciado en las décadas anteriores, la segregación de actividades económicas en periferias urbanas, etc. (Fernández, 2006; García, 2010; Nel-lo, 2007; Valenzuela y Salom, 2008). Todo ello ha derivado en una redefinición de las estructuras urbanas de las ciudades españolas y, a su vez, ha comportado cambios en la distribución de la población.

Resulta innegable que, en este contexto, la producción de vivienda se convirtió en un vector clave de los procesos de expansión urbana. Una producción en la que concurrieron diferentes factores que impulsaron al alza la demanda de vivienda durante el ciclo alcista: variables demográficas (incremento del número de residentes por la llegada de flujos inmigratorios e incremento del número de hogares por reducción del tamaño medio de la unidad familiar), cambios en las pautas de poblamiento, extensión del rol de la vivienda como bien de ahorro, inversión y/o especulación, etc. Entre 1997 y 2006, el mercado de la vivienda se caracterizó por el auge de la construcción de nuevas viviendas (4.719.767 viviendas terminadas) y por un aumento sustancial del precio de éstas (a partir del año 2000, el aumento de los precios de la vivienda en España fue espectacular, con incrementos medios de más del 10 por ciento anual hasta el estallido de la crisis).

En un contexto de estabilidad monetaria y bajos tipos de interés que se vio reforzado tras la incorporación al euro, un bloque hegemónico en el que destacaban bancos y cajas de ahorros convirtió el negocio de la ciudad y la consecución de una sociedad de propietarios en fuente esencial de sus beneficios y su poder. Para ello ampliaron la demanda solvente mediante la concesión de crecientes facilidades de acceso al crédito: proporción del préstamo concedido en relación con el valor de tasación de la vivienda, plazos de amortización, relación entre importe de las letras e ingresos familiares, etc. El objetivo de hacer crecer a toda costa el mercado hipotecario y la competencia entre entidades por captar nuevos clientes provocaron una progresiva sustitución de las buenas prácticas hipotecarias por otras de riesgo ante la pasividad de los reguladores institucionales. El resultado fue la progresiva conversión de la vivienda en un bien de inversión, como activo de alta rentabilidad a corto plazo y aparentemente seguro ante

la difusión del axioma de su constante revalorización (Méndez *et alii*, 2016).

El proceso contó con un indispensable apoyo público directo, materializado en una fiscalidad que incentivaba ese endeudamiento mediante subvenciones a la compra de vivienda en el mercado libre, pero también en ayudas indirectas como la liberalización que supuso la *Ley de Suelo de 1998*, que convirtió en solar potencialmente urbanizable cualquier área del territorio español que no contase con una figura de protección explícita, mientras se devaluaba la función reguladora de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico (Méndez *et alii*, 2016). El peso de los ingresos ligados a la construcción en los ayuntamientos, el creciente protagonismo que la ley otorgaba a los agentes urbanizadores privados y una complicidad reiterada de determinados responsables públicos cerraron el círculo que alimentó un modelo de crecimiento radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad.

Como acabamos de apuntar, los factores demográficos y de poblamiento, sumados a la competición de los municipios por atraer inversiones, la ausencia de planeamiento territorial en numerosos casos y la desregulación/deslegitimación del urbanismo desembocaron en modelos de contra-urbanización que responden tanto a procesos de difusión⁶ como de dispersión⁷ urbana.

⁶ La *ciudad difusa u horizontal*, típica de los países de tradición anglosajona (heredera de las doctrinas higienistas y del urbanismo de las ciudades jardín imperante a finales del siglo XIX), trasciende sus orígenes y se esparce por el territorio, configurándose como un conjunto de áreas separadas especializadas para la vivienda, el comercio o la industria. Esta separación genera segregación y no permite la interacción de la misma manera que la ciudad compacta. Suelen tener un centro que aglomera el sector comercial y cultural y una periferia que se extiende a lo largo de una gran área con suburbios residenciales y reductos de uso industrial.

⁷ La *ciudad dispersa* sería la ciudad producida por las salpicaduras aleatorias de actividades y artefactos muy diversos (viviendas, centros comerciales, fábricas o colegios) que invaden el territorio de forma extensiva

Tabla 4
Evolución de la población por categoría de análisis propuesta, 2000-2017

	Padrón 2000		Padrón 2009		Padrón 2017	
	Total	%	Total	%	Total	%
Muestra ciudades medias	13.956.561	34	15.822.569	34	16.065.837	34
Coronas ciudades medias	10.043.814	25	12.696.087	27	13.361.381	29
Resto de municipios	16.596.562	41	17.765.317	38	17.234.676	37
Total	40.596.937	100	46.283.973	100	46.661.894	100

Fuente: Padrón de población. INE, 2018.

El estudio de las dinámicas y pautas de poblamiento da buena cuenta de éstos.

Si ajustamos las fechas de los datos del Padrón Municipal de Habitantes con los de las estadísticas del Catastro, durante el periodo del *boom* (2000-2009) todas las categorías —ciudades medias, coronas periurbanas y resto de municipios rurales— crecen, dado el fuerte incremento de la población total del país, pero con magnitudes diferenciadas entre las que sobresalen los municipios de las coronas de las ciudades medias que duplican el crecimiento de estas últimas. En el periodo de la crisis (2010-2017), aparece una situación de estancamiento demográfico, aunque las ciudades medias y en mayor medida sus coronas siguen ganando población, al contrario que el resto del territorio.

El peso porcentual de la población de las ciudades medias españolas se mantiene a lo largo de todo el periodo, incrementándose en un 4% los residentes en sus coronas a costa de la pérdida de importancia del resto de municipios, un proceso en el que

e indiscriminada, arruinando recursos naturales en un modelo despilfarrador de energías.

Se conoce como *dispersión o fragmentación urbana* el fenómeno de propagación de una ciudad y sus barrios hacia la tierra rural en la periferia de una zona urbana. Los residentes de los barrios en expansión tienden a vivir en casas unifamiliares y a desplazarse en automóvil al trabajo. La baja densidad de población es un indicador de la dispersión.

la presencia de las nueve grandes ciudades eliminadas de nuestra muestra no deja de proyectar su alargada sombra.

Esta disminución es el resultado del crecimiento diferenciado en los dos periodos. Con la Gran Recesión, un buen número de municipios fuera de las coronas periurbanas pasa directamente a perder población, más de medio millón en su conjunto de los que unos 80.000 corresponden a las cabeceras de las grandes áreas metropolitanas.

A partir de esta evolución, los municipios de las coronas de las ciudades medias acumulan, en el padrón de 2017, aproximadamente el 30% de la población total de España. Es un porcentaje ligeramente inferior a la suma de los habitantes de todas las ciudades medias (35,43%), pero 12 puntos porcentuales por encima de la población que residen en las grandes ciudades (17,83%). Fuera de la influencia urbana de grandes y medias ciudades se localizan el 73% de los municipios españoles, 171 de ellos son urbanos, pero únicamente vive el 16,7% de la población española. En definitiva, y en números redondos, 64 de cada 100 españoles reside en una ciudad media o su corona, incluyendo las excepciones descritas en su categorización, 18 en una gran ciudad y tan solo 17 en un municipio inferior a 50.000 habitantes, cuyo núcleo principal está a más de 30 kilómetros de una ciudad media.

Tabla 5
Porcentaje de variación demográfica
en ambos periodos

% de crecimiento en periodo	2000/2009	2010/2017
Muestra ciudades medias	13	2
Coronas ciudades medias	26	5
Resto de municipios	7	-3

Fuente: Padrón de población. INE, 2018.

Con el cambio de tendencia, 53 de las 136 ciudades medias españolas pierden población en el periodo de la crisis (un 39%). Sin embargo, es necesario recordar que la agrupación de ciudades medias con sus respectivas coronas continúa ganando habitantes durante la recesión, más de 900.000 habitantes en total, mientras que el conjunto de nuestra muestra apenas incrementa su población en 370.000. En consecuencia, podemos afirmar que el grupo de las áreas urbanas formadas por las ciudades medias y los municipios dinámicos de sus coronas crece demográficamente durante la crisis a costa del resto del territorio, incluyendo a las grandes ciudades que conforman las principales áreas metropolitanas.

Análisis comparado de las dinámicas constructivas en una ciudad aislada de interior y una situada en el entorno metropolitano Madrid y corredor del Henares: Ourense y Guadalajara

La selección de los dos estudios de caso analizados se ha realizado partiendo de su contrastada situación y su evolución reciente en el marco de las ciudades medias de interior.

Las grandes ciudades no son el objetivo del presente trabajo. No obstante, es indudable y muy conocido el importante papel que tienen en el sistema urbano español las grandes urbes (Feria y Albertos, 2010). La evolución de estos grandes núcleos urbanos ha creado grandes áreas metropolitanas, claves en la organización territorial y socioeconómica de España. Se han extendido enormemente, englobando a un elevado número de ciudades medias y sus coronas que forman parte del área o región urbana liderada por un gran municipio central. Este proceso se ha demostrado de forma pródiga en la literatura española, por ejemplo, en el caso de las dos principales ciudades del sistema urbano: Madrid (Naredo, 2004) y Barcelona (Nel.Lo, 2016). Estudios anteriores sobre las ciudades medias ya demostraban la importancia en sus dinámicas de la proximidad o no con respecto a una gran ciudad (Escudero y Somoza, 2010). Por esta razón, era importante comparar en esta investigación la evolución de las ciudades medias metropolitanas y sus coronas, aquellas que están en el ámbito de influencia de una gran ciudad, con el resto de los núcleos urbanos de carácter intermedio y sus coronas.

Las dinámicas vinculadas al sector financiero-inmobiliario, especialmente en aquellos municipios afectados por la vecindad de la región urbana de Madrid, y cuya evolución poco o nada tiene que ver con sus propias y exclusivas proyecciones de población y actividad pueden explicar muchas de las diferencias y contrastes que encontramos en el espacio rural de la región y más concretamente en el comportamiento reciente de las coronas urbanas de sus ciudades medias. Estas dinámicas son clave para entender las transformaciones demográficas recientes en relación con la conversión creciente de estas comarcas en un espacio residencial vinculado a la expansión metropolitana madrileña y de las ciudades de Toledo y Guadalajara (Pozo

y Rodríguez, 2006; Martínez y Vázquez, 2018). Para muchos municipios, la transformación se relacionaría sólo con el proceso de expansión metropolitana de Madrid sobre un territorio que se integra con sus nuevos usos y funciones como periferia externa de ella; pero en otros contiguos a Toledo y Guadalajara, se sumaría a esta dinámica y con mayor importancia el de suburbanización de ambas ciudades (Pozo y Rodríguez, 2006). Tendríamos, pues, un primer estudio de caso, la ciudad de Guadalajara y su corona, inmersa en el área funcional de la región urbana de Madrid y cabecera de un corredor de transporte consolidado, el corredor del Henares. Una ciudad que pasó de ocupar el puesto número trece dentro de la estructura urbana de Castilla-La Mancha en 1950 al segundo puesto actual (84.145 habitantes en 2017) con una tasa de crecimiento del 27,3% entre los años 2000 y 2017.

Otro hecho destacable se refiere a que en el caso de la ciudad de Guadalajara y su corona, que muchos autores incluyen en su casi totalidad dentro de la región urbana de Madrid, se solapan las áreas de influencia/coronas de dos ciudades medias, la propia Guadalajara (84.145 habitantes en 2017) y la ciudad de Alcalá de Henares (194.310 habitantes en 2017), por lo que resulta extremadamente complicado atribuir de forma indiscutible el papel de liderazgo en el proceso de expansión urbana a la ciudad alcarreña.

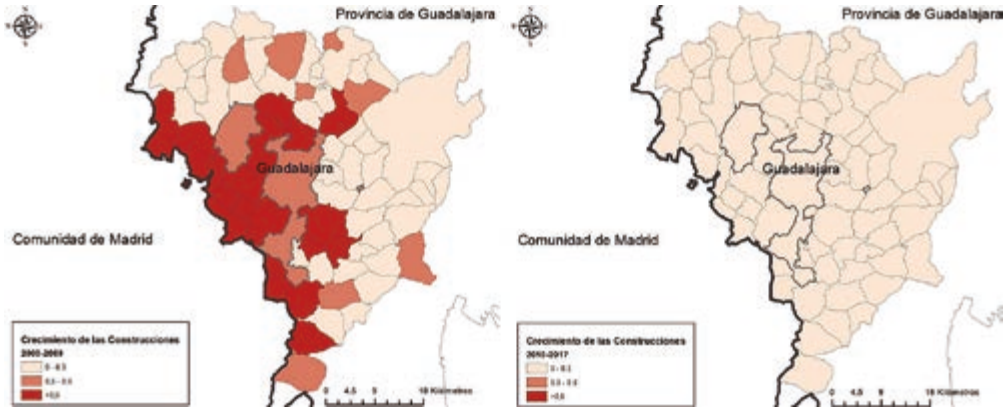
En el caso de Guadalajara y su corona se revela una pauta espacial disimétrica, volcada hacia su borde occidental y sudoccidental en contacto con la Comunidad de Madrid (fig. 4), con municipios que triplican el incremento medio de construcciones en ambos periodos como Villalbilla y Valdeolmos-Alalpardo, ambos en la comunidad de Madrid, o aquellos que la triplican en el primero y la duplican en el segundo, como Villanueva de la Torre, Pozo de Guadalajara y Fontanar, los tres en la provincia de Gua-

dalajara. Con crecimientos muy rápidos (más de 3 veces la media) en el primer periodo y moderados en el segundo, aunque siempre por encima de la media, destacan Yunquera de Henares, Cabanillas del Campo, Chiloeches, Quer y Alovera. Mientras otro grupo de municipios, tras crecer rápidamente durante los años de expansión urbana, desacelera su crecimiento por debajo de la media a partir del estallido de la crisis, con casos tan notables como Camarna de Esteruelas, Pioz, Valdeaveruelo, Los Santos de la Humosa, Galápagos o Yebes. El municipio de Yebes es singular por haber sido elegido para la implantación de la estación periférica de alta velocidad de Guadalajara-Yebes, a 10 km. del centro de la ciudad de Guadalajara. El caso es bastante conocido porque alrededor de la estación se desarrolló un inmenso complejo residencial que fue planificado para dar lugar a una nueva ciudad (Prada, 2010; Sanz, 2014), pero en la que el volumen de viviendas construidas y no vendidas dio lugar a una auténtica *ciudad fantasma* (Cañizares y Rodríguez, 2017) hasta mediados de la presente década. En consecuencia, este megaproyecto inmobiliario generaría una nueva estructura urbana y territorial. En la actualidad, este último municipio, tras paralizar el proceso constructivo, continúa su proceso de atracción de nuevos residentes hacia la amplia oferta de vivienda vacía de la que todavía dispone (Martínez y Vázquez, 2018).

Otro pequeño grupo de municipios consigue duplicar la tasa media de crecimiento en los dos periodos considerados, o al menos aumentar por encima de la media en el segundo, encontramos entre ellos casos como los de Marchamalo, Cobeña, Meco, El Casar, Horche o Tórtola de Henares. Caso más singular es el de Azuqueca de Henares que después de crecer por encima de la media durante el periodo de expansión urbana no sólo no frena su crecimiento, sino que duplica la media en el segundo. El resto de los municipios crecen por debajo de la

Figura 4

Evolución comparada de las unidades constructivas en Guadalajara y su área urbana durante los dos periodos analizados, 2000-09 y 2010-17



Fuente: Catastro inmobiliario. Dirección General del Catastro, 2018 y elaboración propia.

media en el primer periodo y ligeramente por encima en el segundo (11 municipios) o bien se mantienen en crecimientos inferiores a la media durante todo el periodo de estudio elegido (36 municipios). Todos ellos describen un arco que se prolonga en sentido horario desde el borde noroeste hasta el sudeste de la corona urbana de Guadalajara, ciudad que crece ligeramente por encima de la media tanto en el primer como en el segundo intervalo analizado (Martínez y Vázquez, 2018).

El segundo estudio de caso seleccionado, la ciudad de Ourense y su corona, se ha caracterizado tradicionalmente por su debilidad a la hora de romper el aislamiento y convertirse en un polo de dinamización socioeconómica de su entorno rural provincial, o lo que es lo mismo su capacidad para organizar un área funcional a escala provincial ha sido muy escasa. El origen de esta situación está en el limitado dinamismo de su economía, su enclavamiento en un entorno territorial regresivo, con bajas den-

sidades de población, el mantenimiento de flujos emigratorios y un fuerte proceso de envejecimiento (Lois y Somoza, 1998). De hecho, se considera la provincia de Ourense el paradigma en Europa del envejecimiento extremo, con el territorio que presenta la edad media más elevada de toda España, la mitad de sus habitantes han cumplido los 50 años y solo un 17% tiene menos de 16 años. En lo que atañe a su capital, se trata del tercer municipio gallego por población después de Vigo y A Coruña, y el más poblado del interior de Galicia, con 105.636 habitantes según datos oficiales del Padrón en 2017.

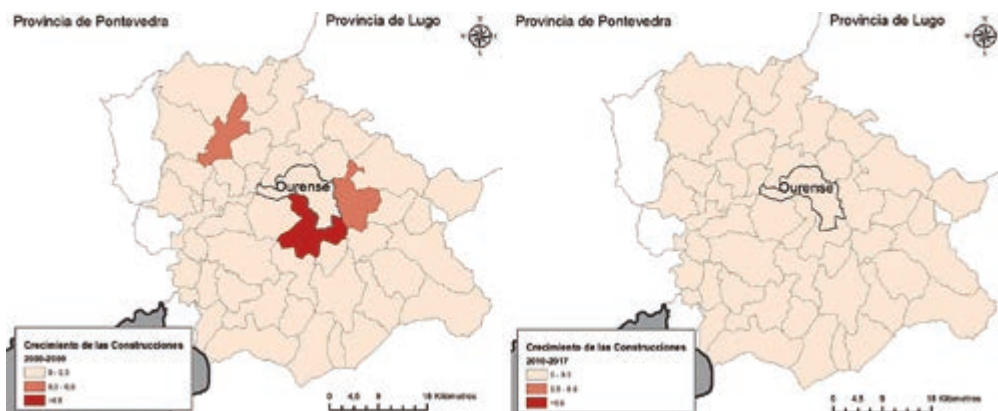
Desde mediados 1940, la ciudad conoce una fase relativamente expansiva llegando a alcanzar los 96.085 habitantes de hecho en 1981. A partir de esa última fecha la ciudad de Ourense mantuvo una dinámica de moderado pero sostenido crecimiento demográfico (Somoza, 2003) que coincidió en buena parte con los años de la burbuja inmobiliaria (cuando alcanzó su techo

de población en el año 2003 con 109.475 habitantes empadronados), rota a partir de esa fecha y, tras una recuperación en el año 2010, acumula desde entonces una pérdida de población del 3,5% en cuatro años, explicable, además de por la crisis, por su relativo aislamiento de los grandes corredores de actividad e innovación a escala nacional y por su situación de enclave en el centro de un espacio rural claramente desfavorecido y envejecido. Su posición periférica respecto al sistema urbano español se agudiza en el contexto regional, donde el eje de desarrollo está marcado por el corredor norte-sur que conecta siguiendo la costa atlántica las principales ciudades gallegas, A Coruña y Vigo, y se extiende más allá de la frontera hasta la metrópoli de Porto, englobando otros núcleos urbanos como Santiago de Compostela, capital autonómica, Ferrol, Pontevedra o Viana do Castelo y dejando al margen a las dos capitales provinciales del interior, Lugo y Ourense. De hecho, la ciudad pierde población

incluso en el primer intervalo de tiempo estudiado, pues entre los años 2000 y 2009 su Padrón se reduce en 905 residentes (el 0,8%). Su corona periurbana sólo incluye cuatro municipios (fig. 5) con dinámica demográfica positiva durante los dos periodos analizados: Allariz —cabecera de la comarca de Allariz-Maceda—, Barbadás, O Pereiro de Aguiar y San Cibrao das Viñas, y uno cuya población crece durante la época del *boom* financiero-inmobiliario para declinar después, O Carballiño, cabecera de la comarca de Carballiño. Los restantes 43 municipios, entre los que se cuenta la propia capital provincial, pierden población de forma continuada.

En los últimos años, la irregular, cuando no regresiva, dinámica del municipio capitalino ha desbordado el límite administrativo, especialmente en el término municipal de Barbadás, donde la población se duplicó ya entre 1981 y 2001, es decir en un tiempo anterior al periodo aquí analizado, pasando de 3.682 habitantes a 6.712 (Somoza, 2003),

Figura 5
Evolución comparada de las unidades constructivas en Ourense y su área urbana durante los dos periodos analizados, 2000-09 y 2010-17



Fuente: Catastro inmobiliario. Dirección General del Catastro, 2018 y elaboración propia.

para llegar a 2017 con 10.791 habitantes empadronados. A Valenzá es una localidad del municipio de Barbadás que se encuentra prácticamente soldada por una calle a la ciudad de Ourense, en el extremo sudoccidental de su tejido urbano. En este barrio, la construcción ha experimentado un ritmo muy acelerado desde la apertura en sus proximidades de un hipermercado y gracias a las facilidades concedidas por el ayuntamiento a los promotores inmobiliarios.

Con ritmos de crecimiento notables aparecen también O Pereiro de Aguiar, a poco más de siete kilómetros hacia el este de la capital, donde la población ha pasado de 4.892 habitantes en el año 2000 a 6.228 en 2017, y San Cibrao das Viñas, a poco más de seis kilómetros y medio al sur de Ourense, que pasó de 3.614 residentes en el año 2000 a 5.184 empadronados en el año 2017. En este último municipio, además de extensos desarrollos residenciales vinculados a la capital, encontramos el polígono industrial más importante de la provincia, así como uno de los más importantes de Galicia. En él se ubican empresas de la talla de la textil Adolfo Domínguez o la de alimentación Coren (Cooperativas Orensanas S.C.G.), a las que se suman empresas dedicadas a diversas labores como mantenimiento y venta de maquinaria de obras públicas o industrias auxiliares del automóvil. Además del polígono de San Cibrao das Viñas, en este municipio también se encuentran el Parque Tecnológico de Galicia y el polígono Barreiros.

Con dinámicas mucho más modestas nos encontramos los municipios de Allariz, situado al sur de la capital a una distancia de 22,5 km., que pasa de 5.158 habitantes a 6.026 entre los años 2000 y 2017, y O Carballiño, cabecera comarcal situada a 28,5 km. al noroeste de Ourense, que después de ganar poco más de 1.500 habitantes durante el periodo de bonanza económica, se estanca con mínimas pérdidas para llegar al año 2017 con 13.854 empadronados.

En cualquier caso, ha sido la iniciativa privada la que ha desarrollado en la periferia de Ourense una amplia gama de estrategias constructivas que pasan por edificar conjuntos residenciales de lujo con chalés individuales, pareados o adosados, urbanizaciones de bloques en altura, edificios multifamiliares aislados y viviendas de autoconstrucción, con grandes diferencias entre ellos tanto en calidad de materiales como en el precio final de las viviendas (Somoza, 2003: 114).

Los efectos del *boom* inmobiliario de principios del siglo XXI han alterado profundamente la estructura y el carácter tradicional de las ciudades medias del interior de España, generando estructuras urbano-territoriales dispersas que sólo en algunos casos configuran ámbitos urbanos supra-municipales independientes. Por su parte, los efectos de la crisis y del sector inmobiliario desde 2008 han dejado paisajes inconclusos y han abierto el debate sobre la oportunidad y adecuación del modelo urbanizador utilizado hasta la fecha.

Parece evidente que la transformación hacia pautas urbanas ha sido más precoz, intensa y extensa espacialmente en el sector más occidental de la campiña del Henares en Guadalajara por la escasa distancia y buena accesibilidad al espacio metropolitano madrileño y a la capital provincial (Pozo y Rodríguez 2006). La consolidación de esta comarca como espacio residencial y de actividad vinculado a la expansión metropolitana madrileña y de Guadalajara se relaciona con una pluralidad de factores. La proximidad es un elemento que resulta esencial, al que habría que añadir la mejora de la accesibilidad, pero si estos dos aspectos son importantes también lo es la diferencia de precios a la hora de adquirir una vivienda. Además, en todos estos municipios la expansión residencial tuvo el apoyo decidido de las autoridades locales, al diseñar unos planes generales o unas normas subsidiarias con elevadas

superficies de suelo urbanizable. En este contexto, la capacidad de creación de nuevas estructuras territoriales y la distancia a la que extiende su influencia la ciudad de Guadalajara, bien es cierto que solapada con el extremo septentrional del corredor del Henares, nada tiene que ver con la aislada ciudad de Ourense. Si en el caso de Guadalajara el borde oriental experimenta el asedio de los problemas de vaciamiento y desarticulación asociados a la ruralidad profunda, que aparecen a unos 20 km de la ciudad central, en Ourense la influencia transformadora y articuladora de la capital no va más allá de los 10 km en buena parte de su perímetro, si exceptuamos los casos de Allariz y O Carballiño, cabeceras comarcales bien comunicadas con la capital por autovía y carretera nacional, sólo cinco municipios integrarían su área urbana funcional y dado el limitado dinamismo demográfico de la capital y la distancia a cualquier otro espacio urbano/metropolitano sus posibilidades de liderar en el futuro procesos de transformación y reestructuración territorial de mayor calado son bastante limitadas, cuando no francamente cuestionables para la propia supervivencia y competitividad de la aislada capital provincial.

Discusión de resultados

Los resultados obtenidos en esta investigación participan en un debate abierto en la literatura científica española sobre los estudios urbanos como es el de la temática de las ciudades medias. No hay un acuerdo en su definición. Por el contrario, las referencias bibliográficas despliegan criterios cuantitativos que rara vez coinciden en los umbrales escogidos para su propia delimitación. En este sentido, el presente artículo asume este grave problema de definición y delimitación del área de estudio y opta por ser consecuente con el análisis bibliográfico

previo y la discusión entre los autores del artículo. Así, finalmente se establece una delimitación de las ciudades medias similar a las ya publicadas, pero, en último término, también propia. Por lo tanto, se acepta que sigue plenamente abierta la discusión de los resultados.

Otro problema de difícil solución es el de la fiabilidad de las fuentes. Es de sobra conocida la cuestión del sobreempadronamiento, pero esta fuente demográfica es la que posibilita la comparación anual de la evolución demográfica a escala municipal. También el catastro inmobiliario presenta problemas con su fiabilidad, sobre todo en los datos anteriores a 2008, pero, en este caso, al optar por la categoría «año de edificación» se considera resuelta esta cuestión. No obstante, un déficit insoslayable es el de no poder contar con los datos catastrales del País Vasco y Navarra, lo que añade un margen de error a los resultados obtenidos sobre la dinámica constructiva de las ciudades medias y sus coronas.

En relación con trabajos anteriores y recientes sobre las ciudades medias a escala nacional para España, se considera que los logros obtenidos refrendan los de otras publicaciones previas (Escudero, García y Martínez, 2019; Bellet y Olazábal, 2017, López, 2014; Escudero y Somoza, 2010). No obstante, la presente investigación también aporta nuevos resultados estadísticos y cartográficos.

Finalmente, el análisis realizado se ha apoyado en una metodología cuantitativa combinada con un estudio espacial a escala nacional y local. Se ha optado por mantener los resultados obtenidos en la investigación a esta escala, aunque con alguna referencia necesaria a estudios de caso representativos cuando ha sido oportuno. Sin embargo, puede ser discutible la selección de estudios de caso. También requeriría un análisis más profundo conocer las causas concretas de las dinámicas demográficas y constructivas de las áreas urbanas medias citadas,

dado que no se ha manejado la totalidad de la abundante bibliografía sobre el tema, en la que proliferan los estudios de caso. No era el objetivo de esta investigación entender de forma pormenorizada y exhaustiva las causas a escala regional y local, aunque desde luego esta visión es cuestionable. En cualquier caso, queda pendiente para futuras investigaciones un estudio de casos más completo y representativo de la compleja realidad a escala nacional.

Conclusiones

Se ha aplicado en esta investigación sobre las ciudades medias españolas y sus coronas un método hipotético-deductivo. Por esta razón, una vez analizadas empíricamente las fuentes, se puede concluir con la verificación o no de las hipótesis planteadas.

En referencia a la primera hipótesis, se constata que el cambio de ritmo en el crecimiento de las construcciones es indiscutible. De las áreas urbanas con un fuerte aumento durante la primera etapa del *boom*, unas se mantienen y otras pasan a perder población lo que se traduce en una primera fase expansiva y fuertemente especulativa en la que el crecimiento en el número de construcciones podía tener cierta justificación en la demanda de nuevos hogares y en la conversión de la vivienda en un factor de ahorro-inversión, factores a los que se sumarían el dinamismo empresarial y las nuevas pautas de localización espacial —centros comerciales, polígonos empresariales, centros logísticos, etc.—, para desembocar en una etapa de larga y profunda crisis en la que la construcción se estanca.

Respecto a la segunda hipótesis, se comprueba cómo el efecto gravitacional y a la vez centrífugo que en décadas anteriores había caracterizado al sistema urbano español, concentrando en la periferia de las grandes ciudades y los principales

destinos turísticos el mayor crecimiento urbano, pasa durante el periodo del *boom* a caracterizar al conjunto de las ciudades medias, si bien los mayores crecimientos siguen concentrados en los municipios de las coronas de ciudades medias metropolitanas y litorales. Por lo tanto, los procesos de expansión urbana se convierten en una tendencia independiente al tamaño de la ciudad, media o grande, y también de los límites administrativos, pues en el caso más extremo, Madrid, traspasa su comunidad autónoma. Todos estos procesos han tenido en muchas ciudades medias un efecto contraurbanizador, en el que el crecimiento de las coronas ha frenado el incremento de población de la ciudad central, que en muchos casos pierde residentes, aunque el conjunto del área urbana funcional se beneficie.

Por lo que atañe a la tercera hipótesis planteada, parece evidente que, aunque las dinámicas y los agentes que permiten interpretar los procesos acaecidos en la muestra de ciudades medias analizadas son complejos y diversos, poco tienen que ver las ciudades medias situadas en entornos metropolitanos, donde la transformación se relaciona tanto con un proceso de expansión metropolitana sobre un territorio que se integra con sus nuevos usos y funciones como periferia externa de ella, como con su propia dinámica de suburbanización que vendría a sumarse a la primera. Mientras, en las ciudades medias de interior aisladas, las dinámicas y procesos tienen claves locales que se inscriben y adaptan al marco global, pero siempre con menor intensidad y con una capacidad de articulación y transformación territorial de menor radio de alcance.

En lo que se refiere a la construcción, los municipios de las coronas de las ciudades medias crecen de forma mucho más intensa en los dos periodos estudiados, pero en mayor medida durante el *boom*, puesto que el crecimiento porcentual del conjunto

de sus construcciones supera en un 10% al de las propias ciudades medias, mientras que casi llega a duplicar el del resto del territorio. Durante la crisis estas diferencias se matizan. De hecho, con la recesión se aprecia un claro cambio de tendencia en el aumento de las construcciones, estancándose el incremento precisamente en las zonas donde era más intenso durante la fase expansiva, como el área metropolitana de Madrid y los municipios cercanos a ésta de las provincias de Guadalajara y de Toledo.

El artículo aporta un análisis actualizado sobre las dinámicas más recientes que han seguido las ciudades medias españolas y sus coronas. Complementariamente, sirve de estudio de referencia para una comprensión de todo el sistema urbano español. No obstante, las líneas de trabajo para el futuro son amplias y las limitaciones de este artículo claras. La utilización de nuevas fuentes y la explotación más compleja de las aquí empleadas darían lugar a futuros trabajos, como por ejemplo el análisis diacrónico a partir del catastro de las superficies de parcelas urbanas edificadas y no edificadas, la evolución del número de viviendas por tipos (viviendas colectivas de carácter urbano: edificación abierta y edificación en manzana cerrada; viviendas unifamiliares de carácter urbano: edificación aislada o pareada y en línea o manzana cerrada; y edificación rural con uso exclusivo de vivienda), etc. También queda pendiente un análisis más descriptivo a escala autonómica y local, que sería, no obstante, más propio de una publicación más amplia y menos sintética que un artículo científico. Por último, sigue siendo imprescindible el estudio de casos, como los aquí realizados para Guadalajara y Ourense, para la cabal comprensión de los factores locales y de cómo se han articulado las dinámicas generales aquí presentadas en cada área urbana intermedia para configurar realidades singulares.

Bibliografía

- ABELLÁN GARCÍA, Antonio; MORENO JIMÉNEZ, Antonio y VINUESA ANGULO, Julio (1978): "Propuesta de tipología para ciudades españolas de tipo medio", en *Estudios Geográficos*, 152, pp. 285-306.
- ADAM, Brigitte (2006): "Medium-sized cities in urban regions", en *European Planning Studies*, 14 (4), pp. 548-555. <https://doi.org/10.1080/09654310500421220>.
- ANDRÉS LÓPEZ, Gonzalo (2008): "Geografía y ciudades medias en España: ¿A la búsqueda de una definición innecesaria?", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (49). [Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-49.htm>]. [Fecha de consulta: 30/03/2019].
- ANDRÉS LÓPEZ, Gonzalo y GONZÁLEZ, M^a Jesús (2018): "Dinámicas residenciales y transformaciones inmobiliarias en las áreas de influencia urbana de las ciudades medias de Castilla y León", en CEBRIÁN, F. (COORD.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 137-160.
- ARTIGUES, Antoni-Albert y RULLÁN, Onofre (2007): "Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006)", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (245). [Disponible en red: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24510.htm>]. [Fecha de consulta: 05/05/2019].
- BELLET SANFELIU, Carme (2007): "Los nuevos espacios residenciales. Estructura y paisaje", en DELGADO, Carmen et alii (Coord.): *Espacios públicos, espacios privados: un debate sobre el territorio*. Santander: AGE, pp. 93-130.
- BELLET SANFELIU, Carme (2012): "Las ciudades intermedias en los tiempos de la globalización", en LLOP I TORNÉ, Josep María y USÓN GUADIOLA, Ezequiel (Ed.): *Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones*. Lleida: Milenio, pp. 222-251.
- BELLET SANFELIU, Carme (2013): "¿De lo glocal a lo global? Las ciudades intermedias en los tiempos de la globalización", en CUCÓ I GINER, Josepa (Ed.): *Metamorfosis urbanas*.

- Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria, pp. 23-47.
- BELLET SANFELIU, Carme y GUTIÉRREZ PALOMERO, Aarón (2015): “Los efectos territoriales del crecimiento y la producción inmobiliaria en ciudades medias españolas. El caso de Lleida (1990-2012)”, en BELLET, Carme *et alii* (Ed.): *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias*. Lleida: Universitat de Lleida, pp. 297-314.
- BELLET SANFELIU, Carme y OLAZÁBAL SALGADO, Eduardo (2017): “Las ciudades intermedias en España: dinámicas y procesos de urbanización recientes”, en MATURANA, F. *et alii* (Ed.): *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago de Chile: GEOlibros, pp. 146-185.
- BORJA I SEBASTIÁ, Jordi (2003): *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BRANDIS GARCÍA, Dolores (2007): “Los espacios residenciales españoles en el cambio de siglo”, en DELGADO, Carmen *et alii* (Coord.): *Espacios públicos, espacios privados: un debate sobre el territorio*. Santander: AGE, pp. 25-53.
- CAMPOS SÁNCHEZ, Francisco Sergio (2017): “Ciudades medias españolas siglo XXI. Revisión y análisis bibliométrico de enfoques y temáticas predominantes”, en *Cuadernos Geográficos*, 56 (1), pp. 217-241.
- CANO GARCÍA, Gabriel (2008): “Clasificaciones urbanas en Andalucía. Las ciudades medias”, en *Revista de Estudios Andaluces*, 27, pp. 115-153.
- CAÑIZARES, M^a del Carmen y RODRÍGUEZ, M^a Ángeles (2017): “Castilla-La Mancha y sus nuevos escenarios urbanos: las ciudades fantasma”, en CASTANYER, M. *et alii* (ed.): *Nuevos escenarios urbanos: nuevos conflictos y nuevas políticas*. Madrid: AGE, CSIC, Universidad Carlos III, UCLM, pp. 53-74.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Francisco (2007): “Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 262, pp. 221-240.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Francisco; GARCÍA GONZÁLEZ, Juan Antonio y PANADERO MOYA, Miguel (2009): “Los territorios de la suburbanización en Castilla-La Mancha. Análisis a escala municipal”, en AA.VV.: *Ciudades, culturas y fronteras en un mundo en cambio*, Sevilla: Junta de Andalucía, pp. 114-126.
- CHAMPION, Antony G. (1998): “Population trends of small and medium-sized towns in non-metro regions”, en *Revue de Géographie de Lyon*, 73 (1), pp. 5-16.
- CLAYTON, Naomi y MORRIS, Katy (2010): *Recession, Recovery and medium-sized cities*. Londres: The Work Foundation.
- COSTA, Eduarda Marques da (2002): “Ciudades médias: contributos para a sua definição”, en *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, 37(74), pp. 101-28.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2018): *Estadísticas catastrales*. [Disponible en red: <http://www.catastro.meh.es/esp/estadisticas.asp>]. [Fecha de consulta: 25/01/2019].
- ESCOLANO UTRILLA, Severino; LÓPEZ ESCOLANO, Carlos y PUEYO CAMPOS, Ángel (2018): “Urbanismo neoliberal y fragmentación urbana: el caso de Zaragoza (España) en los primeros quince años del siglo XXI”, en *EURE*, 44 (132), pp. 183-210.
- ESCUDERO GÓMEZ, Luis Alfonso y SOMOZA MEDINA, José (2010): “Medium-sized cities: Polycentric strategies vs the dynamics of metropolitan area growth”, en *The Open Urban Studies Journal*, 3, pp. 2-13. [Disponible en red: <https://doi.org/10.2174/1874942901003020002>]. [Fecha de consulta: 07/02/2019].
- ESCUDERO GÓMEZ, Luis Alfonso; GARCÍA GONZÁLEZ, Juan Antonio y MARTÍNEZ NAVARRO, José M^a (2019): “Medium-sized Cities in Spain and Their Urban Areas within National Network”, en *Urban Science*, 3(1), 5.
- ESTEBAN ALONSO, Alfonso de y LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro (1989): “El papel de las ciudades medias en España. Presente y futuro”, en *Urbanismo*, 6, pp. 6-16.
- FERIA TORIBIO, José María y ALBERTOS PUEBLA, Juan Miguel (2010): *La ciudad metropolitana en España, procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Cívitas.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial*. Barcelona: Virus Editorial.
- FERNÁNDEZ NOGUEIRA, David y CORBELLE RICO, Eduardo (2017): “Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: Un meta-aná-

- lisis para el período 1985-2015”, *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXII (125). [Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1215.pdf>]. [Fecha de consulta: 27/01/2019].
- GAJA DÍAZ, Fernando (2008): “El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (270). [Disponible en red: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>]. [Fecha de consulta: 19/02/2019].
- GAJA DÍAZ, Fernando (2013): “Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero. El Observatorio Metropolitano”, en VV.AA.: *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 313-354.
- GANAU CASAS, Joan y VILAGRASA IBARZ, Joan (2003): “Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes”, en CAPEL, Horacio (Ed.): *Mediterráneo económico. Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. [Disponible en red: <http://www.publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-3-ciudades-arquitectura-y-espacio-urbano/20/>]. [Fecha de consulta: 14/01/2019].
- GARCÍA GONZÁLEZ, Juan Antonio; MARTÍNEZ NAVARRO, José M^a y ESCUDERO GÓMEZ, Luis Alfonso (2018): “La importancia de las ciudades medias en el sistema urbano español”, en CEBRIÁN, F. (coord.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 25-40.
- GARCÍA, Marisol (2010): “The Breakdown of the Spanish Urban Growth Model: Social and Territorial Effects of the Global Crisis”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4), pp. 967-980.
- GARRIDO JIMÉNEZ, Francisco Javier; MAGRINYÁ TORNER, Francesc y MORAL ÁVILA, María Consuelo (2017): “The relative length of roads and housing density as distinct determinants of operating costs for urban services: Evidence from medium-sized Spanish cities”, en *Journal of Urban Technology*, 24 (1), pp. 75-91. <https://doi.org/10.1080/10630732.2016.1177272>.
- GÓRGOLAS MARTÍN, Pedro (2017): “Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: -una amistad peligrosa-”, en *Cuaderno de Investigación Urbanística*, n. 111, pp. 1-65.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, Aarón y DELCLÓS, Xavier (2015): «¿Hipertrofia inmobiliaria? Análisis de las pautas territoriales del boom e implicaciones del estallido de la burbuja en Cataluña», en *Cuadernos Geográficos*, 54 (1), pp. 283-306.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, Aarón y PAUL AGUSTÍ, Daniel (2012): “Las ciudades intermedias como objeto de estudio, una categorización de las diferentes aproximaciones”, en LLOP I TORNÉ, Josep María y USÓN GUADIOLA, Ezequiel (Ed.): *Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones*. Lleida: Milenio, pp. 354-383.
- HIGUERAS ARNAL, Antonio M. (2003): *Teoría y método de la Geografía. Introducción al análisis geográfico regional*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- HILDRETH, Paul Adrian (2006): “Roles and economic potential of English medium-sized cities: a discussion paper”, Salford University of Manchester. [Disponible en red: https://www.researchgate.net/publication/228379144_Roles_and_Economic_Potential_of_English_Medium-Sized_Cities_A_Discussion_Paper]. [Fecha de consulta: 25/03/2019].
- INDOVINA, Francesco (1998): “Algunes consideracions sobre la «ciutat difusa»”, en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 33, pp. 21-32.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2018): *Padrón municipal de habitantes*. [Disponible en red: https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=resultados&secc=1254736195461&idp=1254734710990]. [Fecha de consulta: 20/01/2019].
- LAGARIAS, Apostolos y SAYAS, John (2018): “Urban sprawl in the Mediterranean: Evidence from coastal medium-sized cities”, en *Regional Science Inquiry*, 10 (3), pp. 15-32.
- LLOMBART BOSCH, María José (2017): “La modernización del Catastro en España y su proceso de informatización, 1980-1992”, en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25 de enero de 2017, vol. XXII, n° 1. 188, pp. 1-40. [Disponible

- en red: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-1188.pdf>. [Fecha de consulta: 3/07/2019].
- LLOP I TORNÉ, Josep María y USÓN GUADIOLA, Ezequiel (Ed.) (2012): *Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones*. Lleida: Milenio.
- LLORENTE DEL RÍO, Alfredo (2010): "Transformaciones territoriales metropolitanas en las ciudades medias. Cambios de modelo urbano bajo los procesos de la globalización. El caso de Santander", en CORNEJO NIETO, Carlos et alii (Coord.): *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar*. Madrid: CSIC, pp. 50-62.
- LOIS GONZÁLEZ, Rubén C. y SOMOZA MEDINA, José (Coord.) (1998): *Ourense: sociedade e territorio*. Ourense: Deputación Provincial de Ourense.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (2014): "Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 182, pp. 625-648.
- MALLARACH ISERN, Jordi y VILAGRASA IBARZ, Joan (2002): "Los procesos de descentralización urbana en las ciudades medias españolas", en *Ería*, 57, pp. 57-70.
- MARINOVIC-UZELAC, Ante (1999): "Middle towns-Myth or reality?", en *Drustvena Istrazivanja. Journal for General Social Issues*, 8 (1), pp. 3-20.
- MARTÍNEZ NAVARRO, José M^a y VÁZQUEZ VARELA, Carmen (2018): "Dinámicas de expansión urbana en ciudades medias interiores. Análisis comparado de ciudades aisladas y ciudades situadas en entornos metropolitanos y corredores de transporte: los casos de Cuenca y Guadalajara", en CEBRIÁN, F. (coord.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 175-199.
- MATURANA, Francisco y ROJAS, Andrés (Ed.) (2016): *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, Ricardo (2010): "La dimensión urbana del desarrollo territorial: significado actual de las ciudades de tamaño intermedio y las periferias metropolitanas", en CORNEJO NIETO, Carlos et alii (Coord.): *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar*. Madrid: CSIC, pp. 137-155.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, Ricardo.; ABAD ARAGÓN, Luis y PLAZA TABASCO, Julio (2014): *Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España*, Madrid: Fundación 1º de mayo, colección Estudios n° 84, 40 p.
- MOYART, Laurence (2005): "The role of producer services in regional development: what opportunities for medium-sized cities in Belgium", en *The Service Industries Journal*, 25 (2), pp. 213-228. <https://doi.org/10.1080/0264206042000305420>.
- NAREDO, José Manuel (2004): "Naturaleza de la conurbación madrileña y sus tendencias actuales. Segunda parte. Anatomía y fisiología de la conurbación madrileña: gigantismo e ineficiencia crecientes", en BORJA, Jordi y MUXÍ MARTÍNEZ, Zaida (Ed.): *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 101-119.
- NELLO, Oriol (2007): "La tercera fase del proceso de metropolitanaización en España", en *Los procesos urbanos postfordistas. Actas del VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana*, Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 19-31.
- NELLO, Oriol (2016): "Desigualdad social y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona", en BRANDIS, Dolores et alii (Coord.): *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 95-120.
- OBREBALSKI, Marek (2017): "Demographic potential in functional areas of the selected medium-sized cities in Poland and the Czech Republic", en *Geoscape*, 11 (1), pp. 16-24. <https://doi.org/10.1515/geosc-2017-0002>.
- PIKETTY, Thomas (2014): *El capital en el siglo XXI*. Madrid: FCE.
- PILLET CAPDEFÓN, Félix (2008): "El Catastro Inmobiliario Territorial de Urbana y Rústica en España", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (274). [Disponible en red: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-274.htm>]. [Fecha de consulta: 20/12/2018].
- POZO RIVERA, Enrique y RODRÍGUEZ MOYA, Juana M^a (2006): "Transformaciones sociodemográficas recientes en las comarcas Castella-

- no Manchegas limítrofes con la Comunidad de Madrid”, en *Anales de Geografía*, 26, pp. 249-281.
- PRADA LLORENTE, E.I. (2010): “Concentración espacial de la propiedad de la tierra, megaproyectos inmobiliarios y transformación del paisaje: caso Valdeluz”, en *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, XLII (163), pp. 49-66.
- PRECEDO LEDO, Andrés y MIGUEZ IGLESIAS, Alberto (2014): *Las ciudades medias en la globalización*. Madrid: Síntesis.
- REHER, David Sven y VALERO LOBO, Ángeles (2005): *Fuentes de información demográfica en España*. Madrid: CSIC, 3ª edición.
- ROCA CLADERA, Josep; ARELLANO RAMOS, Blanca y MOIX BERGADÀ, Montserrat (2011): “Estructura urbana, policentrismo y “sprawl”: los ejemplos de Madrid y Barcelona”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 168, pp. 299-321.
- ROCA CLADERA, Josep; MOIX BERGADÀ, Montserrat y ARELLANO RAMOS, Blanca (2012): “El sistema urbano en España”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI (396). [Disponible en red: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-396.htm>]. [Fecha de consulta: 21/03/2019].
- RODRÍGUEZ DOMENECH, Mª de los Ángeles y CAÑIZARES RUIZ, Mª del Carmen (2018): “Dispersión urbana en ciudades medias e infraestructuras de comunicación: Ciudad Real y Puertollano (Castilla-La Mancha, España)”, en CEBRIÁN ABELLÁN, F. (coord.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 201-221.
- SALOM CARRASCO, Julia (1995): “Ciudades medias y centros intermedios en el Arco Mediterráneo”, en CAMPESINO, Antonio *et alii*. (Coord.): *Las ciudades españolas a finales del siglo XX*. Cuenca: AGE, pp. 53-56.
- SÁNCHEZ ONDOÑO, Irene y ESCUDERO GÓMEZ, Luis Alfonso (2018): “Crecimientos especulativos en las ciudades medias. El caso del *Ensanche de Toledo*”, en CEBRIÁN, F. (coord.): *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 245-260.
- SANZ ABAD, J. (2014): “Vías de tren, cauces de prosperidad”: el caso de Ciudad Valdeluz”, en *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, vol. 1, nº 1, pp. 82-100.
- SERVILLO, Loris; ATKINSON, Rob y HAMDOUCH, Abdelillah (2017): “Small and medium-sized towns in Europe: Conceptual, methodological and policy issues”, en *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 108 (4), pp. 368-379. <https://doi.org/10.1111/tesg.12252>.
- SOLANA, Miguel; BADIA, Anna; CEBOLLADA, Ángel; ORTIZ, Anna y VERA, Ana (2016): *Espacios globales y lugares próximos. 70 conceptos para entender la organización territorial del capitalismo global*. Barcelona: Icaria.
- SOMOZA MEDINA, José (2003): “Urbanismo y crecimiento actual en Ourense”, en *Ería*, 60, pp. 105-116.
- SOMOZA MEDINA, José (2013): “Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 61, pp. 47-66.
- VALENZUELA RUBIO, Manuel (2016): “Tendencias y desafíos de la planificación urbana y del gobierno del territorio. La perspectiva de los geógrafos españoles (2005-2015)”, en COMITÉ ESPAÑOL DE LA UNIÓN GEOGRÁFICA INTERNACIONAL (ed.): *Crisis, globalización y desequilibrios sociales y territoriales en España*, Madrid: AGE y Real Sociedad Geográfica, pp. 225-242.
- VALENZUELA RUBIO, Manuel y SALOM, Julia (2008): “Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias”, en *España y el Mediterráneo: una reflexión desde la geografía española: Aportación Española al XXXI Congreso de la Unión Geográfica Internacional*. Madrid: Comité Español de la Unión Geográfica Internacional, pp. 49- 56.
- VÁZQUEZ VARELA, Carmen y MARTÍNEZ NAVARRO, José Mª (2018): “Aspectos espaciales y demográficos de los procesos de expansión urbana en la corona de las ciudades medias de Castilla-La Mancha”, en MONCLÚS, J. y Díez, C. (coord.): *Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales*, vol. 6. *Formas urbanas y territorio*, Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza e Institución Fernando El Católico, pp. 231-242.

- VILAGRASA I IBARZ, Joan (1999): “Las ciudades pequeñas y medias en España”, en DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, Rafael (Coord.): *La ciudad: Tamaño y crecimiento*. Málaga: AGE, pp. 17-49.
- VILAGRASA I IBARZ, Joan (2000): *Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes*. Lleida: Universitat de Lleida.
- VILLACAÑAS BEADES, Silvia (2017): “Nuevas herramientas al servicio del planeamiento: los indicadores urbanos”, en *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, 9. [Disponible en red: https://www.planur-e.es/pdf/5_Planur-e_Nuevas%20herramientas%20al%20servicio%20del%20planeamiento_los%20indicadores%20urbanos_2462950.pdf]. [Fecha de consulta: 13/03/2019].
- VINUESA ANGULO, Julio (1989): “La población de las ciudades medias españolas”, en *Urbanismo*, 6, pp. 17-27.
- ZÚÑIGA SAGREDO, Irene (2016): “La forma del límite en las ciudades medias españolas”, en *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 105, pp. 1-66. [Disponible en red: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3450>]. [Fecha de consulta: 10/04/2019].

La captación de talento en la Dirección General del Catastro: el papel de las alianzas con las universidades

José Ángel Guerrero Angulo¹
Gerencia Regional del Catastro en Andalucía

Resumen

Se está produciendo un proceso de envejecimiento del sector público, que se traduce en una edad media de los empleados públicos cada vez más alta y la Dirección General del Catastro no es ajena a este proceso. En los últimos años se han mejorado considerablemente las Ofertas de Empleo Público, presentándose una oportunidad para la captación de talento. No obstante, se está produciendo una disminución en la demanda por parte de los aspirantes, que se traduce en un descenso en las sollicitu-

des a los procesos selectivos. El perfil del personal al servicio de la Dirección General del Catastro es altamente cualificado, multidisciplinar y versátil, lo que complejiza la labor de reclutamiento. Las universidades pueden presentarse como grandes aliadas para tender puentes entre los profesionales del futuro y los perfiles demandados. La Dirección General del Catastro ha comenzado a recorrer este camino siguiendo ejemplos de éxito en relación a otros colectivos funcionariales.

El objetivo del presente artículo es doble: contribuir a la difusión y el conocimiento de los Cuerpos especiales al servicio del Ministerio de Hacienda adscritos a la Dirección General del Catastro y poner de relieve el potencial que ofrecen las alianzas con las universidades para asegu-

¹ Delegación Especial de Economía y Hacienda de Andalucía (Sevilla). Gerencia Regional del Catastro en Andalucía. joangelguerrero@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-1074-2334>.

rar la reposición de efectivos y la captación de talento.

Palabras clave: Empleo público, Universidades, Alianzas, Catastro.

Abstract

The recruitment of talent in the General Directorate of Cadastre: the role of alliances with universities

An aging process is taking place in the public sector, which translates into an average age of public employees increasingly high and the General Directorate of Cadastre is no stranger to this process. In recent years, the Public Employment Offers have improved considerably, presenting an opportunity for attracting talent. However, there is a decrease in demand by applicants, which translates into a decrease in applications for selective processes. The profile of the personnel at the service of the General Directorate of Cadastre is highly qualified, multidisciplinary and versatile, which makes recruitment work more complex. Universities can present themselves as great allies to build bridges between the professionals of the future and the profiles demanded. The General Directorate of Cadastre has begun to follow this path following examples of success in relation to other civil service groups.

The objective of this article is twofold: to contribute to the dissemination and knowledge of the public employees at the service of the Ministry of Finance attached to the General Directorate of Cadastre, and to highlight the potential offered by alliances with universities to ensure the replacement of cash and talent acquisition.

Key words: Public employment, Universities, Alliances, Cadastre.

Introducción: situación de la función pública en la Administración general del Estado

En los últimos años se ha venido advirtiendo una preocupante situación, que afecta al conjunto de las administraciones públicas, si bien el objeto del presente artículo se centra en la Administración General del Estado y más concretamente en la Dirección General del Catastro.

La Administración general del Estado afronta un importante reto: el envejecimiento de sus plantillas. Esta situación se pone de manifiesto no sólo continuamente en los medios de comunicación, sino también en recientes informes del estudio sobre la evolución del personal en la Administración General del Estado, de los que se ha servido el Consejo de Ministros para aprobar la última oferta de empleo público 2019 (Consejo de Ministros, Referencias, 2019). En lo que respecta a la evolución del número de efectivos, agregando los datos de Ministerios, Organismos Autónomos, así como las áreas de actividad enumeradas en el cuadro (tabla 1), tenemos que en los últimos 10 años se ha producido una disminución de 43.370 efectivos, lo que supone una tasa negativa del 19,40% de los 223.449 efectivos que se contabilizaban en 2010.

Esta alarmante disminución se verá agravada en los próximos años, tal y como se desprende de las cifras que recoge el número de efectivos por intervalo de edad (tabla 2) (gráfico 1). En los próximos cinco años se jubilarán 32.257 personas, computando las que actualmente superan la edad de 60 años, pero, teniendo en cuenta las cifras del intervalo de edad de entre los 50 y 59 años, en los próximos 15 años las jubilaciones alcanzarán las 122.356 personas, esto es un 67,94% del personal actualmente en activo en el área de referencia (Boletín

Tabla 1
Evolución de efectivos en la Administración General del Estado

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerios, OO.AA. y Áreas de Actividad	223.449	220.015	215.677	209.742	203.588	198.140	192.425	188.506	184.355	180.079
Ministerios y OO.AA. (excepto áreas)	133.776	129.844	124.981	120.666	116.796	112.814	108.379	105.827	102.757	100.052
Docencia no Universitaria	7.387	7.594	7.260	6.897	6.890	6.794	6.895	6.632	7.006	6.889
Centros Penitenciarios	22.581	23.237	24.282	24.343	24.031	23.787	23.439	23.106	22.570	22.374
Seguridad Social	30.462	29.944	30.217	29.479	28.305	27.667	26.859	26.538	25.652	24.630
Patrimonio Nacional	1.435	1.463	1.410	1.381	1.364	1.340	1.313	1.281	1.241	1.211
Agencia Estatal de Administración Tributaria	27.808	27.933	27.527	26.976	26.202	25.738	25.540	25.122	25.129	24.923

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las AAPP*.

Tabla 2
Efectivos por intervalo de edad en cifras

	< de 30	30-39	40-49	50-59	60-64	> de 64	Total
Ministerios, OO.AA. y Áreas de Actividad	2.007	15.131	40.585	90.099	28.760	3.497	180.079

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las AAPP - RCP 1* de enero de 2019.

Gráfico 1
Efectivos por intervalo de edad (en %)



Fuente: *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las AAPP - RCP 1* de enero de 2019.

Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Registro Central de Personal, 2019).

La consecuente respuesta razonable a estas cifras por parte de la Administración es la correspondiente mejora de las ofertas de empleo público, al menos hasta cubrir la tasa de reposición. No obstante lo anterior, y dado este escenario, si bien se puede prever que entramos en unos años donde la oferta seguirá en aumento, esto no garantiza la demanda por parte de los opositores como se verá en el siguiente epígrafe, y es responsabilidad de la administración

procurar cubrir la oferta captando el talento necesario para seguir garantizando un servicio público de calidad, adaptado a los nuevos tiempos. La universidad se presenta como una gran aliada por ser necesariamente la mejor incubadora de talento de la que disponemos. El siguiente epígrafe pretende acotar y concretar el problema descrito y por qué se considera relevante para los recursos humanos de la Dirección General del Catastro.

Situación de la Función Pública en la Dirección General del Catastro

La Dirección General del Catastro es, dentro de la Secretaría de Estado de Hacienda, el órgano directivo que tiene encomendada la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, funciones que ejercerá directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

Según el Plan estratégico del Catastro 2018-2020, el número de efectivos ha disminuido desde 2010 en aproximadamente un 20%, a la par de como lo ha hecho el resto de la Administración General del Estado. Dentro del plan de objetivos, la línea de actuación nº 23 recoge la simplificación y racionalización de la estructura organizativa, y la nº 24 la mejora de la gestión del personal, incluyendo como proyectos el mantenimiento de las ofertas de empleo público para los cuerpos de catastro. No obstante lo anterior, se requiere de mecanismos para asegurar la adecuada demanda a estas ofertas. La Dirección General del Catastro cuenta con una serie de Cuerpos especiales, adscritos al Ministerio de Hacienda, a través de los cuales se procura la efectiva reposición de vacantes, al menos

entre los cuerpos del grupo A, conteniendo los subgrupos A1 y A2.

Desde el año 2013 se han venido sucediendo una serie de ofertas de empleo público tras el parón de las mismas entre el citado año y desde el año 2008. Por el enfoque del presente estudio, el análisis de dichas ofertas y los subsiguientes procesos selectivos se ha realizado teniendo en cuenta el cupo de acceso libre y no el de promoción interna, ya que el interés del artículo radica en la incorporación de nuevos efectivos. En un primer análisis de las ofertas desde 2013 (tabla 3), se constata en términos generales una paulatina subida del número de plazas, quedando además publicada la OEP 2019 al momento de escribir este artículo, dando seguridad al cuerpo de opositores.

Por otra parte, se ha realizado un análisis del número de solicitantes admitidos a cada uno de los procesos selectivos, dando lugar a una situación a priori contraria a lo que cabría esperar y es que, junto al aumento del número de plazas ofertadas, se produce una disminución progresiva de la demanda, como se puede observar tras el primer par de años (tabla 4).

Por último, se realiza un cálculo de la ratio de solicitantes por plaza, que arroja unas cifras significativas de cómo sucesivamente cada año un número menor de aspirantes optan a una plaza, consecuencia directa de la caída de solicitudes. Infiriendo los resultados y teniendo en cuenta la oferta ya aprobada para 2019 cabe esperar que esta ratio siga disminuyendo, acercándose peligrosamente a la unidad y por tanto incrementando el riesgo de que existan plazas que se queden vacantes (tabla 5). Por todo ello parece de interés encontrar soluciones de calidad para revertir tal situación. En el siguiente epígrafe se hará una referencia al tipo de perfil profesional que requiere la actual Dirección General del Catastro, con el objetivo de focalizar el esfuerzo de la búsqueda del talento.

Tabla 3
Número de plazas convocadas en las OEP (acceso libre)

Cuerpo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
C. de Arquitectos de la Hacienda Pública (A1)	5	5	39	32	22	40	44
C. Superior de Gestión Catastral (A1)	-	3	14	16	10	14	16
C. de Ingenieros de Montes de la Hacienda Pública (A1)	4	2	10	7	6	6	5
C. de Arquitectos Técnicos de la Hacienda Pública (A2)	-	4	24	30	26	28	33
C. Técnico de Gestión Catastral (A2)	-	-	6	10	7	15	16
C. de Ingenieros Técnicos Forestales de la Hacienda Pública (A2)	-	-	4	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el BOE en los respectivos Reales Decretos que aprueban las ofertas de empleo público.

Tabla 4
Número de solicitantes admitidos al proceso selectivo (acceso libre)

Cuerpo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
C. de Arquitectos de la Hacienda Pública (A1)	217	231	542	563	380	339	-
C. Superior de Gestión Catastral (A1)	-	73	157	250	173	96	-
C. de Ingenieros de Montes de la Hacienda Pública (A1)	82	35	55	45	31	24	-
C. de Arquitectos Técnicos de la Hacienda Pública (A2)	-	286	742	675	438	286	-
C. Técnico de Gestión Catastral (A2)	-	-	210	445	424	259	-
C. de Ingenieros Técnicos Forestales de la Hacienda Pública (A2)	-	-	81	45	37	22	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el Punto de acceso general (administración.gob.es).

Perfiles profesionales

El Catastro en España ha experimentado una profunda evolución que necesariamente ha afectado al tipo de profesional requerido en cada momento de la historia. No es objeto del presente artículo el análisis histórico de los distintos perfiles

profesionales que han servido a la actividad catastral, pero es digna de mención la labor cartográfica, de dibujo y de levantamiento topográfico del avance catastral y del catastro topográfico parcelario en la primera mitad del siglo XX reflejada en la Cartografía Histórica de la Dirección General del catastro (Moreno, 2004 y 2008).

Tabla 5
Ratio número de solicitantes por plaza (acceso libre)

Cuerpo	2013	2014	2015	2016	2017	2018
C. de Arquitectos de la Hacienda Pública (A1)	43,40	46,20	13,90	17,59	17,27	8,47
C. Superior de Gestión Catastral (A1)	-	24,33	11,21	15,62	17,30	6,86
C. de Ingenieros de Montes de la Hacienda Pública (A1)	20,50	17,50	5,50	6,43	5,17	4,00
C. de Arquitectos Técnicos de la Hacienda Pública (A2)	-	71,50	30,92	22,50	16,85	10,21
C. Técnico de Gestión Catastral (A2)	-	-	35,00	44,50	60,57	17,27
C. de Ingenieros Técnicos Forestales de la Hacienda Pública (A2)	-	-	20,25	9,00	7,40	4,40

Fuente: Elaboración propia. Cuando se elabora este trabajo, todavía no hay datos de solicitudes para 2019.

En la actualidad, este tipo de trabajo tal y como se realizó sería impensable con el apoyo de las nuevas tecnologías.

La Dirección General del Catastro se encuentra en la actualidad emprendiendo una serie de proyectos que requieren de una cualificación específica para llevarlos a cabo. Tomando de base algunos de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico 2018-2020 (Aragón Amunárriz, 2018), es preciso mencionar:

- *El valor de referencia*, que pretende ser publicado, difundido y ofrecido a administraciones, instituciones y ciudadanos que precisen información sobre el mercado inmobiliario. Este valor está llamado no sólo a ser referencia tributaria, sino también referencia para el tráfico inmobiliario en general, además de reducir los costes en la determinación de valores para el conjunto de las administraciones públicas.
- *La colaboración con fedatarios públicos y registro de la propiedad*, en aras de obtener a origen la información necesaria para el mantenimiento del catastro, así como servir de fuente

de información para el valor de referencia. Así mismo la colaboración con otras administraciones, instituciones y las universidades a través de los convenios de colaboración, para distintos fines.

- *La proyección institucional*, ya que las interacciones que tiene el catastro inmobiliario con la sociedad son múltiples. La DGC ha pasado a ser un prestador de servicios fundamental y debe erigirse líder de la gestión catastral dentro de una organización de colaboradores, así como realizando una comunicación eficaz de su actuación. Aquí asumen una importancia crucial las alianzas con otras entidades.
- *La Cartografía catastral* que constituye la base geométrica del Catastro, siendo pieza fundamental en el mantenimiento catastral. Se está llevando a cabo un diagnóstico masivo que permitirá evaluar la calidad de la misma, así como proponer las mejoras oportunas.
- *La transformación digital*, siendo la Dirección General del Catastro pionera dentro de la administración,

que no sólo queda en la sustitución de soportes informáticos si no que va más allá, alcanzando la concepción digital de todos los procesos catastrales, facilitando tanto los escenarios de colaboración como las interacciones con los ciudadanos.

Los anteriormente mencionados son sólo algunas de las líneas estratégicas en las que se está trabajando, pero de ellas se puede deducir la necesidad de unos funcionarios altamente cualificados y especializados. Algunos de los perfiles que permitirían cubrir las necesidades actuales serían:

- *Perfil directivo/gerencial.* En cualquier empresa, ya sea pública o privada, se requiere de un personal cualificado en la gestión, administración y dirección de equipos de trabajo, planificación, así como con habilidades directivas. Un perfil que habitualmente en la administración pública sale de los cuerpos A1 que tienen una alta preparación técnica en la materia. No obstante, esta figura del directivo público está poco desarrollada en España pecando en unos casos de ser una figura demasiado política y en otros demasiado técnica.
- *Perfil técnico de valoración.* Enfocado al conocimiento del mercado inmobiliario en su vertiente más física y económica, con manejo de las herramientas técnicas y valorativas. Suelen ser profesionales de la arquitectura y la ingeniería.
- *Perfil técnico de gestión.* Especializado en el conocimiento del marco jurídico, el tratamiento de los procesos catastrales, así como en la gestión de la colaboración entre entidades. Si bien suelen ser profesionales del derecho, abarcan una pluralidad de perfiles, como el de administración de empresas.

- *Perfil técnico de cartografía.* Profesional altamente especializado en la lectura e interpretación del territorio, su medición y su representación gráfica. Profesionales de la topografía y la geografía son los mejor preparados para estas tareas.
- *Perfil técnico de informática.* La inevitable transformación digital hace cada vez más necesario este tipo de perfiles, que cabe entenderlo como un especialista en bases de datos y funcionamiento de todo el sistema catastral. Un perfil adecuado sería el de técnicos de las ingenierías informáticas, así como de las telecomunicaciones.
- *Perfil técnico de administración.* Perfil transversal e imprescindible en cualquier administración, de apoyo y gestión de todos los procesos administrativos, así como atención al público.

Realizado el anterior análisis, se permite concluir la necesidad de perfiles profesionales que sean capaces de desenvolverse en tales áreas y, de cara a una estrategia de comunicación y captación de talento, reforzar y focalizar los esfuerzos de comunicación en esta dirección. En el siguiente epígrafe se trata el tema de las alianzas con las universidades y cómo éstas pueden influir favorablemente y de forma determinante en el tema que nos ocupa.

Alianzas con universidades

Tal y cómo se ha ido recogiendo a lo largo del artículo, parece un asunto crucial la idea de potenciar los flujos, alianzas e intercambios con las Universidades desde la Dirección General del Catastro, con el objetivo de adecuar la demanda de empleo público a la oferta del mismo. Todo ello enmarcado en el eje de proyección institu-

cional del plan estratégico que contribuya a fortalecer la imagen de la institución. En primer lugar, se realizará una reseña a modo de ejemplo de cuál es la presencia y la relación de otros colectivos funcionariales con las Universidades para posteriormente pasar a enumerar las acciones ya emprendidas por la DGC y las posibilidades de mejora en este ámbito.

Presencia de otros colectivos en la Universidad

Para realizar el análisis de esta parte, se han tomado como referencia tres colectivos representativos: notarios, registradores e inspectores de Hacienda, los cuales se han elegido siguiendo un criterio de relación con la institución catastral, tanto por la materia que tratan, administración a la que pertenecen como por el propio ámbito de actuación. Cabe diferenciar, de un lado, la integración en los planes de estudio de asignaturas relacionadas con el ámbito profesional de estos colectivos, llegando incluso a estar dedicadas en su integridad y enfocadas a la profesión, y de otro lado las acciones que realizan estos colectivos de forma proactiva para acercarse a la Universidad.

- *Notarios.* Las oposiciones para ejercer esta profesión son las conducentes a la obtención del título de notario. Ya en los propios grados en derecho la carga de derecho privado es muy importante. Esto ocurre en todos los planes de estudio de las universidades españolas, pero usando como ejemplo el plan de estudios del grado en derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia la carga de estas materias alcanza 65 créditos de un total de 240, es decir, más de una cuarta parte de todo el grado. Así mismo existen otras uni-

versidades que cuentan incluso con un grado más específico con asignaturas concretas, como es el caso de la Universidad de Sevilla y el Grado en Gestión y Administración Pública, el cual cuenta con una asignatura denominada Derecho Notarial y Registral. Esta misma universidad oferta también un Máster oficial en Relaciones Jurídico-Privadas, con asignaturas tan concretas como Derecho Notarial. En cuanto a lo que respecta a cursos y jornadas, se puede poner de ejemplo la recientemente realizada en colaboración con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo que lleva por título “Ley de Crédito Inmobiliario y protección notarial del deudor” del 17 al 19 de julio de 2019.

- *Registradores.* El acceso a esta profesión se realiza mediante oposiciones al cuerpo de aspirantes a Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. De la misma forma que en el apartado referido a los notarios, por la materia relacionada con el derecho privado y especialmente el derecho civil, la reseña se puede asimilar al realizado anteriormente para los grados en derecho. En este ámbito cobra especial relevancia el esfuerzo que realiza el Colegio de Registradores para la creación de cátedras de derecho registral en las distintas universidades, constituyendo éstas el mejor medio para el establecimiento de colaboraciones estratégicas y duraderas entre la Universidad y otras instituciones. Estas se realizan a través de la modalidad de convenios de colaboración, poniendo como ejemplo la creada en la Universidad de Sevilla en 2016 y la recientemente creada en la Universidad de Murcia en 2019. Por último, otras de las fórmulas de colaboración que se ha empleado por

parte del Colegio de Registradores en 2019 es la creación de un Aula para la prevención del blanqueo de capitales. En palabras de la propia nota de prensa, “se llevarán a cabo tanto actividades formativas como de difusión y transferencia de conocimiento, colaborando en el diseño e impartición de actividades relacionadas con el área del Aula, tales como la concesión de becas o ayudas al estudio, desarrollo de conferencias y seminarios y la realización de jornadas”. Este foro se realiza en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid y su fundación (FUAM).

- *Inspectores de Hacienda.* La superación del proceso selectivo al cuerpo superior de Inspectores de Hacienda del Estado habilita para el ejercicio de dicha profesión. De similar forma a los casos anteriores, las materias relacionadas con Derecho Financiero y Tributario son numerosas en la mayor parte de los grados en derecho. Pero no queda ahí la cuestión, siendo también extensamente tratadas estas materias en los grados de economía y administración y dirección de empresas de la práctica totalidad de universidades que lo ofertan. De igual forma proliferan los másteres en tributación, aumentando de forma exponencial la visibilidad de este área profesional. Por el contrario, no ocurre lo mismo con la materia catastral, estando inequívocamente ligada al área tributaria y de la fiscalidad. En cuanto a las acciones emprendidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se pueden destacar numerosas charlas y conferencias donde exponen a los estudiantes las posibilidades de empleo que se ofrecen, como por ejemplo la conferencia realizada por la AEAT y el departa-

mento de Economía aplicada de la Universidad de Burgos titulada “conoce la Agencia Tributaria y trabaja con nosotros” o el ciclo de conferencias realizado en colaboración con la Universidad de Jaén, siendo una de ellas titulada “salidas profesionales en la AEAT” en 2019.

La Dirección General del Catastro y la Universidad

Realizado el análisis anterior, se comprueba que no sólo existe una clara implantación de materias afines en los planes de estudios de las universidades en lo que respecta a grados, másteres e incluso líneas de investigación en doctorados, sino que además existe una clara vocación de acercamiento a esta institución con el objetivo primordial de dar a conocer la profesión y motivar e incentivar que los estudiantes den el complicado paso de emprender el duro camino que supone una oposición de estas características. La DGC lleva a cabo acciones en este sentido, siendo, no obstante, necesario perseverar en ellas y explorar nuevas fórmulas de colaboración que ayuden a la captación de talento profesional. Se diferencia, una vez más, entre la implantación de materias o asignaturas afines en los planes de estudio y acciones directas realizadas por la DGC.

- *Planes de estudio.* El objetivo debe ser trabajar para la implantación de materias en los estudios de grado, preferentemente en los relacionados de una parte con las ciencias sociales (derecho, economía y administración y dirección de empresas), así como en las carreras técnicas, como arquitectura e ingenierías, incluyendo las informáticas y cualquier otra que pueda tener una relación con el territorio (geografía, cartografía, to-

pografía...)). De igual forma sería un salto cualitativo lograr la impartición de asignaturas en másteres propios, posgrados o másteres oficiales. A este respecto cabe mencionar algunos ya implantados, como el ofertado por la Universidad de Jaén “Máster propio en Catastro, Urbanismo y Valoración”, la Universidad Miguel Hernández de Elche con el “Máster en Valoración, Catastro y Sistemas de Información Territorial” o el de la Universidad Politécnica de Madrid, “Posgrado en Catastro, Valoración y Tributación Inmobiliaria”. Una de las herramientas más útiles en este sentido sería la creación de una Cátedra universitaria, que constituye el mejor medio de colaboración duradero con acciones dirigidas a la formación e investigación. Por último, se podría avanzar en la implantación de líneas de investigación en doctorados constituyendo también un medio para el avance en el conocimiento en la materia catastral.

- *Programas de prácticas.* Una de las fórmulas que causa un impacto más directo entre la comunidad universitaria y el mundo laboral son las prácticas. De la misma forma que el sector privado utiliza este medio para la captación de talento, el sector público no debe desaprovechar la oportunidad, salvando las dificultades que, por supuesto, implica realizar un programa en una institución pública, sobre todo en materia de protección de datos. A este respecto la Dirección General del Catastro contempla un modelo de convenio enfocado a la realización de prácticas académicas externas para estudiantes universitarios, que ya se ha materializado para la Universidad de Castilla-La Mancha por Resolución de 29 de marzo de 2019.

- *Conferencias, foros, jornadas.* Por último, no es desdeñable el sistema de conferencias, charlas y coloquios que requiere de una organización ciertamente menos compleja que los métodos anteriormente citados, pero, como se ha visto con los anteriores colectivos, siguen teniendo un aceptable alcance y garantizan un nivel de presencia estable en este caso en las universidades. Es obligatorio hacer mención al programa de la Semana de la Administración abierta 2018, donde la DGC participó de forma activa, asistiendo a más de 30 universidades, cuya sesión llevaba por título: “Gobierno abierto, transparencia y acceso a la información pública: El Catastro como plataforma de servicios para una sociedad digital. Un Catastro para ti.” Estas sesiones de Semana de la Administración abierta tienen vocación de repetirse anualmente, si bien están aún pendiente de realizar para el año 2019.

Conclusiones

Se está produciendo un considerable envejecimiento en la Administración General del Estado, y este mismo proceso transcurre de forma paralela en la Dirección General del Catastro. En los últimos años se han venido aprobando unas ofertas de empleo público que responden a las necesidades de reposición de las administraciones públicas. Este centro directivo dispone de unos cuerpos especiales adscritos que cumplen esta función de reposición, que deben ser utilizados como medio para la captación del talento que ha de sostener la función pública del futuro, siendo unos perfiles profesionales altamente cualificados y muy especializados. El Plan Estratégico del Catastro 2018-2020 en su eje de actuación de proyección institucional tiene en cuenta la importante rela-

ción con las universidades. Sin menospreciar otros ámbitos de colaboración institucional, las universidades se presentan como un gran aliado, una fuente de oportunidades en las que la captación de talento puede dar mayor rédito de cara al futuro. Enlazar la oferta con la demanda de la forma más estrecha posible, así como crear sinergias y canales entre ambas instituciones tal y como ya vienen realizando otros colectivos profesionales es una de las fórmulas de éxito que procurarán el sostenimiento de la institución a lo largo de las próximas décadas.

Bibliografía

- ARAGÓN AMUNÁRRIZ, Fernando (2018): “Proyección estratégica de la Dirección General del Catastro”, en *CT Catastro*, 92, pp. 11-23 [Disponible en red: http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct92/Catastro_92_accesible.pdf#page=11]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal (enero 2019). p. 59 [Disponible en red: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/bol_sememestral_201901_completo.pdf]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Colegio de Registradores (2016): “La Universidad de Sevilla y el Colegio de Registradores crean la Cátedra de Derecho Registral”. [Disponible en red: <http://www.registradores.org/la-universidad-de-sevilla-y-el-colegio-de-registradores-crean-la-catedra-de-derecho-registral/>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Colegio de Registradores (2019): “El Colegio de Registradores y la Universidad Autónoma de Madrid crean un Aula para la prevención del blanqueo de capitales”. [Disponible en red: <http://www.registradores.org/el-colegio-de-registradores-y-la-universidad-autonoma-de-madrid-crean-un-aula-para-la-prevencion-del-blanqueo-de-capitales/>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Consejo de Ministros, Referencias (29 de marzo de 2019). pp. 40-43 [Disponible en red: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/documents/2019/refc20190329.pdf>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Consejo General del Notariado y Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2019): “Ley de Crédito Inmobiliario y protección notarial del deudor”. [Disponible en red: http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?uuid=5605b99d-a384-418c-9231-9bc72a5dbefa&groupId=10218]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Dirección General del Catastro (2018): Plan estratégico 2018-2020. pp. 49-51 [Disponible en red: http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/Plan_estrategico_2018-2020.pdf]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2018): “Programa de actividades de la Semana de la Administración Abierta”. [Disponible en red: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/interactivo_Folleto_Plan_Semana_Abierta.pdf]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- MORENO BUENO, Tomás (2004): “El plano parcelario”, en *CT Catastro*, 52, pp. 163-172. www.catastro.minhac.es (fecha de consulta: 2.01.2019).
- MORENO BUENO, Tomás (2008): “Breve crónica de un siglo de Catastro en España, 1906-2002”, en *CT Catastro*, 63, pp. 31-60. www.catastro.minhac.es (fecha de consulta: 2.01.2019).
- Real Decreto 218/2013, de 22 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2013. BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2013, pp. 22921-22932 [Disponible en red: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-3208>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Real Decreto 228/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2014. BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014, pp. 29797-29811 [Disponible en red: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3821]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Real Decreto 196/2015, de 22 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2015. BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2015, pp. 25074-25090 [Disponible en red: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3035]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]

- Real Decreto 105/2016, de 18 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2016. BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2016, pp. 21089-21108 [Disponible en red: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2821]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Real Decreto 702/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2017. BOE núm. 162, de 8 de julio de 2017, pp. 58445-58466 [Disponible en red: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-7978]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Real Decreto 955/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2018. BOE núm. 184, de 31 de julio de 2018, pp. 76898-76914 [Disponible en red: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-10858]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Real Decreto 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019. BOE núm. 79, de 2 de abril de 2019, pp. 33966-33986 [Disponible en red: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-4825]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Resolución de 15 de julio de 2011, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por la que se publica el plan de estudios de Graduado en Derecho (2011). [Disponible en red: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/17/pdfs/BOE-A-2011-16338.pdf>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Resolución de 21 de julio de 2011, de la Universidad de Sevilla, por la que se corrigen errores en la de 20 de diciembre de 2010, por la que se publica el plan de estudios de Graduado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Sevilla (2011). [Disponible en red: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/10/21/pdfs/BOE-A-2011-16589.pdf>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Resolución de 29 de marzo 2019, de la Dirección General del Catastro, por la que se publica el Convenio con la Universidad de Castilla-La Mancha. BOE núm. 88, de 12 de abril de 2019, pp. 38288-38297 [Disponible en red: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/12/pdfs/BOE-A-2019-5535.pdf>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- Resolución de 31 de mayo de 2017, de la Universidad de Sevilla, por la que se publica la modificación del plan de estudios de Máster en Relaciones Jurídico-Privadas por la Universidad de Sevilla (2011). [Disponible en red: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/22/pdfs/BOE-A-2017-7158.pdf>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- UNIVERSIDAD DE BURGOS (2019): “Conoce la Agencia Tributaria y trabaja con nosotros, acceso al empleo público” [Disponible en red: https://www.ubu.es/sites/default/files/highlight/files/cartel_conferencia_conoce_la_aeat.pdf]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- UNIVERSIDAD DE JAÉN (2019): “Máster propio en Catastro, Urbanismo y Valoración”. [Disponible en red: <https://www.ujaen.es/estudios/oferta-academica/titulos-propios/masteres-propios/master-propio-en-catastro-urbanismo-y-valoracion-18o-edicion>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- UNIVERSIDAD DE JAÉN (2019): “Salidas profesionales en la Agencia Tributaria. Análisis completo de las diferentes opciones y procedimientos selectivos”. [Disponible en red: <https://empleo.uja.es/eventos/quieres-trabajar-en-la-aeat>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ (2019): “Máster en Valoración, Catastro y Sistemas de Información Territorial”. [Disponible en red: <http://mastervcs.edu.umh.es/>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- UNIVERSIDAD DE MURCIA (2019): “La UMU y el colegio de Registradores de la Propiedad firman un convenio para crear la cátedra de Derecho Registral”. [Disponible en red: <https://mas.laopiniondemurcia.es/umu/actualidad-noticias/2019/06/26/la-umu-y-el-colegio-de-registradores-de-la-propiedad-firman-un-convenio-para-crear-la-catedra-de-derecho-registral/>]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (2019): “Posgrado en Catastro, Valoración y Tributación Inmobiliaria”. [Disponible en red: https://www.upm.es/Estudiantes/Estudios_Titulaciones/EstudiosPosgrado/formacion_continua?id=43&fmt=detail]. [Fecha de consulta: 01/07/2019]

EL CATASTRO EN CIFRAS

Programa de exposiciones sobre el Catastro de Ensenada, origen del catastro en España (2002-2019)

Laura García Juan
Ángel Ignacio Aguilar Cuesta
Alejandro Vallina Rodríguez
Universidad Autónoma de Madrid

El preámbulo de la Ley 48/2002 de Catastro recoge que: “La historia del Catastro en España discurre pareja al nacimiento y evolución del Estado moderno, y sus momentos de mayor o menor significación han sido, generalmente, un eco nítido de las distintas situaciones por las que ha atravesado la Hacienda Pública. Así lo demuestra la posición alcanzada por el Catastro a lo largo de los siglos XVIII y XIX, siempre marcada por los sucesivos intentos de reforma de nuestra Hacienda entre los que es preciso destacar la magna averiguación catastral emprendida por el Marqués de la Ensenada, a mediados de aquella centuria, para dotar a la Nación del instrumento imprescindible para la justa exacción del impuesto territorial”.

En esta consideración, en su momento el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y después la Dirección General del Catastro han tenido entre sus objetivos profundizar en el conocimiento y difundir la historia del Catastro, en el convencimiento de que el hoy es el resultado de un esfuerzo continuado de siglos. Así, con motivo de la celebración del primer congreso europeo de catastro y los 300 años del nacimiento del mejor hacendista español, el I marqués de la Ensenada (1702-1781), esta Dirección General organizó en el año 2002 una gran exposición titulada *El Catastro de Ensenada. Magna averiguación fiscal para alivio de los vasallos y conocimiento de territorio (1749-1756)*, cuyo objetivo fue acercar a los responsables de los catastros europeos y al público en general a las raíces del catastro español en el marco del movimiento catastrador europeo del siglo de las Luces. Su primera sede fue Jaén, de cuyo Reino era obispo el que fuera Presidente de la Real Junta de

¹ Laura García Juan: orcid.org/000-0002-8450-990 / laura.garciaj@uam.es

Ángel Ignacio Aguilar Cuesta: orcid.org/0000-0003-3240-0810 / angeli.aguilar@predoc.uam.es

Alejandro Vallina Rodríguez: orcid.org/0000-0001-7855-4273 / alejandro.vallina@uam.es

Única Contribución que coordinó y dirigió las operaciones catastrales. La exposición itineró luego a Logroño, capital de la provincia cuna de don Zenón de Somodevilla, finalizando en Madrid, sede de la Secretaría de Hacienda y de la Real Junta de Única Contribución. En la misma se expusieron más de 300 documentos, cuadros y objetos procedentes de diferentes archivos nacionales, provinciales y locales, así como de la Biblioteca Nacional y otras Instituciones públicas y privadas.

Para la misma, además de un libro editado en español e inglés, que hoy en día es obra de referencia en materia de catastro histórico y que mereció el premio al libro científico mejor editado de aquel año, se preparó un conjunto de materiales gráficos (paneles y un catálogo breve), que, concluida la gran exposición, se decidió poner en valor en colaboración con distintos ayuntamientos e instituciones. Una vez más, el objetivo era acercar el catastro a la sociedad. La forma de hacerlo ha sido organizar una serie de exposiciones con esos paneles, que son el hilo conductor para conocer el origen del catastro en España y facilitar la comprensión de los documentos expuestos en cada localidad, procedentes casi mayoritariamente de los archivos municipales. Pero no solo, en los casos de Guadalajara, Albacete, Toledo y Soria, las exposiciones estuvieron referidas a todo el ámbito provincial, por lo que alcanzaron dimensiones

muy importantes en cuanto a la variedad y calidad de la documentación y las piezas expuestas, por lo que, si bien todas tuvieron repercusión en la prensa, estas muy especialmente. Dos exposiciones más han tenido características propias, la realizada en Málaga, que se tituló *El catastro: del archivo a internet*, que hizo un recorrido por toda la historia del catastro en la provincia, desde Ensenada al hoy, y la de la Comarca de Cigales, que se dedicó al amplio espacio ocupado por las localidades de la denominación de origen vino de Cigales, producto que da y ha dado unidad a ese territorio. Por ser prudentes, a partir del año 2007, el Instituto Universitario La Corte en Europa, de la Universidad Autónoma de Madrid, se ha incorporado como entidad colaboradora, lo que garantiza, todavía más si cabe, la calidad de la investigación realizada por el equipo de investigadores que selecciona y estudia la documentación y piezas expuestas (tabla 1, figura 1 y gráfico 1).

Para casi todas esas exposiciones, se ha publicado un catálogo que recoge la información relativa al Catastro de Ensenada y a su época y uno o varios estudios sobre la localidad y el espacio en que se realiza la exposición, salidos todos de la pluma de importantes investigadores y especialistas. En el caso de Ciudad Rodrigo, si bien ya se ha publicado el catálogo, por razones de disponibilidad del espacio expositivo, la exposición documental se realizará en 2020.

Cuadro 1
Relación de exposiciones sobre el Catastro de Ensenada (2002-2019)

Año	Localidad o área	Autores	Coordinación y comisariado	Entidades colaboradoras
2002	Jaén, Logroño, Madrid	Pierre Viar, Antonio Domínguez Ortiz, Antonella Alimento, Llorenç Ferrer i Alos, Carlo Capa, Mireille Touzery, José Luis Gómez Urdáñez, José Miguel Delgado Barrado, Concepción Camarero Bullón, Fernando Arroyo Ilera, Amparo Ferrer Rodríguez, José Luis Rodríguez de Diego, Jesús Gaité Pastor, Juan del Arco Moya, Jesús Gaité Moya, Floriano Ballesteros, Micaela Pérez Sáinz	Concepción Camarero Bullón Ignacio Durán Boo	
2005	Aranda de Duero	No se publica catálogo	Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Aranda de Duero
2005	Málaga	Esther Cruces Blanco Pilar Faci Lacasta Concepción Camarero Bullón, M ^a Agustina Aguilár Simó, Ana Díaz Sánchez, Manuel Fernández Escorial, Remedios Ortega Pérez, Francisco López Vivar,	Manuel Fernández Escorial, Ignacio Durán Boo, Esther Cruces Blanco, Concepción Camarero Bullón	Junta de Andalucía.
2006	San Martín de la Vega	Federico González Couto, Concepción Camarero Bullón	Begoña Fernández-Quejo, Pilar García Villaraco, Federico González Couto, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de San Martín de la Vega
2007	Sigüenza	No se publica catálogo	Tomás Moreno Bueno Amparo Donderis Gustaviano Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Sigüenza
2007	Guadalajara	No se publica catálogo	Concepción Camarero Bullón, Manuel Martín Galán	Ayuntamiento de Guadalajara, Consejería de Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Archivo Municipal de Guadalajara, Archivo histórico provincial de Guadalajara, Asociación de Amigos del Archivo histórico provincial de Guadalajara, Museo de Guadalajara
2007	Leganés	Carlos J. López de la Cruz, Francisco Arroyo Martín, Concepción Camarero Bullón	Tomás Moreno Bueno, Juan Alonso Resalt, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Leganés
2007	La Villa de Don Fadrique	Nicasio Díaz-Maroto Fernández-Checa Concepción Camarero Bullón	Tomás Moreno Bueno, José Vaquerizo Ramos, Consuelo Martín-Grande Manzano, Antonio Mendoza Mendoza	Ayuntamiento de La Villa de Don Fadrique

Cuadro 1 (continuación)
Relación de exposiciones sobre el Catastro de Ensenada (2002-2019)

Año	Localidad o área	Autores	Coordinación y comisariado	Entidades colaboradoras
2007	Alcázar de San Juan	No se publicó catálogo	Tomás Moreno Bueno Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, Instituto Universitario La Corte el Europa (ULCE-UAM)
2008	Alcobendas	Concepción Camarero Bullón Julia Mª Rodríguez Barredo	Tomás Moreno Bueno Luis Ignacio González Torres	Ayuntamiento de Alcobendas
2008	Albacete	Elvira Valero de la Rosa, Concepción Camarero Bullón Carmen Hernández López	Tomás Moreno Bueno Elvira Valero de la Rosa Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Albacete Consejería de Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha Archivo histórico provincial de Albacete Diputación Provincial Universidad de Castilla-La Mancha Museo Etnográfico de Tiriez ANABAD-Castilla-La Mancha Grupo de Folclore Abuela Sta. Ana Centro Excursionista Albacete
2008	Melilla	No se publicó catálogo	Concepción Camarero Bullón	Consejería de Cultura de la Ciudad Autónoma de Melilla
2009	Jadraque	Concepción Camarero Bullón, Francisco Feo Parrondo	Tomás Moreno Bueno, Mª Cruz Serrano Barhona, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Jadraque
2009	Toledo	Javier Mª Donézar Díez de Ulzurum, Concepción Camarero Bullón	José Alfonso Solórzano Martín, Marta Monterroso, Francisco Feo Parrondo, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Toledo Diputación de Toledo Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
2010	Alovera	Concepción Camarero Bullón, Mª Jesús Vidal Domínguez	Ignacio Durán Boo, Ana Isabel López Beltrán, Mª Jesús Vidal Domínguez, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Alovera, Instituto Universitario La Corte el Europa (ULCE-UAM)
2010	Oña	Concepción Camarero Bullón Jesús Campos Delgado, Rafael Sánchez Domingo	Ignacio Durán Boo, José I. Castresana, Carla Tronu Montané Rafael Sánchez Domingo, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Oña, Caja Circulo. Obra Social, Fundación Milenio, Instituto Universitario La Corte el Europa (ULCE-UAM)
2011	Meseta de Requena-Utiel	Concepción Camarero, Daniel Muñoz Navarro, José Luis Martínez Martínez, Juan Carlos Pérez García, Fernando Moya Muñoz, Ignacio Latorre Zacarés, Juan Piqueras Haba, Pedro Hernández Miguel	Ignacio Durán Boo, Mª Dolores Roda Gallego, Ignacio Latorre Zacarés, Concepción Camarero, Daniel Muñoz Navarro	Ayuntamiento de Requena, Archivo municipal de Requena, Centro de Estudios Requenses, Instituto Universitario La Corte el Europa (ULCE-UAM)
2011	Iniesta	Daniel Muñoz Navarro, Concepción Camarero Bullón	Ignacio Durán Boo, José Mª Merino Pérez, Concepción Camarero Bullón, Daniel Muñoz Navarro	Ayuntamiento de Iniesta, Instituto Universitario La Corte el Europa (ULCE-UAM)

Cuadro 1 (continuación)
Relación de exposiciones sobre el Catastro de Ensenada (2002-2019)

Año	Localidad o área	Autores	Coordinación y comisariado	Entidades colaboradoras
2011	Tartanedo	Concepción Camarero Bullón, Juan José Urraca Moreno, Isabel García Calvo	Ignacio Durán Boo, Juan José Urraca Moreno, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Tartanedo, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)
2011	Azuqueca de Henares	M ^{ra} Jesús Vidal Domínguez, Concepción Camarero Bullón, Laura García Juan	Ignacio Durán Boo, M ^{ra} Jesús Vidal Domínguez, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Azuqueca de Henares, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)
2012	Fuentelespino de Haro	Concepción Fidalgo, Juan Antonio González	Cristina Planet Contreras, Isabel Prieto Jiménez, Laura García Juan, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Fuentelespino de Haro, Universidad de Castilla-La Mancha, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)
2012	Villanueva de la Jara	Francisco B. Luján López, Desiderio Galdón Salamanca, Concepción Camarero Bullón	Cristina Planet Contreras, Desiderio Galdón Salamanca, Laura García Juan, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Villanueva de la Jara, Universidad de Castilla-La Mancha, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)
2017	Villalón de Campos	Ricardo Hernández García, Alejandro Vallina Rodríguez, Ángel Ignacio Aguilar Cuesta, Concepción Camarero Bullón	Tomás Moreno Bueno Antonio D. Martínez Andrés, Jaime Cano Pazos, Marta Callejón Cristóbal, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Villalón de Campos, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)
2017	Medina del Campo	Ricardo Hernández Laura García Juan Concepción Camarero Bullón	Tomás Moreno Bueno Antonio D. Martínez Andrés, Miguel Ángel Malagón Santamaría, Marta Callejón Cristóbal, Concepción Camarero Bullón	Ayuntamiento de Medina del Campo, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)
2018	Comarca vitivinícola de Cigales	Julio Fernández Portela, Ricardo Hernández García, Ángel Ignacio Aguilar Cuesta, Alejandro Vallina Rodríguez, Concepción Camarero, Miguel Herguedas Vela, Alvaro Pajares González, Arturo Balado Pachón, Ana B. Martínez Barcia	Tomás Moreno Bueno Julio Fernández Portela Concepción Camarero Bullón	Ayuntamientos de Cigales, Cabezón de Pisuerga, Corcos del Valle, Cubillas de Santa Mará, Dueñas, Fuensaldaña, Mucientes, Quintanilla de Trigueros, San Martín de Valvení, Santovenia de Pisuerga, Trigueros del Valle, Valoria la Buena. Ruta del Vino Cigales, Consejo Regulador de la Denominación de origen Cigales. UNED, Instituto Universitario La Corte en Europa (IULCE-UAM)
2019	Soria	Ana Isabel Sanz Yagüe, Concepción Camarero, Miguel Ángel Bringas, Inigo del Mazo, Guillermo Mercapide, Ángel Ignacio Aguilar, Laura García Juan y Alejandro Vallina Rodríguez	Tomás Moreno Bueno Concepción Camarero Bullón Ana Isabel Sanz Yagüe	Ayuntamiento de Soria, Instituto Universitario La Corte el Europa (IULCE-UAM)

Gráfico 1
Distribución temporal de las exposiciones sobre el Catastro de Ensenada (2002-2019)

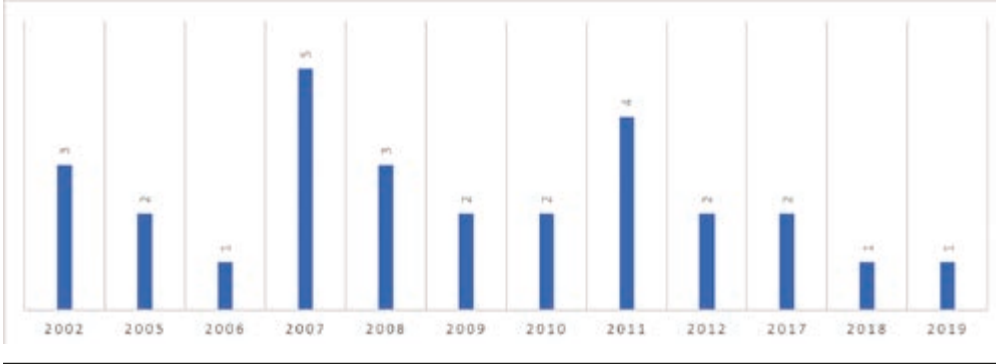


Figura 1
Distribución espacial de las exposiciones sobre el Catastro de Ensenada (2002-2019)



El resultado de este gran programa cultural ha sido que se ha conseguido acercar el Catastro a la sociedad, involucrar a las autoridades locales y provinciales y a los archiveros en la gestión del ayer y el hoy del Catastro y en la preservación de la documentación custodiada en los archivos municipales, así como incentivar

la investigación sobre y con catastro entre estudiantes de grado y posgrado e investigadores. Es de reseñar que la llegada de la exposición a cada una de las localidades de acogida posibilitó la localización, identificación y catalogación de la documentación del Catastro de Ensenada custodiada en sus archivos.

ACTUALIDAD NORMATIVA

Circular 01.04/2019/P, de 23 de enero, de actualización de la circular 12.04/04 Sobre ponencias de valores, para el año 2019.

La Circular 12.04/04 sobre ponencias de valores estableció las pautas generales del nuevo modelo de elaboración de ponencias basado en zonas de valor, definidas estas como ámbitos del territorio en los que la variable de localización del valor de mercado de los inmuebles es homogénea y que contienen valores uniformes, de repercusión o unitarios, por usos.

El objetivo es la definición homogénea de mapas de valores mediante el establecimiento de zonas de valor a nivel municipal dentro de un rango de valores de ámbito nacional, compuesto por 60 tramos de valor de suelo por repercusión y unitario (jerarquías de valor de suelo R o U respectivamente).

Se fortalece, con ello, el proceso de coordinación entre municipios en el ámbito de la valoración catastral así como la racionalización y simplificación de la elaboración de las ponencias de valores.

Este modelo iniciado con la citada circular de 2004, se basa en la estabilidad de las zonas de valor R y U, de forma que se mantenga con el paso del tiempo la correspondencia establecida con los valores del mercado. Es por ello necesaria la actualización permanente de los valores asig-

nados a cada uno de los sesenta tramos en consonancia a la evolución del mercado inmobiliario y con tal objeto se han ido aprobando con carácter anual circulares de actualización de las referidas jerarquías.

Así, es objeto de la Circular 01.04/2019/P la actualización de los valores de repercusión y unitario asignados a las diferentes jerarquías de valor de suelo, aplicables en la realización de las Ponencias de valores Totales cuya aprobación está prevista durante el ejercicio 2019, así como para la formación de mapas de valor de la totalidad de los municipios del territorio de régimen común realizados en dicho ejercicio a efectos de la elaboración del informe anual del mercado inmobiliario, de acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la ley del Catastro Inmobiliario.

En la instrucción cuarta de la citada circular se recogen los cuadros de la jerarquía de valores de repercusión de suelo, comprendida entre los tramos R01 y R60 y de la jerarquía de valores unitarios comprendidos entre los tramos U01 y U60, aplicables a las Ponencias de valores Totales que se aprueben en 2019.

Asimismo y solo a efectos de la elaboración de mapas de valor, se recoge la jerarquía complementaria de valores de repercusión entre los tramos RC01 y RC17, aplicables en aquellos recintos de valoración que requieran valores de repercusión para el uso comercial superiores al correspondiente a la jerarquía R01.

RESEÑAS

La ciudad de Burgos ante el Consejo Real de Castilla. Recurso derivado del Informe del Intendente Bañuelos

Sánchez Domingo, Rafael
 (2019): *La ciudad de Burgos ante el Consejo Real de Castilla. Recurso derivado del Informe del Intendente Bañuelos*. Madrid, Círculo Rojo, 314 pp. ISBN: 978-84-1331-227-9.

Desde al menos el siglo XVI y Felipe II, los cuestionarios se convirtieron en una herramienta de extraordinario valor para el conocimiento del territorio y la población. En el siglo XVIII, los dos catastros inventario textuales españoles, el de Patiño y el de *Ensenada*, incorporaron entre sus documentos unos interrogatorios, el primero de 32 preguntas y el segundo de 40, que proporcionaban a los agentes catastrales y al rey una foto fija de todas y cada una de las localidades catastradas¹. A largo del siglo de las luces, fueron varios los cuestionarios que se utilizaron para aproximarse al conocimiento del territorio, además de los incluidos en los catastros. Así, el geógrafo de S.M. don Tomás López, envió un cuestionario de 15 preguntas a los párrocos para obtener datos geográficos para la elaboración de sus mapas y quizás un diccionario geográfico, que han dado lugar a las conocidas *Relaciones* o *Diccionario geográfico*

¹ Vallina Rodríguez, Alejandro y Konyushikhina, Nadezda (2017): “Los interrogatorios de los Catastros españoles de la Edad Moderna: fuentes geohistóricas para conocer los paisajes y las sociedades”, en *CT Catastro*, 91, pp. 39-62.



de Tomás López. A su vez, el cardenal Lorenzana utilizó asimismo ese cuestionario, enviado a los párrocos, vicarios, etc., para conocer el territorio del arzobispado de Toledo. Por su parte, la Real Audiencia de Extremadura empleó también un interrogatorio, en este caso de 57 preguntas, que habrían de contestar los justicias, párrocos, ayuntamientos y personas particulares de los distintos pueblos de cada uno de los ocho partidos que componían Extremadura, para así obtener noticias del territorio extremeño, su población y su economía (Vallina Rodríguez y Konyushikhina, 2017)².

² Las respuestas dadas al interrogatorio han sido publicadas por la Junta de Extremadura en 11 volúmenes. Barrientos Alfágeme M. y Rodríguez Cancho G. (1993-

Ese mismo recurso, un cuestionario –enviado en su caso a los corregidores– es el que utilizó el periodista ilustrado Francisco Mariano Nipho para acopiar información para su *Descripción natural, geográfica y económica de todos los pueblos de España*, que empieza a publicarse en 1769, como continuación del *Correo General de España*, que había fundado unos pocos años antes.

Francisco Sebastián Manuel Mariano Nipho y Cagigal (Alcañiz, Aragón, 1719 - Madrid, 1803), periodista aragonés, es considerado como uno de los mejores periodistas de todos los tiempos. Fue el fundador del periodismo moderno y el primer periodista profesional, cuya labor se desarrolla mayoritariamente durante el reinado de Carlos III.

Mariano Nipho, el intendente y corregidor de Burgos Miguel Bañuelos, las repuestas dadas por este al cuestionario que aquel le hace llegar y el Concejo burgalés son los protagonistas del libro que aquí traemos.

El cuestionario diseñado por Nipho y enviado a los corregidores era un documento muy elaborado. Estaba organizado en grandes bloques temáticos. Igual que el interrogatorio de Ensenada, empieza solicitando información sobre el término, su condición de realengo o de señorío, y sobre los aspectos agro-pecuarios, sigue un conjunto de preguntas relativas a las manufacturas, las fábricas y artes, le sigue uno dedicado al comercio, otro a la ciencias y la educación, un quinto a la policía y gobierno, el sexto se dedica a las noticias eclesiásticas y religiosas y los últimos se centran en temas de salud pública, Historia natural y finaliza con un “cajón de sastre” titulado “noticias extraordinarias”.

Ese interrogatorio llegó a manos de Bañuelos, quien recopiló las noticias pedidas, contestó al interrogatorio y lo envió a Nipho, quien, una vez elaborado, lo publicó. Pero, la discrepancia del Concejo burgalés con algunos de los datos y las opiniones vertidas

en el mismo, le llevó a pedir al Consejo de Castilla la retirada de la edición, su corrección, reelaboración y nueva publicación.

El autor estudia el conflicto, en cuyo trasfondo se adivina un importante desentendimiento entre el Concejo y el intendente, a partir de la documentación custodiada en el Archivo municipal de Burgos y en el Archivo Histórico Nacional, cuyo resultado fue la corrección de algunas afirmaciones, no todas las solicitadas por el Concejo de la ciudad. A partir de la correspondencia cruzada entre el Concejo, Bañuelos y el Consejo de Castilla, Sánchez Domingo estudia en detalle los puntos de desencuentro, las afirmaciones que los regidores consideran lesivas para la imagen de la ciudad *Caput Castellae* y su provincia, la argumentación al respecto de los dos protagonistas del conflicto y la decisión final del Consejo, que aceptaba una parte pequeña de lo solicitado por el Concejo. Asimismo, el autor dedica especial atención a la biografía de los protagonistas de la controversia. El libro concluye con la reproducción de las “Noticias referentes a la ciudad y provincia de Burgos”, publicadas en el *Correo General de España*, que resulta muy interesante, pues permite al lector interesado acercarse a la descripción del territorio burgalés de la segunda mitad del siglo XVIII, y ver lo que permanece y lo que cambia en la ciudad respecto a lo recogido para 1751 en el *Catastro de Ensenada*. (Casado y Camarero Bullón, 1994)³.

El autor, Rafael Sánchez Domingo, es profesor Titular acreditado a catedrático de Historia del Derecho de la universidad de Burgos, y tiene una larga y fructífera trayectoria investigadora.

Ángel Ignacio Aguilar Cuesta
Universidad Autónoma de Madrid
angeli.aguilar@predoc.uam.es

1996): *Interrogatorio de la Real Audiencia. Extremadura a finales del siglo XVIII*. Badajoz, Asamblea de Extremadura.

³ Casado, Hilario y Camarero Bullón, Concepción (1994): *Burgos 1751. Según las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada*. Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y Tabapress.

Pierre Clergeot (coord.) (2007), *Cent millions de parcelles en France: 1807-Un cadastre pour l'empire*. París, Éditions Publi-Topex, 120 págs.
ISBN: 978-2951937956

Con la ley del 15 de septiembre de 1807 se pone de manifiesto la voluntad del gobierno napoleónico de crear una herramienta que permitiese evaluar desde un punto de vista jurídico y fiscal el conjunto del territorio francés. El año elegido como punto de partida para la reflexión sobre la evolución del catastro napoleónico en esta obra significa, por consiguiente, un hito en la historia. La reflexión abarca un amplio eje cronológico que sitúa en el siglo XVIII los antecedentes históricos hasta finales del siglo XIX con el objetivo de exponer las etapas y los debates que acompañaron tanto la definición como la puesta en marcha de dicha empresa napoleónica.

El texto viene acompañado de un conjunto de imágenes que permiten no sólo pensar en la división parcelaria en términos geométricos y topográficos, sino también observar la evolución representativa de estos trabajos en materia catastral. En este sentido, cabe señalar que, además, encontramos documentación gráfica de aquellos personajes célebres que contribuyeron al desarrollo del proyecto y otras ilustraciones representativas de momentos clave, de herramientas utilizadas, de planos de bienes inmuebles e incluso de paisajes.

Podríamos dividir la obra en tres apartados, en un primer momento situaríamos los capítulos que abarcan *la génesis del catastro napoleónico*⁴, *las pruebas catastrales francesas en el siglo XVIII*, *el origen del catastro napoleónico*, *el compendio metódico de 1811 y 1814-1870 los debates para definir el catastro*. En el primer apartado se expone el desafío



que supone la realización de un compendio catastral que permita evaluar de manera equitativa los territorios en el suelo francés y, por consiguiente, repartir de manera ecuánime la carga impositiva entre la población. Para ello, no sólo hay que pensar en la distribución del territorio, sino también en la reestructuración de la administración para que ésta sea competente en la materia y en la formación de un personal cualificado que realice las tareas a la medición parcelaria, a la redacción de documentos adjuntos al dossier y al cálculo del impuesto correspondiente.

En este contexto, numerosos son los sistemas catastrales y los debates en la Asamblea nacional que se reseñan como iniciativas preliminares a la empresa napoleónica. Resulta especialmente interesante resaltar la importancia acordada a la creación del *Recueil méthodique* que constituye, según Pierre Clergeot, “una obra excepcional que contribuye al éxito del ‘catastro de 1807’ y a la influencia

⁴ Las traducciones son propias.

internacional de Francia en el ámbito catastral” (2007: 61). Asimismo, en el último capítulo de esta primera parte, cabe señalar la impronta de los acontecimientos históricos en la evolución e implementación del plan catastral napoleónico. De tal manera que, tal y como señala Nadine Vivier, “el ambicioso proyecto de 1807 se consumió, incluso se desvirtualizó, en 1814 y resulta muy difícil en las décadas posteriores calmar los debates pasionales que atañen el tema más sensible del siglo XIX: la propiedad” (2007:76).

En el segundo apartado, se reflexiona sobre *un catastro parcelario del Antiguo Régimen y 1807-1850 la historia de los catastros urbanos*. El primer capítulo define el nacimiento de la Asamblea Provincial de Haute-Guyanne en 1779 como “una operación catastral que podemos calificar de moderna, más próxima a las prácticas administrativas del siglo XIX que de las del Antiguo Régimen” (2007: 79). Las características propias a la provincia permiten que, bajo el impulso de Jean-François Henry de Richeprey, se realice una reforma catastral posibilitando la separación del aspecto fiscal y del aspecto topográfico e inscribiéndose así en los principios que marcarán la confección del catastro napoleónico. Seguidamente, se reflexiona sobre la definición de un catastro específico para los territorios urbanos. En este sentido, la ciudad de París se convierte así en el hilo conductor de una reflexión que culmina con la integración de “los efectos del cambio urbano en el cálculo de los impuestos de bienes raíces, teniendo

en cuenta tanto las construcciones nuevas como las demoliciones” (2007: 101).

El tercer y último apartado en el que se divide la obra objeto de la presente reseña presenta dos ejes: *la lectura del plan catastral napoleónico en 1850: del léxico a la leyenda y la ley del 15 de septiembre de 1807*. De tal manera que, a modo de conclusión, se pretende acercar la figura del lector a sus posibles futuras lecturas de los planes catastrales napoleónicos. En efecto, tanto la terminología como la ley expuestas permiten facilitar la comprensión de esta empresa napoleónica.

Con todo, podemos afirmar que se trata de una obra en la que se pone de relieve la voluntad de presentar un sistema de impuestos territoriales que se ha convertido en un modelo de referencia en diversos ámbitos del conocimiento que abarcan desde la gestión del patrimonio hasta el estudio de la evolución climática. De ahí que pueda llegar a considerarse el catastro “como la verdadera Constitución del imperio, es decir la verdadera garantía de las propiedades y de la certeza de la independencia de cada uno, ya que una vez establecido y fijado el impuesto por ley, cada uno hacía inmediatamente sus cálculos y no debía temer la arbitrariedad de la autoridad o de los repartidores, que es el punto más sensible y el medio más seguro para forzar la sumisión” (2007: 119).

Ana Belén Soto Cano

Universidad Autónoma de Madrid

Anabelen.soto@uam.es

Colaboraciones en este número:

María José Ortega Chinchilla

Cartografía del espacio vivido: los croquis del Catastro de Ensenada y del Diccionario Geográfico de Tomás López desde el enfoque de la Geografía de la Percepción

Irene Sánchez Ondoño y Francisco Cebrián

El Catastro como fuente para analizar los procesos de dispersión urbana en ciudades intermedias: Toledo (2000-2016)

Ignacio Sotelo Pérez

Una asignatura pendiente: los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y el Catastro en España, una aproximación desde las Políticas de Aguas

José María Martínez Navarro, Juan Antonio García González, Luis Alfonso Escudero Gómez y Carmen Vázquez Varela

Aproximación a las dinámicas constructivas de las ciudades medias españolas y sus coronas en el siglo XXI a partir de fuentes catastrales

José Ángel Guerrero Angulo

La captación de talento en la Dirección General del Catastro: el papel de las alianzas con las universidades



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL
DEL CATASTRO



9 771138 348005