

Índice

Presentación

Presentación Rafael MATA OLMO	401
--	-----

Estudios

La ciudad pequeña dentro de la ciudad global: su función dentro del sistema urbano europeo Ignacio PEMÁN GAVÍN	405
URBE LUDENS: espacios para el juego en la ciudad Angelique TRACHANA	423
Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios Elías ZAMORA ACOSTA & Rafael MERINERO RODRÍGUEZ	445
El tranvía, entre transporte y rehabilitación urbanística en Europa Rubén C. LOIS GONZÁLEZ & Miguel PAZOS OTÓN & Jean-Pierre WOLFF	463
El análisis de red en las ciudades intermedias sobre líneas de Alta Velocidad Ferroviaria José M. ^a UREÑA & Maddi GARMENDIA & José M. ^a CORONADO & Luis SANTOS	483
Percepción del paisaje urbano cotidiano: comparación de preferencias entre un barrio periférico del siglo XXI y la ciudad del XX en Vitoria-Gasteiz Mikel GURRUTXAGA SAN VICENTE	499
Cambios en los usos del suelo en El Maresme, provincia de Barcelona (1850-2007) Lluís PARCERISAS BENEDE	511
Cambios en la urbanización de áreas inundables y en la producción de riesgos: los grandes rellenos de los bañados de Tigre (Argentina) Diego Martín Ríos	525
ABSTRACTS	541

Observatorio Inmobiliario

Mercado de vivienda: persiste la debilidad en 2012 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	545
---	-----

Documentación

Crónica Jurídica Omar BOUAZZA	561
Normativa estatal y autonómica Francisca PICAZO	570

Índice

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos	575
---	-----

Presentación

Este número misceláneo se inicia con el artículo de Ignacio PEMÁN GAVÍN titulado «La ciudad pequeña dentro de la ciudad global: su función dentro del sistema urbano europeo». Partiendo de la constatación del importante peso demográfico de las ciudades pequeñas y de la escasa atención que sin embargo han merecido por parte de los estudios académicos y de las estrategias políticas de los Estados, el texto destaca el reciente cambio de sensibilidad hacia este tipo de ciudades, motivado esencialmente por impulso de las instituciones europeas, que se han percatado de su importancia estratégica en la articulación equilibrada y cohesionada del territorio europeo. El último programa de los fondos FEDER incluyó una línea de ayudas económicas a proyectos urbanos de ciudades pequeñas, cuya experiencia —como se analiza en el artículo— puede considerarse un éxito, pero también una buena ocasión para realizar sugerencias con el fin de profundizar en los criterios de territorialidad de acuerdo con las específicas características del espacio geográfico español.

Como contrapunto del sistema de ciudades, el texto «*URBE LUDENS*: espacios para el juego en la ciudad», de la arquitecta Angelique TRACHANA, se ocupa, a partir del significado antropológico del 'juego' en los estudios de Huizinga y Cadamer, de algunos paradigmas significativos de manifestaciones lúdicas en los espacios de la ciudad. El objetivo del artículo es estudiar las bases tanto ideológicas como psicológicas de la creación de espacios lúdicos y su conexión con diferentes sensibilidades sociales y artísticas, y, sin pretensión de exhaustividad, aportar algunas claves importantes en la búsqueda de soluciones innovadoras que respondan a los problemas contemporáneos de la ciudad. En este sentido, según la autora, el valor del tiempo libre y la proximidad a la naturaleza en la *paideia* griega o la crítica de la industria del ocio y del espectáculo heredera del barroco o la recuperación de la 'deriviva' situacionista, podrían resultar edificantes

para la reflexión sobre un nuevo paradigma urbano con fundamentos lúdicos que se integre en un nuevo concepto de ciudad con criterios ecológicos y de sostenibilidad, cuyos protagonistas son los propios ciudadanos.

Elías ZAMORA ACOSTA y Rafael MERINERO RODRÍGUEZ, de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, abordan en su contribución titulada «Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios», lo que supone esta nueva forma de abordar el diseño y la aplicación de las políticas públicas urbanas, en la que la cooperación y la participación ciudadana resultan fundamentales. Como señalan los autores, para que el Desarrollo Urbano Integral se concrete en políticas públicas se precisan instrumentos técnicos que lo hagan posible. El objetivo del trabajo consiste, precisamente, en describir el instrumento metodológico empleado para decidir, mediante un proceso de participación ciudadana, la ubicación de centros socioculturales municipales en una ciudad de tamaño medio (Lucena, provincia de Córdoba), que proyecta este tipo de estructuras como un elemento fundamental para el desarrollo equilibrado de los barrios en sus dimensiones físicas, socioeconómicas y culturales.

En el siguiente artículo, «El tranvía, entre transporte y rehabilitación urbanística en Europa», Rubén C. LOIS GONZÁLEZ, Miguel PAZOS OTÓN y Jean-Pierre WOLFF, los dos primeros profesores de la Universidad de Santiago de Compostela y el tercero, de l'Université de Toulouse-Le Mirail, abordan la emersión y el fortalecimiento en la actualidad del tranvía, un modo de transporte urbano clásico en las ciudades europeas, propiciado por el uso indiscriminado del automóvil privado y sus negativos efectos económicos, sociales y ambientales. Tras analizar la situación a escala europea, el texto concluye que la funcionalidad del tranvía presenta una importante diversidad geográfica y sociocultural.

Presentación

Según los autores, en los países del norte de Europa el tranvía tiene como finalidad dar respuesta a problemas concretos de movilidad de la población, mientras que en los países del sur de Europa, sin menoscabo de la función anterior, el tranvía se concibe básicamente como un elemento de rehabilitación de la ciudad, estrechamente ligado a la mejora de la imagen urbana y a su efecto renovador.

También en el ámbito de las relaciones entre transporte y ciudad, la contribución titulada «El análisis de red en las ciudades intermedias sobre líneas de Alta Velocidad Ferroviaria», de José M. UREÑA, Maddi GARMENDIA, José M^a CORONADO Y Luis SANTOS, investigadores de las universidades de Castilla La Mancha y Valladolid, se ocupa del papel de la Alta Velocidad Ferroviaria en ciudades de tamaño mediano y en posición intermedia en líneas de Alta Velocidad Ferroviaria que conectan grandes regiones urbanas. Tras abordar la clasificación de los distintos tipos de articulaciones a las líneas, el artículo compara los modos y las maneras en que se implanta la Alta Velocidad Ferroviaria en las ciudades de Córdoba, Valladolid y Zaragoza. Se plantean las oportunidades y retos que implican los diferentes tipos de articulaciones de estas ciudades a la red de Alta Velocidad, a los flujos intermetropolitanos y a las relaciones de estas ciudades con otras de su entorno regional.

En el ámbito de los estudios del paisaje, el texto «Percepción del paisaje urbano cotidiano: comparación de preferencias entre un barrio periférico del siglo XXI y la ciudad del XX en Vitoria-Gasteiz», de Mikel GURRUTXAGA SAN VICENTE, del Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco, aporta los resultados de un estudio comparado mediante encuestas sobre preferencias sociales entre el paisaje urbano de un barrio periférico de principios del siglo XXI situado en la periferia de Vitoria-Gasteiz (Salburua), en el que residen actualmente, y el paisaje de barrios más compactos y céntricos donde residían anteriormente. La investigación constata que la mayoría prefiere el barrio actual en los aspectos de morfología urbana, y su barrio anterior en materia de sociabilidad y de accesibilidad a lugares de interés. Se observa igualmente la prevalencia de los aspectos morfológicos sobre los intangibles en la valoración global de la habitabilidad del paisaje urbano, dado que la mayoría mostró preferencia por su barrio actual como lugar cómodo para vivir y como lugar adecuado para sentirse bien. Como conclusión, se discuten las implicaciones de los resultados obtenidos en la práctica urbanística.

El artículo de Lluís PARCERISAS BENEDE, del Departamento de Historia e Instituciones Económicas de la Universitat de Barcelona, «Cambios en los usos del suelo en El Maresme, provincia de Barcelona, (1850-2007)», aborda el asunto de las dinámicas de los usos del suelo y el paisaje en contextos periurbanos, valorando su ecoeficiencia. El texto reconstruye la evolución del paisaje de la comarca catalana litoral de El Maresme desde los años de 1850 hasta la actualidad mediante la aplicación de herramientas SIG a la cartografía catastral histórica y a los mapas digitales de usos del suelo en la actualidad. Los resultados muestran una coexistencia integrada, aunque muy dinámica y cambiante, entre diversas cubiertas forestales, agrícolas, hortícolas y residenciales hasta mediados del siglo XX. La llegada del franquismo supuso, en primer lugar, una quiebra de la lógica económica y ecológica de los cultivos, y, más adelante, a partir de los años 60, una ruptura de aquella integración y una polarización creciente de los usos del suelo que ha perdurado también durante los años de democracia, debido a una deficiente ordenación territorial, que ha comportado una creciente eco-ineficiencia territorial y una pérdida sustancial de peso del entorno agrario.

Por último, la mirada a América Latina en el este número de CyTET corre a cargo de Diego MARTÍN RÍOS, Becario posdoctoral del CONICET e Investigador del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Su artículo «Cambios en la urbanización de áreas inundables y en la producción de riesgos: los grandes rellenos de los bañados de Tigre (Argentina)» profundiza en el conocimiento de las relaciones entre urbanización de áreas inundables y generación de riesgos, en una etapa en la que esas relaciones responden crecientemente a las necesidades de reproducción del capital inmobiliario-financiero en el contexto actual de globalización. Las transformaciones recientes en la urbanización de los bañados de Tigre (Argentina), liderada por urbanizaciones cerradas sobre grandes rellenos, se toma en el texto como estudio de caso, analizando la forma en que el capital inmobiliario-financiero (junto a la iniciativa del Estado, en distintos niveles de gestión) ha producido un espacio de riesgo por inundaciones sumamente desigual, que probablemente se pondrá de manifiesto de modo dramático en la próxima gran inundación.

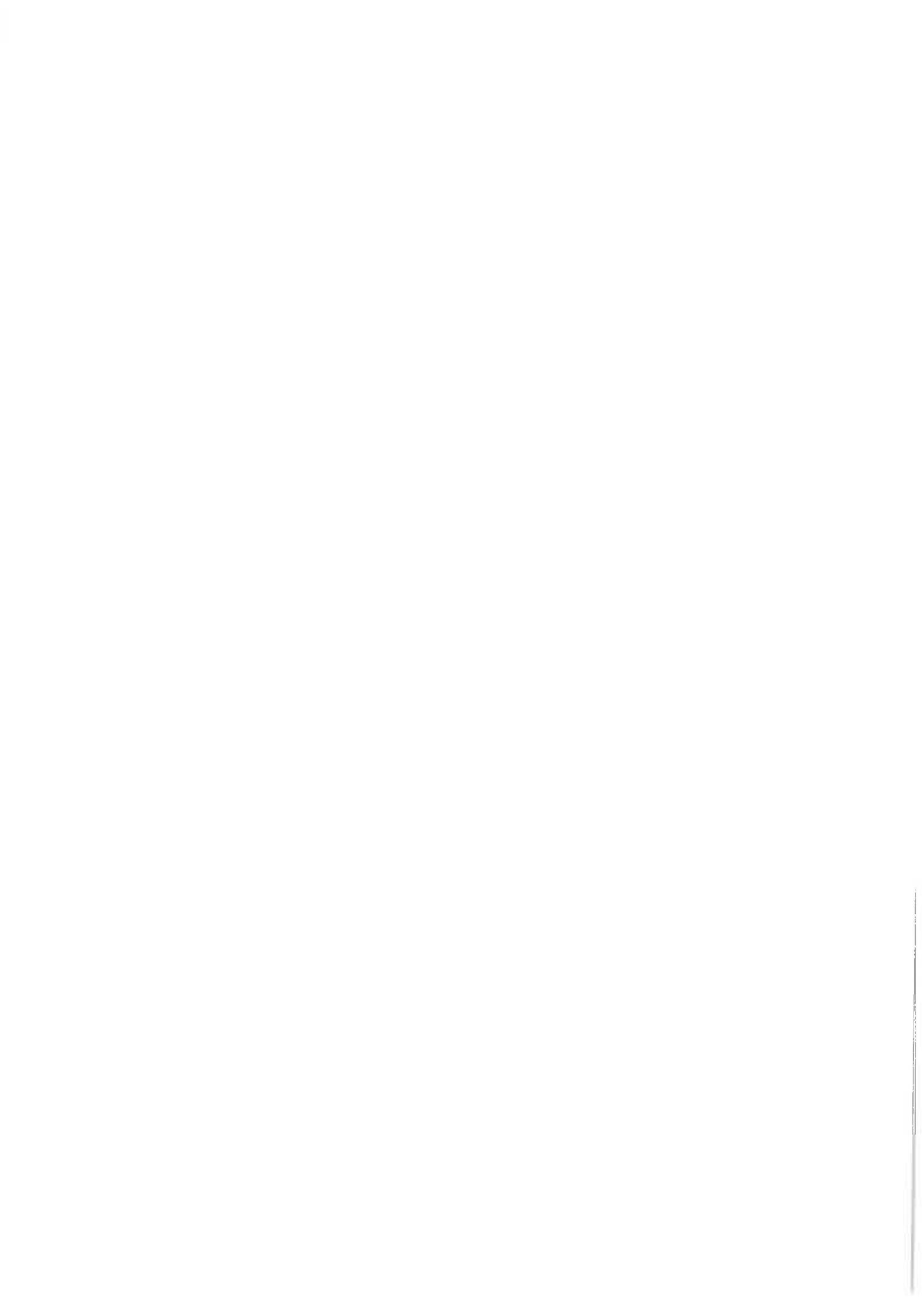
«Persiste la debilidad en 2012» es el expresivo subtítulo del estudio del mercado de vivienda que lleva a cabo Julio RODRÍGUEZ en su Observatorio Inmobiliario. El entorno de crisis de la deuda que ha definido el perfil del primer se-

mestre de 2012 no ha sido un soporte ideal para lograr una reactivación del mercado de vivienda. Dicha reactivación podría contribuir a aportar mayor solidez a una posible mejoría de la economía española. En la evolución del mercado de vivienda de España en 2012 ha destacado la mayor intensidad apreciada en los descensos de los precios de venta y la importante recuperación de las ventas de viviendas a extranjeros. Tras el resumen de la situación económica general y de España, esta última muy condicionada por la evolución del déficit público y por la marcha de la deuda pública, en 2012 han destacado tres aspectos en la evolución del mercado español de vivienda: el mayor ritmo de descenso de los precios respecto de los ejercicios precedentes de la fase de recesión, el relativo dinamismo de las ventas a extranjeros y el mayor aumento de la morosidad de los préstamos a la promoción y construcción fueron los comportamientos más destacados dentro de dicho mercado en el primer semestre de 2012. La última parte, dedicada a la política de vivienda, aborda los cambios a lo largo del primer semestre de esta año en la normativa correspondiente al sistema financiero, con una clara incidencia sobre el mercado inmobiliario, pues la necesaria reforma tiene su origen en los problemas derivados de la concentración excesiva del crédito en la construcción residencial durante la etapa de auge inmobiliario de 1997-2007.

En la sección de Documentación, la Crónica Jurídica del profesor Omar BOUAZZA ARIÑO, miembro del Comité de Redacción, se ocupa de la actualidad normativa de los últimos meses, marcada por la aprobación de diversas normas dictadas en el marco de la liberalización de servicios que se impone por la Directiva de la Unión Europea sobre Libre Prestación de Servicios. En el caso español, resulta de especial necesidad la ejecución de tal obligación comunitaria en el actual contexto de crisis económica, llevándose a cabo una aplicación generosa de la misma en los diversos sectores, como el medio ambiente o el comercio. Se destacan también dos reglamentos aprobados recientemente en materia de ruido, el andaluz, que implica una actualización de la normativa a la luz de las últimas normas estatales aprobadas en la materia, y el madrileño, que constituye realmente la derogación de la norma autonómica previa, pasando a regirse esta Comunidad autónoma directamente por el Derecho estatal en la materia.

Concluye la sección y el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica y Reseñas de libros recibidos.

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET



La ciudad pequeña dentro de la ciudad global: su función dentro del sistema urbano europeo

Ignacio PEMÁN GAVÍN

Doctor en Derecho. Técnico urbanista

RESUMEN: La ciudad pequeña, a pesar del importante porcentaje de población que alberga, ha constituido una realidad tradicionalmente olvidada tanto por el mundo académico como por las estrategias políticas de los Estados, cuyos esfuerzos se han dirigido tradicionalmente a potenciar la capacidad económica de las grandes ciudades. A pesar de los pesimistas presagios sobre esta escala de ciudades en los albores de la nueva sociedad informacional, en los últimos años se ha producido un cambio de sensibilidad hacia la ciudad pequeña que en el caso español se ha debido especialmente al impulso de las instituciones europeas que han percibido la importancia de la red complementaria de ciudades europeas por su función estratégica en la articulación del territorio europeo. Sobre un conjunto de potencialidades propias de esta escala de ciudades, el último programa de los fondos FEDER incluyó una línea de ayudas económicas para proyectos urbanos de ciudades pequeñas cuya experiencia puede considerarse un éxito pero que permite también realizar algunas sugerencias a fin de profundizar en los criterios de territorialidad de acuerdo con las específicas características del territorio español.

DESCRIPTORES: Ciudades pequeñas. Ciudad global. Sistemas urbanos. Europa.

1. La falta de atención sobre la ciudad pequeña a pesar de su importancia cuantitativa presente y futura

El informe sobre la situación de la población en el mundo —año 2007— de la UNFPA —abreviaturas en inglés de *United Nations Population Fund*— hacía hincapié en la falta de

atención de las ciudades pequeñas a pesar de su importancia cuantitativa en el contexto global del sistema urbano. Recogía en su texto el muy gráfico comentario de M.R Montgomery sobre su anodina situación dentro del proceso de urbanización al señalar que:

«no podemos recordar ningún caso en que una ciudad pequeña haya sido tema de un artículo de fondo donde se lamentara la rapi-

Recibido: 29.03.2011; Revisado: 03.08.2011
e-mail: ignaciopeman@futumet.es

El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos para la mejora del artículo.

dez del crecimiento urbano o la falta de servicios públicos»¹.

La ciudad pequeña en el mundo globalizado no ha suscitado tradicionalmente para el observador urbano especial interés. Han sido, por el contrario, los grandes centros urbanos los principales protagonistas de estudios y análisis en cuanto que en ellos, por su dinamismo y complejidad, surgen las nuevas formas y tendencias de las ciudades tanto desde el punto de vista sociológico, económico como morfológico. Las megalópolis (SASSEN, 1999) o las tecnópolis (CASTELLS, 1996), como centros económicos de decisión mundial o las diversas manifestaciones de la ciudad multicultural y fragmentación social en las nuevas realidades urbanas (BORJA, 2003) tienen como referencia las grandes urbes; las nuevas formas de ocupación del territorio que encontró en la ciudad difusa la expresión de la disolución de la forma de la ciudad (NEL. LO, 1998; GARREAU, 1991) o, en fin, categorías formales como la ciudad genérica (KOOLHAAS, 2008), la ciudad como producto en el capitalismo de ficción (VERDU, 2003) o reflexiones generales sobre la ciudad posmoderna (AMENDOLA, 2000), o la propia evolución reciente de la ciudad (HALL, 1996), han tenido en cuenta como objeto fundamental de sus reflexiones también las grandes ciudades. En todos ellos, la ciudad es objeto de análisis desde el punto de vista de su morfología, de su capacidad generadora de riqueza, de su relación con las nuevas tecnologías o con el medio ambiente, de los problemas sociales, pero siempre referidos a las grandes ciudades.

Dentro de este contexto, los análisis publicados en los años 90 sobre el futuro de la ciudad dentro de la nueva era de la información, presagiaban un mayor peso en el contexto de la economía mundial de las grandes ciudades y un declive de las ciudades de menor escala como consecuencia de la alta especialización, creatividad e innovación propias de una sociedad de la información, lo que presumía un declive de las ciudades pequeñas (además de los ya citados SASSEN, 1999²; CASTELLS, 1996³, los trabajos de PUMAIN, 1999 y posteriormente de FLORIDA, 2009⁴). Por otro lado, en el nuevo modelo económico y a diferencia de la ciudad industrial de la era fordista, las megaciudades tenderían a relacionarse entre sí «al margen de su contexto territorial inmediato» lo que ni siquiera garantizaría una influencia en la red de ciudades cercanas⁵.

En este nuevo marco, poco espacio parecía existir para las ciudades pequeñas por la fuerza de las propias megaciudades (Castells 1996) y por las consecuencias inherentes de una fase nueva de aceleración de las comunicaciones de manera que:

«las dependientes ciudades pequeñas y medias parecen condenadas, en el mejor de los casos al estancamiento y en el peor al declive» (PUMAIN 1999)⁶.

En la década de los 90, el estudio de la ciudad pequeña, —entendida como la ciudad entre 10.000 hab y 50.000 en la escala peninsu-

¹ Estado de la población mundial 2007 UNFPA, The United Nations Population Fund: <http://www.unfpa.org>.

² SASSEN (1991), anunciaba que «cuanto más globalizada deviene la economía, más elevada es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios». En esta misma línea, M. Castells explicaba que el reforzamiento de las grandes ciudades dentro de la era informacional tenía su causa en los sectores económicos del futuro, que en una economía globalizada se centrarían fundamentalmente en la gestión de servicios especializados, publicidad, finanzas, seguros y consultoría e investigación y alta tecnología. R. Florida, por su parte, afirmaba que las áreas urbanas centralizadas proporcionan más oportunidades culturales y mejor acceso a la tecnología, y atraen a personas más innovadoras y modernas (la «clase creativa», tal como la denomina R. Florida) que, a largo plazo, producen más vida económica. Frente a la tesis de la irrelevancia de la ubicación geográfica, de la muerte de la ubicación, R. Florida entiende que los factores económicos principales (talento, innovación y creatividad) no están distribuidos de manera uniforme en la economía global, sino que se concentran en lugares específicos.

³ Señala en concreto CASTELLS (1996) que «la economía informacional/global se organiza en torno a centros de mando y control capaces de coordinar, innovar y gestionar las actividades entrecruzadas de las redes empresariales. Los servicios avanzados incluidos finanzas, seguros, inmobiliaria,

consultoría servicios legales, publicidad, diseño, mercadotecnia, relaciones públicas, seguridad, recopilación de información y gestión de los sistemas de información, pero también el I+D y la innovación científica, se encuentran en el centro de todos los procesos económicos, sea la fabricación, agricultura energía o servicios de diferentes clases».

⁴ Señala R. Florida que «en una comunidad pequeña es el hombre normal, el hombre sin excentricidad ni genio, el que parece tener más probabilidades de lograr el éxito. Las comunidades pequeñas suelen tolerar la excentricidad. Las ciudades, en cambio, la recompensan. Ni los criminales ni los anormales ni los genios tienen la misma oportunidad de desarrollar su temperamento innato en una ciudad pequeña que la que encontrarán invariablemente, en una gran ciudad».

⁵ Señala el propio CASTELLS (1996) que «Lo más significativo de las megaciudades que se conectan en el exterior con redes globales y segmentos de sus países, mientras que están desconectadas en su interior de las poblaciones locales que son funcionalmente innecesarias o perjudiciales socialmente desde el punto de vista dominante».

⁶ En palabras de PUMAIN (2005), la política sobre ciudades pequeñas se destinaría a preservar lo que se considera su principal baza en la actualidad, a saber, que ofrecen una mejor calidad de vida para sus residentes.

lar—⁷, aparecía únicamente como un aspecto colateral de estudios desarrollados sobre el sistema de ciudades bien a escala mundial (MORICONI-EBRARD, 1994) o bien en el contexto del sistema europeo de ciudades (CATTAN & PUMAIN, 1994) y siempre con un carácter secundario por su escasa función desde una perspectiva global del sistema urbano. Y en los escasos trabajos específicos de esta escala de ciudad se enfatizaba, como he comentado, su incierto futuro dentro del nuevo orden globalizado (PUMAIN, 1999).

En el contexto particular español, la ciudad pequeña apareció normalmente vinculada a específicos territorios de escala regional (LÓPEZ ONTIVEROS 1994; CARAVACA, 1999) y, muy ocasionalmente, desde una perspectiva general como fenómeno urbano (DELGADO, 1995), quien anunció —como consecuencia del nuevo orden globalizado— «una reestructuración importante del territorio español» que afectaría de forma muy desigual a esta escala de ciudades «bien resituándolas... bien propiciando su estancamiento absoluto». Cambios que, en su opinión, aconsejaba una adecuada planificación del sistema de ciudades pequeñas con el fin de adelantarse a dichos cambios mediante la definición de un sistema urbano coherente, propuesta que tuvo escaso éxito entre las Administraciones Públicas.

La falta de atención durante los años 90 no fue solo académica sino también política ya que en este mismo período se constata la ausencia de una planificación del sistema de ciudades pequeñas por parte del conjunto de las Administraciones Públicas. De esta manera, las ciudades pequeñas constituían durante esta época una realidad prácticamente olvidada en las

estrategias políticas de los Estados, cuyos esfuerzos se dirigían fundamentalmente a impulsar proyectos de las grandes ciudades (FERNÁNDEZ DURÁN, 1999,) que en la siguiente década se extendió también a las ciudades intermedias.

Llama especialmente la atención esta falta de interés, si se tiene en cuenta que la mayor parte de la población mundial reside en ciudades pequeñas y medias. A escala mundial, el «World's Urban Population» del año 2005 analizaba la estructura de ocupación urbana y afirmaba que el 53,4 por ciento en las regiones desarrolladas residían en ciudades pequeñas y medias y un 50,7 por ciento en las regiones menos desarrolladas. Datos que actualizados al año 2007 le llevaba al informe de la ONU sobre el estado de la población mundial a afirmar que:

«el crecimiento urbano, en su mayor parte, ocurre en ciudades de tamaño pequeño y mediano» y que «entre 2005 y 2015 les corresponderá a las ciudades pequeñas más de la mitad del total de la población urbana»⁸.

La importancia cuantitativa de la ciudad pequeña como fenómeno urbano se constata igualmente si se analizan los datos de las diferentes regiones globales de forma autónoma. Así, en Estados Unidos, el 97% de las ciudades tienen una población inferior a 50.000 y un 87% de las ciudades tienen una población inferior a 10.000 habitantes (BELL, 2006). En el sistema urbano europeo —para la década de los 80— distribuido jerárquicamente en cuatro rangos de ciudades (áreas rurales, entre 10.000 y 50.000, entre 50.000 y 250.000 y más de 250.000 habitantes), un 40% de la po-

⁷ En efecto, conviene realizar algunas puntualizaciones sobre el propio término de ciudad pequeña dado que tras las alusiones a esta escala de ciudades, existen diferentes realidades urbanas en función de la escala, mundial, europea, o española de que se trate. Dentro de la escala mundial —y de ello es ejemplo la realidad analizada en los informes de la ONU— tras la ciudad pequeña abarca ciudades con un tamaño poblacional de hasta 500.000 habitantes y, sin embargo, en un contexto europeo o español parece referirse a un tamaño muy inferior «De esta forma serían ciudades pequeñas todos aquellos conjuntos urbanos de entre 10.000 y 50.000 habitantes, habría que considerar ciudades medias a las que se encontrasen en el citado intervalo de entre 50 y 250.000 habitantes y obviamente serían ciudades grandes las que superasen aquella población. Geografía y ciudades medidas en España». ANDRÉS (2008), puso de manifiesto la falta de un criterio concreto y claro en la definición de las pequeñas y medias ciudades en Europa. En muchos países, constituye una referencia genérica indeterminada frente a grandes aglomeraciones pero sin un criterio cuantitativo específico y en los países que definen un tamaño —Francia, Polonia o España—, los

criterios cuantitativos resultan muy diferentes. Por otra parte, conviene recordar que la ciudad pequeña no solo queda definida por el tamaño del sistema urbano sino también por su ubicación y función dentro de un sistema urbano territorial determinado y, en el caso europeo, por su accesibilidad a los corredores europeos más importantes. El estudio realizado sobre el sistema urbano de ciudades pequeñas y medias en Europa —el apartado 2.2.1 señala la dificultad de establecer un criterio cuantitativo en los siguientes términos: «Current state of the affairs: First of all, *Smesto*, are not always defined as particular entities of the national urban systems in Europe. Indeed, most countries define urban areas or towns/cities as such, but do not have a precise definition of the small and medium-sized entities. It seems that there is somehow a clear distinction between the large agglomeration and the *Smesto*, but precise, quantitative criteria are not always explicitly referred to».

⁸ Ciudades que según los parámetros utilizados por la propia ONU incluyen los asentamientos urbanos con población menor a 500.000 habitantes, es decir, ciudades que en nuestra escala de ciudad abarcan tanto las ciudades pequeñas como las medias.

blación de la Unión Europea de los «doce» residía en ciudades entre 10.000 y 50.000 habitantes, es decir, la ciudad pequeña constituía la escala de mayor importancia cuantitativa dado que el resto se distribuía por iguales partes en las áreas rurales, ciudades medias y grandes (SERRANO, 2003)⁹. En similares términos, esta misma realidad se constata en el caso español dado que según datos del Instituto Nacional de Estadística del año 2006, el 48% de los españoles residíamos en ciudades con población menor a 50.000 habitantes y dentro de este segmento un 26,18% en ciudades entre 10.000 y 50.000 habitantes.

2. Del olvido a la renovada atención sobre la ciudad pequeña

Desde un punto de vista científico se detecta un cambio generalizado de actitud en relación la ciudad pequeña a partir de los primeros años del siglo XXI. Especial relevancia han tenido trabajos colectivos aparecidos en el contexto anglosajón. En algunos casos, relatos sobre experiencias concretas de renovación de ciudades pequeñas muchas de ellas en Gran Bretaña (BELL & JAYNE, 2006) o las diferentes perspectivas sobre un caso concreto como en la ciudad de Kamplops en Canadá (GARRETT-PETTS, 2005). En todos estos casos, más allá de los casos concretos, estos autores insisten en valorar la era informacional como una oportunidad para las ciudades pequeñas. Para todos estos autores, tanto la muerte de la distancia como la homogeneización e indiferencia que ha caracterizado en las últimas décadas a las grandes ciudades, posibilita un relanzamiento de las aglomeraciones de menor escala.

Y frente a los oscuros presagios de los años 90 el Informe de la ONU del año 2007 apuntaba a la ciudad pequeña como soporte del crecimiento futuro:

«la comunidad internacional y el público en general tienden a centrar la atención en las megaciudades y las conurbaciones espectaculares... el grueso del crecimiento urbano tendrá lugar en las ciudades de tamaño medio y pequeño, las cuales suelen disponer de

escasos recursos y pocos servicios pero, en general, tienen un más fácil acceso a la tierra» (INFORME ONU 2007)¹⁰.

También en el contexto español, tras la estela de las publicaciones sobre las ciudades intermedias en la escala española (BELLET & LLOP, 2004 y GANAU & VILAGRASA, 2003) se ha dejado sentir una preocupación específica por los efectos de la urbanización generalizada de nuestra era informacional en las ciudades pequeñas. Dentro de este renovado interés, algunos acercamientos tuvieron un carácter general bien sobre la relación de la ciudad pequeña y los criterios de desarrollo urbano equilibrado europeo (LOPEZ TRIGAL, 2006), o sobre las muchas potencialidades que pueden desarrollar las ciudades pequeñas en el nuevo orden globalizado (CAPEL, 2009), o dentro de una mirada conjunta con las ciudades medianas (ciudades entre 20.000 y 200.000 habitantes (VILAGRASA, 2005). A este mismo periodo corresponde el primer estudio territorial del sistema urbano complementario español (TROITIÑO, 2003) que abarcaba una visión muy amplia del sistema al incluir los municipios con una población inferior a 1.000 habitantes.

Coetáneo a este impulso científico data el primer impulso de los Ayuntamientos de ciudades pequeñas que dio lugar a la creación de foros de debate a través de la organización de Congresos de Pequeñas Ciudades Españolas. Entre los años 2000 y 2006 se organizaron Congresos en las localidades de Cuéllar (2000), Peñafiel (2001), Montijo (2003), Utebo (2005) y Segorbe (2006) o dentro de otro contexto, el Encuentro hispano-francés de pequeñas ciudades celebrado en Jaca (Huesca), en junio de 2006. Estos congresos aglutinaron municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes y analizaron en esencia cuestiones organizativas y de financiación ante la falta de recursos para asumir unos adecuados servicios y mantener la población en esta escala de ciudades. Este renovado impulso tuvo en las instituciones europeas un decisivo motor dada la atención específica que prestó a esta escala de ciudades por su importancia dentro del desarrollo económico y territorial europeo. Estudios sobre la red complementaria del sistema urbano español

⁹ De esta manera se distribuía de la siguiente manera: 1/5 parte en áreas rurales, 1/5 parte en centros urbanos entre 50.000 y 250.000 habitantes y una última 1/5 parte en ciudades de más de 250.000 habitantes.

¹⁰ Realidad en la que abunda el Estudio del «National Council of Applied Economic Research <http://www.ncaer.org/> al señalar la preferencia de los inversores extranjeros por

las ciudades pequeñas -pequeñas al menos en la escala de las ciudades asiáticas-, y la Revista «*Environmental and Urban Economics*» de 13 de mayo de 2007, que ponía de manifiesto la importancia de las llamadas «second tier cities» en las políticas del Gobierno de la India por los problemas de salud y contaminación que tienen las ciudades de primer <http://greeneconomics.blogspot.com/>

(2001/2002)¹¹; sobre la ciudad pequeña y media en Europa (SMESTO 2006) y a partir de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles aprobadas en Leipzig en Mayo de 2007, la creación de una línea específica de ayudas económicas a las ciudades pequeñas en su último programa de Fondos FEDER, han constituido los sucesivos eslabones en el estudio y apoyo a la ciudad pequeña europea y española.

Del conjunto de estos diferentes impulsos realizados durante la última década del siglo anterior, cabe extraer algunas premisas sobre las potencialidades de la ciudad pequeña dentro de la sociedad informacional que explican diversos trabajos sobre ciudades pequeñas y que las instituciones europeas, como he indicado, han potenciado por su relevante papel en el desarrollo económico equilibrado del espacio europeo. Recordaré a continuación los valores principales de estas ciudades y los criterios incorporados para la aplicación de los programas económicos, a partir de los cuales plantearé algunas sugerencias que podrán permitir un mejor conocimiento de esta escala de ciudades y por tanto una más adecuada aplicación de las iniciativas urbanas de las ciudades pequeñas españolas.

3. Las ventajas de la muerte de la distancia: Las razones humanísticas y sociales de la ciudad pequeña

Tradicionalmente se ha considerado lo grande como un gran sueño. En el contexto español, (CAPEL, 2009) recordaba la cultura tradicional de que la ciudad cuanto mayor mejor. Incluso, hoy día, es posible que no exista política municipal o planeamiento urbanístico que no formule el crecimiento cuantitativo como el objetivo fundamental de sus propuestas. Pero también es cierto, que cada día es más insis-

tente la crítica a la excesiva importancia del tamaño como sueño de toda ciudad, de que todo territorio debe ser más grande en términos cuantitativos. Bell & Jayne nos recordaban en el año 2006 que todavía es difícil pensar en las ciudades sin pensar en su tamaño y señalaban que:

«la ciudad pequeña que piensa como grande podría ser más competitiva que la ciudad pequeña que simplemente trata de ser grande. Y termina preguntándose: ¿Podría ser posible reconcebir ser pequeño como algo diferente a estancamiento o falta de ambición? (BELL & JAYNE, 2006)¹².

Dentro de este nuevo paradigma, las ciudades pequeñas que han apostado con éxito por la regeneración permiten relativizar la importancia del tamaño en las políticas urbanas, y trabajar en contra de las nociones tradicionales de jerarquía urbana. Ciudades como Kamloops en Canadá con una población —de 77.000 habitantes en el censo de 2001— Cheltenham en el condado británico de Gloucestershire, (111.013 habitantes); Portland en el Estado de Maine —con una población en el año 2004 de 63.882 habitantes— Weimar en el Estado alemán de Turingia de 64.000 habitantes o Smallville en Kansas USA —con una población de unos 45.000 habitantes—¹³, son ejemplos de ciudades pequeñas con proyectos de regeneración urbana basada en políticas de marketing e imagen que, en determinadas circunstancias, conllevan una renovada centralidad de estas pequeñas ciudades.

No cabe duda de que la primordial potencialidad de la ciudad pequeña pivota sobre su capacidad para conservar la trama tradicional de la ciudad frente a la ciudad difusa, como una alternativa frente a las grandes ciudades caracterizadas por un continuo urbanizado carente, en muchos casos, de identidad como

¹¹ Estudio realizado en el marco de la Iniciativa comunitaria Interreg IIC (2001/2002) encargado a través del Ministerio de Medio Ambiente al Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid y dirigido por Miguel Ángel Troitiño Vinuesa.

¹² Señalan en concreto lo siguiente: «*The very idea of cities is to be big to get bigger: shrinkage, even stasis, is a sign of failure. Y en otro momento señalan que «Small cities, therefore, are not as good as big cities by the very fact of their size, even when those small cities (or spaces and places within them).*

¹³ Estudian historias con éxito en ciudades con población alrededor de 100.000 habitantes en diferentes países de Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos o Alemania Leibowitz investiga la cooperación económica entre cuatro ciudades en el llamado triángulo económico de Canadá próximo a Toronto, y entre ellas Cambridge, en la región

de Waterloo; Andrew Bradley y Tim Hall, analizan la ciudad balneario Cheltenham en el condado británico de Gloucestershire, la ciudad pequeña en un contexto metropolitano es analizado por Loretta Lees a través de la ciudad de Portland en el estado de Main; Lloy reflexiona sobre Dundee en Escocia que ha desarrollado sinergias entre programas culturales y desarrollo de clusters alrededor de empresas de biotecnología y ciencia médica; Eckart estudia la trayectoria de la ciudad de Weimar en Turinga Alemania; Waitt valora el rol de las industrias en la creación de una nueva imagen de Wollongong en nueva Gales del Sur en Australia; Edensor, sobre la capacidad de Port Louis en las ciudades Mauricio para compaginar la atracción de los intereses del capital global y la capacidad para conservar una específica identidad local y Steven Miles analiza como la identidad local ha sido central en la regeneración de Newcastle-Gates en el Norte de Inglaterra.

ciudad. De esta manera, la ciudad pequeña, se nos ha dicho, permite recuperar la idea original de ciudad fundada —además de en su capacidad de garantizar seguridad y desarrollar el comercio— sobre su capacidad de referencia como lugar sagrado, como referente de un orden cultural y moral concreto (KATKIN, 2005)¹⁴. Y su pérdida en un mundo de homogeneización e indiferenciación «*ha incrementado el valor de lo único y diferente*» (NELSON, 2005) de manera que:

«Las pequeñas ciudades y áreas rurales se benefician por esta razón porque son reserva de comunidad y cultura perdidas hace tiempo en los grandes y extensos suburbios de las áreas metropolitanas»¹⁵.

La ciudad pequeña, pues, como un referente en el que subsiste de forma más visible la huella urbana y los valores y tradiciones culturales les permite asumir una identidad específica frente al orden globalizado. Y a ello cabría añadir, su mayor calidad de vida que se expresa en la mayor sostenibilidad ambiental y la mayor cohesión social¹⁶. En efecto, las ciudades pequeñas encuentran en los valores de identidad y sentimiento de lugar, así como en la calidad de vida, sus verdaderas potencialidades. El verdadero valor añadido de las ciudades pequeñas —bien equipadas y comunicadas— se encuentra en su identidad local, en sus valores de carácter urbanístico y humanístico. En un mundo de homogenización de las grandes ciudades, las ciudades pequeñas pueden aprovechar las ventajas de la muerte de la distancia para aportar un valor propio en la elección de nuevas localizaciones de actividades productivas o residenciales.

De hecho, la ciudad pequeña expresa gran parte de los valores de la ciudad ideal. En efecto, desde los orígenes de la ciudad pero especialmente con motivo del vertiginoso incremento de la población urbana de los últimos dos siglos se ha planteado de forma cícli-

ca la propia conveniencia de establecer un límite poblacional o territorial al crecimiento de la ciudad.

Las propuestas más recientes de ciudad ideal aparecieron con la primera reacción antiurbana de finales del siglo XIX, y con las propuestas de ciudades sociales¹⁷ posteriormente se volvió a plantear con motivo del fuerte crecimiento urbano tras la segunda guerra con la creación de ciudades satélites¹⁸, y, en fin, se volvió a intensificar como consecuencia del fenómeno de la contraurbanización que apareció en los años 70 lo que dio lugar a las profecías de la muerte de la ciudad.

De todos los sucesivos replanteamientos sobre los posibles límites de la ciudad han surgido experiencias y nuevos enfoques que han enriquecido la ordenación y las políticas públicas, pero en todos los casos la ciudad de pequeña escala parecía como el espejo de la ciudad ideal. Así han quedado como ejemplos de buen urbanismo desde las propuestas de la ciudad jardín, las ciudades sociales, algunos ejemplos de las ciudades satélites de los años 40, la planificación de los años 70 de acuerdo con un sistema urbano de menor escala polinuclear (MUNFORD, 1959). En muchas de estas propuestas, el límite de 50.000 habitantes fue común denominador, si bien en casos como las ciudades satélite se planteó la necesidad de ampliar el óptimo hasta los 100.000 habitantes.

En definitiva, la sociedad de la información permite atribuir nuevas potencialidades a las ciudades pequeñas que pueden contrarrestar las debilidades inherentes a las ciudades de menor tamaño en una economía de aglomeración. Las dificultades para ofrecer servicios de calidad, la falta de variedad en el mercado laboral en una economía que cada vez exige más creatividad, especialización y alta tecnología, propio de un contexto social de diversidad de estilos de vida, lenguas, costumbre, arte,

¹⁴ El estudio SMESTO abunda en esta misma idea: *A seeking for balance between local and global means seeking for local roots. Smaller and medium sized towns are attractive if they have a historical tradition and if they provide good education, social and cultural infrastructure* (SCHAFER, 1984).

¹⁵ GARRETT-PETTS, (2005), responde a los malos presagios sobre la ciudad pequeña señalando que el futuro de las ciudades pequeñas no es tan lóbrego como Richard Florida entiende de acuerdo con lo que un lugar creativo sugiere. «Las ciudades pequeñas en lugares más remotos, pero con buenos servicios especialmente aquellas que tienen un verdadero sentido de comunidad, herencia histórica de su arquitectura y fuertes instituciones culturales tienen su lugar. O, como señalaba Racionero, «las unidades subculturales descentralizadas cumplen una

función primordial porque dan el sentido de pertenencia o enraizamiento que es uno de los factores más fuertes en la integración de la psique individual (RACIONERO, 1986)».

¹⁶ ERICKED & MACKINNEY (2004) en su análisis estadístico del crecimiento de las ciudades pequeñas en Estados Unidos señalan que «ponen de manifiesto su relación con la capacidad de regeneración de los proyectos creativos y culturales Al igual que en las ciudades medias su valor añadido en el patrimonio cultural, el turismo, la cultura, su potenciación en redes y en clusters, el asociacionismo.

¹⁷ Son conocidos ejemplos de estas propuestas: Cadbury en Bourville en 1878, Lever en Port Sunlight en 1887, Krupp en Margarethenhöhe y Alfredshof cerca de Essen.

¹⁸ Ciudades en Bran Bretaña y en la Unión Soviética en los años 50 estudiadas (CHALINE, 1988).

actividad económica y mentalidad diferentes, se contrarrestan en la ciudad pequeña como consecuencia de la existencia de suelos menos costosos, menores problemas ambientales, menores exigencias y posibilidad de ocupación de suelo, más facilidades burocráticas, y mano de obra barata. A lo que hay que añadir en el orden globalizado, la reducción del tiempo de distribución y producción.

En un mundo como en el americano donde las características de la ciudad influyen decisivamente en la elección tanto del lugar de localización de industrias como de residencia, las razones humanísticas o de calidad de vida pueden, en algunos casos, permitirles competir en el orden económico globalizado. (KOTKIN, 2005)¹⁹. Y entre dichas situaciones, R. Nelson pone como ejemplo las ciudades pequeñas ubicadas en la zona conocida como Sun Belt en el sur de Estados Unidos que son:

«destinos claves a pesar de ser comunidades localizadas en áreas agrícolas en el entorno de centros de industrias tradicionales», (NELSON, 2006)²⁰.

Ejemplos que, en su opinión, ponen de manifiesto como en el posfordismo, al contrario de lo que podría suponerse, las economías de escala tienen menos relevancia²¹.

4. El impulso desde las instituciones europeas: la relevancia de la ciudad pequeña en el territorio europeo

Pero como indicaba anteriormente, ha sido en el entorno de las instituciones europeas donde la defensa de la ciudad pequeña ha dado un salto cualitativo desde los foros científicos a las políticas activas. La relevan-

cia de la red complementaria de ciudades dentro del sistema urbano europeo y, en concreto, el posible papel de las ciudades pequeñas o medianas para lograr un desarrollo más equilibrado multicéntrico en Europa, aparece en estudios sobre espacios europeos concretos entre los que cabe resaltar por lo que al espacio peninsular interesa, el estudio sobre la red del sistema urbano complementario español dentro de la Iniciativa comunitaria Interreg IIC (2001/2002)²² y el estudio del Espacio Atlántico y el Sudoeste Europeo²³. Desde una perspectiva más amplia, el Observatorio Territorial Europeo dentro de su programa 2000-2006, coordinó diversos estudios territoriales entre los que cabe resaltar la elaboración de un Atlas — que incluye un diagnóstico de las regiones metropolitanas y áreas urbanas— y por, lo que ahora interesa, un estudio específico sobre las ciudades pequeñas y medianas en Europa en el que se hace un diagnóstico específico sobre el fenómeno urbano de menor —escala-SMESTO—²⁴.

Del esfuerzo conjunto de estos estudios se ha profundizado en el conocimiento y ubicación de esta escala de ciudades y su relevancia en la articulación del territorio y en la potenciación de un desarrollo económico equilibrado en los términos que se exponen a continuación.

4.1. Su relevancia como parte del equilibrio territorial y el equilibrio territorial como parte de la cohesión económica

Aunque la Unión Europea carece de competencias en materia de urbanismo —sus competencias se limitan a la ordenación territorial o estratégica del territorio— la ciudad, el fenómeno urbano en sí mismo considerado, ha ter-

¹⁹ Tal como recordaba Kotkin: «la mejora de las telecomunicaciones promete allanar aún más el espacio económico en el futuro, como puestos de trabajo de primera calidad capaces de transformar a las periferias residenciales e incluso a las pequeñas ciudades estadounidenses como Fargo, Des Moines o Soux Falls.

²⁰ Concluye este autor que «las ciudades pequeñas en lugares más remotos, con buenos servicios especialmente en aquellos que tienen un verdadero sentido de comunidad, herencia histórica en su arquitectura y fuertes instituciones culturales» y continúa señalando que la vitalidad y viabilidad de estos centros pequeños es claramente evidente en la emigración sostenida por buscadores de estilo de vida desde los centros metropolitanos en los últimos 30 años.

²¹ Para R. Nelson «Muchas compañías tratan de reducir costes, por ejemplo a través de reducir el tiempo de distribución y producción. Ello lleva a que «las compañías en

esta fase posfordista se consideran más libres para moverse en función de los cambios de las normativas e industriales».

²² Estudio realizado en el marco de la Iniciativa comunitaria Interreg IIC (2001/2002) encargado a través del Ministerio del Medio Ambiente al Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid y dirigido por Miguel Angel Troitiño Vinuesa.

²³ Iniciativa Comunitaria Relativa a la Cooperación Transnacional Interreg III B Sudoeste Europeo Programa 2000-2006. —Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III B «Espacio Atlántico» 2000–2006 España–Fran.–Ir.–Po.—.

²⁴ Espon (European Spatial Planning Observation Network) Programme 1.4.1 Small and Medium Sized Towns (Smes-to). The Espon 1.4.1: *project aims at an improvement of the knowledge about the role of small and medium sized towns (SMESTOs) in spatial development.*

minado por constituir una referencia básica en las políticas europeas, como consecuencia de su doble condición de motor económico y generador de políticas ambientales y sociales. Y dentro de dicho contexto, la ciudad pequeña ha aparecido con identidad propia como consecuencia de la importante función que se le reconoce en el territorio por su valor añadido a la diversidad territorial de la red europea de ciudades.

La densa red de ciudades pequeñas y medianas del territorio europeo constituye una característica propia de este territorio que se ha terminado considerando un valor propio en términos de competitividad económica globalizada. Así, con 3.500 ciudades de más de 10.000 habitantes revela un sistema urbano denso frente, por ejemplo al sistema de los Estados Unidos que únicamente tienen 1.000 aglomeraciones de más de 10.000 habitantes, de manera que en Europa la distancia entre ciudades es de 13 Km y en Estados Unidos de 48 Kilómetros (MARICONI-EBRARD, 1994)²⁵.

La Unión Europea se ha planteado de forma decidida la necesidad de seguir defendiendo su geodiversidad urbana como parte de su identidad en el orden globalizado, en la medida en que la Unión Europea considera la diversidad del sistema de ciudades como parte de la riqueza del territorio Europeo en un mundo globalizado²⁶. Para la Unión Europea la diversidad urbana constituye un valor añadido propio del territorio europeo como parte de la estrategia de Lisboa para hacer de Europa el territorio más competitivo del mundo²⁷ en los términos que se exponen a continuación.

4.2. Su función de articulación del territorio en regiones periféricas: su específico valor añadido: identidad y especialización

El estudio territorial sobre el Sudoeste Europeo elaborado dentro de los Fondos Interreg

III B —Programa de Iniciativa Comunitaria 2000-2006— señalaba que:

«los centros urbanos de pequeña escala tienen ventajas de identidad y escala, por sus funciones en la articulación del territorio, sobre todo en las áreas de baja densidad».

El propio estudio «SMESTO» insistía en su capacidad para convertirse en puntos de cristalización del desarrollo regional, especialmente en las regiones periféricas. Las ciudades pequeñas y medianas y sus interrelaciones constituyen, en un sistema urbano policéntrico, núcleos de conexión importantes en la estructura espacial de relaciones, sobre todo para las zonas rurales. En especial, detecta dicho estudio que en las regiones rurales con dificultades, sólo estas ciudades están en condiciones de proporcionar infraestructuras y servicios para las actividades económicas de la región y de facilitar el acceso a mercados de trabajo más importantes.

En concreto, dicho estudio, resumía las potencialidades de la red de ciudades pequeñas en los siguientes aspectos:

- a) *Sociocultural*: incluye dentro de este punto los valores como el patrimonio cultural, las propias tradiciones y determinadas formas de «know-how»²⁸;
- b) *Socioeconómico*: fundamentalmente por su potencial especialización en servicios y productos locales;
- c) *Sociodemográfico*: por su capacidad de conexión humana, de compromiso de las personas de participación en grupos cívicos frente a la menor motivación en las grandes aglomeraciones²⁹;
- d) *Ambiental*: por su compacta estructura y por sus distancias de viaje más pequeñas.

De esta manera, los valores socioculturales y ambientales constituyen dos de los pilares sobre los que debería girar el potencial desarrollo de esta red de ciudades: su mayor capaci-

²⁵ Diferencia que se explica por la mayor antigüedad de las ciudades europeas, en una época de circulación lenta que exigía lógicamente muchas etapas en los itinerarios.

²⁶ Como señala el documento elaborado durante la Presidencia holandesa en el año 2006 *The Territorial State and Perspectives of The European Union Document. Towards a stronger European territorial cohesion. In the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions* 6 de Junio de 2006. es necesario «*Improving the strenght and diversity/ identity of urban centres/ networks as motors for territorial development in Europe*».

²⁷ El propio documento citado en la nota anterior señala que: «*Europe is a continent of large territorial diversities. Some of these diversities are positive assests which can be capitalized and which can contribute to making Europe the most competitive territory in the world.*»

²⁸ Y continua indicando dicho documento lo siguiente: «*On the other hand SMESTOs create opportunities: if they have a historically founded urbanity, they represent a bundle of societal functions in the centre of rural land. This makes it important to give value to regional products, keep local services and traditions alive, and increase the quality of the built historical heritage by reducing local traffic*».

²⁹ Señala el documento Smesto lo siguiente: «*Different aspects of community life PUTNAM (2000), are still stronger established in smaller scale and in peripheral regions than in bigger agglomerations, where people are less engaged in civic groups, such as political, religious, leisure institutions. Conversely, Florida (2002), says in his book «Rise of the creative class» that these strong ties are irrelevant*».

dad para crear un sistema de relaciones en una ciudad pequeña, el patrimonio cultural, las tradiciones y determinadas formas de «know-how», encuentran en los documentos europeos un común acuerdo. Y, desde un punto de vista económico, la especialización en productos locales les permitiría una ubicación en el orden económico. Aspecto sobre el que posteriormente la Agenda Territorial en el año 2007 volvió a insistir al señalar que las ciudades en su escala más pequeña deben:

«fortalecer su identidad y especialización internacionales como un medio de ser más atractivas para la inversión».

A partir de esta reflexión, la Unión Europea dio un paso más en su apoyo al desarrollo y fortalecimiento de estas ciudades, incluyendo una partida en los Fondos FEDER que, como veremos a continuación, han conseguido con éxito incorporar en el territorio español proyectos de pequeña escala dentro de esta línea de ayudas, si bien cabría profundizar en algunos aspectos a fin de dotar de una mayor profundidad al enfoque territorial tal como se expone a continuación.

5. Ciudad pequeña y política económica: los fondos estructurales

No cabe duda de que el dato más relevante de este proceso de incorporación de la ciudad pequeña a las políticas europeas, ha sido la efectiva conexión entre diagnóstico y ayudas económicas específicas. En efecto, la Agenda Territorial en el año 2007 no se limitó a una declaración de principios sino que conectó la ayuda a la ciudad pequeña con el objetivo 3 de Cooperación territorial de los Fondos FEDER y así queda reflejado en la normativa que fija las reglas de los Fondos Estructurales 2007/2013.

Aunque existían algunos antecedentes en los Fondos FEDER y en la Iniciativa URBAN para la mejora de la cooperación de las políticas urbanas entre los Estados miembros —II programa 2000-2005—³⁰, fue en el vigente programa donde la ciudad pequeña encontró un

³⁰ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II (DOCE C 141/04, 19.05.2000). Expresamente recogió entre sus objetivos «las necesidades específicas de las ciudades pequeñas y medianas que atraen dificultades económicas y sociales importantes».

respaldo efectivo en las políticas económicas europeas.

En concreto, el Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, establece en la programación de los fondos estructurales un apoyo económico a la ciudad pequeña entre 10.000 y 50.000 habitantes dentro de un capítulo específico de ayudas. De acuerdo con dicho Reglamento, el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España³¹ 2007/2013, establece entre los objetivos de las ayudas a ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes, tanto el relativo a la cohesión del:

«territorio a través de proyectos integrados de regeneración urbana y rural destinados a los municipios pequeños y medianos» como el referido al refuerzo de «la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y la mejora de los servicios locales»³².

De acuerdo con ello, las actuaciones incluidas en las estrategias para ciudades pequeñas debían resultar integradas en programas operativos regionales y en los que debe primar el aspecto territorial localizado e integrado, es decir que permitan refundir la cohesión económica territorial y social. Así, entre los criterios para el otorgamiento de ayudas se valora la situación urbana, el envejecimiento de la población, la despoblación del territorio, las dificultades de acceso a la formación y las nuevas tecnologías y potencian proyectos encaminados, entre otros, a la mejora de las infraestructuras y servicios locales; protección y preservación del patrimonio cultural; mejora del entorno natural y calidad medioambiental y mejora de la accesibilidad y movilidad cuyos beneficiarios son los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes y menores de 50.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales para proyectos cuya población beneficiaria sea de al menos 20.000 habitantes.

Desde el inicio de este programa hasta el año 2011, 111 proyectos correspondientes a 9 Comunidades Autónomas se beneficiaron

³¹ Documento financiero y estratégico en el que se recoge la dotación prevista para España destinada a la política regional y de cohesión territorial, para la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

³² Concretado en el capítulo 7.5.5 Desarrollo Local y Urbano Eje 5 Convergencia. Eje 4 Competitividad Infraestructuras sociales: Eje 8. Convergencia.

de estas ayudas según datos recogidos por la Red de Iniciativas Urbanas, previstas en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, para el periodo de fondos 2007-2013 lo que supone un paso muy importante en la integración de la ciudad pequeña en los objetivos de estas políticas económicas. Tras una década caracterizada por un avance paulatino sobre el papel de la ciudad y, en concreto, de la ciudad pequeña como parte del equilibrio territorial europeo; tras un largo esfuerzo en la elaboración de criterios teóricos a los que debe responder el modelo de ciudad europea, este paso ha permitido conectar criterios generales y programas económicos al crear una vía de acceso concreta y efectiva para las ayudas a estas ciudades.

No obstante, cabría, en mi opinión, mejorar el cumplimiento de estos objetivos si se tuvieran en cuenta algunos aspectos de carácter territorial que se desarrollan en el siguiente apartado:

- a) Por una parte, en relación con los criterios fijados en el Marco Estratégico, resultaría conveniente dotar de mayor relevancia a su función territorial que cumple cada ciudad lo que a su vez exigiría una planificación a una escala adecuada. En efecto, ante los mismos problemas de envejecimiento de la población o de despoblación del territorio, o ante similares proyectos de mejora de las infraestructuras o servicios locales o de protección de patrimonio cultural y del entorno natural, debería resultar esencial la función de la ciudad en el contexto territorial.
- b) Por otra parte, en aras de potenciar dicha visión territorial, podría dotarse de una mayor coordinación a las competencias del Estado que en la actualidad se encuentran dispersas en diferentes Ministerios. Incluso cabría profundizar en dichas competencias que permitiesen al Estado tener criterios objetivos propios. Así, la creación de un observatorio centralizado del sistema urbano permitiría elaborar una visión general de sistema de ciudades — también de las pequeñas— del territorio español.

³³ Al señalar la heterogeneidad de este sistema urbano, se preguntaba. Vila Grasa *¿hasta qué punto pueden considerarse de forma comparada las agrocidades andaluzas, el sistema de pequeñas ciudades del eje navarro-riojano o las ciudades pequeñas y catalanas?* (VILAGRASA 2005).

³⁴ En concreto señala Troitiño que «En los primeros tiende a romperse las estructuras tradicionales dicotómicas. En

6. La conveniencia de reforzar la visión territorial de algunos criterios de selección de ayudas económicas

Tal como he señalado, sería conveniente profundizar en la realidad de las ciudades pequeñas, y en concreto en la distinción de sus diferentes funciones dada la heterogeneidad que caracteriza a esta escala de ciudades, de manera que permitiese priorizar determinados proyectos en la concesión de las ayudas. De estos aspectos, cabría resaltar los siguientes:

6.1. Potenciación de proyectos conectados a las específicas funciones que ejercen en el territorio español

Una de las características reiteradamente señaladas del sistema urbano complementario español, es su propia heterogeneidad (TROITIÑO, 2003; VILAGRASA, 2005)³³. No obstante, cabe distinguir funciones diferentes, así entre las más importantes tienen función propia, las ciudades aisladas que actúan como «verdaderas capitales subregionales», las integradas en espacios metropolitanos coordinados por una ciudad de gran tamaño y las ciudades que se ubican «a lo largo de un eje de comunicación configurando un área urbana polinuclear» (CAPEL, 2009). O desde una perspectiva económica del territorio cabe distinguir entre aquellas ciudades ubicadas en territorios dinámicos o territorios estables o regresivos (TROITIÑO, 2003). En todo caso, no cabe duda de que los problemas que se plantean resultan muy diferentes dado que en el caso de las ciudades ubicadas en entornos metropolitanos gran parte de sus problemas derivan de disolución de su identidad en dichos espacios continuos; por su parte, las ciudades aisladas en espacios periféricos, su necesidad más relevante consiste en mantener y mejorar servicios para no perder su función de capital subregional y su competitividad respecto de las grandes ciudades³⁴. En este sentido convendría que criterios de concesión de ayudas tuvieran en cuenta esta distinción entre categorías de ciudades a fin de priorizar los problemas específicos de cada subsistema urbano.

los territorios estables y regresivos se sigue manteniendo el esquema tradicional de vertebración territorial, con una serie de núcleos centrales que vertebran los niveles inferiores del sistema de poblamiento y actúan como nexo de unión entre los territorios incide muy negativamente en muchos de los núcleos que históricamente han tenido una función prevalente dentro del sistema de poblamiento de la Red complementaria (TROITIÑO, 2003).

6.2. La necesidad de potenciar las ciudades aisladas en entornos poco poblados al cumplir especialmente su función de articulación en el territorio

Pero entre la diversas manifestaciones de ciudades pequeñas, sería conveniente priorizar los proyectos de ciudades de menor escala que tuvieran una importante función en la articulación territorial que normalmente concurre con más frecuencia en las ciudades aisladas que se ubican en el interior del territorio español. En esta escala, deberían tener especial importancia la potenciación de ciudades pequeñas aisladas dentro del interior de la península. Así, en provincias como Ávila, Segovia, Zamora, Cuenca, Soria, Huesca, Teruel, las capitales de provincia tienen 50.000 habitantes o menos y carecen de ciudades con población superior a 20.000 habitantes por lo que en estos casos los municipios entre 10.000 habitantes cumplen una función subregional que debería tenerse en cuenta en los criterios de adjudicación de ayudas. Y en algunos de estos casos, las ciudades con funciones regionales su población se encuentra en el límite necesario para crear las dotaciones y servicios adecuados y en definitiva para la creación de determinadas actividades económicas (el caso de Teruel es claro), por lo que la potenciación de proyectos urbanos en estas ciudades podría tener un carácter prioritario.

6.3. La necesidad de conectar los proyectos de regeneración cultural y el turismo con otros sectores

Por otra parte, gran parte de los proyectos urbanos que solicitan ayudas se refieren a la recuperación de los centros urbanos. Pero la experiencia demuestra que los proyectos de recuperación del patrimonio cultural, o de la oferta turística resultan a medio y largo plazo insuficientes. Por ello, resultaría importante

que las ayudas a determinados proyectos conllevaran sinergias con sectores productivos que permitan dotar de la suficiente consistencia a los procesos de readaptación. Cabe traer a colación en este punto los estudios realizados en el ámbito anglosajón que han analizado los resultados en ciudades pequeñas en las que se han llevado a cabo inversiones y cuyo éxito ha dependido en gran parte en su conexión con otros sectores económicos como se ha demostrado en el marco territorial americano (KOTKIN, 2006)³⁵.

6.4. El necesario enfoque integrado de las políticas urbanas

La Unión Europea viene insistiendo, como es sabido, en el necesario enfoque integrado de las políticas urbanas. Los propios criterios señalados por la actual reglamentación del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, para el periodo de fondos 2007-2013 insisten en esta línea de coherencia y visión integrada. Recientemente, la Declaración de Toledo de 22 de junio de 2010, ha insistido en la necesidad de abundar en esa mirada holística sobre la ciudad que integre la política ambiental, urbanística y de patrimonio cultural³⁶. Por ello, los proyectos que se desarrollen dentro de estas iniciativas urbanas en ciudades pequeñas deberían estar justificados en una visión integral de la política urbana de cada ciudad, expresada en el correspondiente planeamiento tanto municipal como territorial.

6.5. La justificación de los proyectos de renovación de las ciudades pequeñas en sus procesos históricos

Las ciudades pequeñas siguen planteando en muchos casos su transformación socioeconómica y urbanística como el gran reto de su futuro pero como enfatizaba el manifiesto final del Encuentro de Jaca de Ciudades pequeñas de 2006, estas ciudades desean

³⁵ Señala Kotkin a la vista del crecimiento de ciudades americanas que «una ciudad de éxito debe albergar no solo animados clubes, museos y restaurantes sino también industrias especializadas, pequeñas empresas escuelas y barrios capaces de regenerarse para las siguientes generaciones».

³⁶ Declaración de Toledo aprobada en la reunión informal de Ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial el día 22 de junio de 2010, en Toledo (España). Concreta dicha Declaración qué entiende por carácter integrado: *Este*

carácter integrado implica, en primer lugar, la adopción de un enfoque y un pensamiento holístico. Esto significa sustituir los habituales enfoques unidimensionales, mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales, alineando los diferentes recursos y políticas sectoriales. Esto también implica considerar la ciudad como una totalidad: las estrategias y las acciones deben ser unitarias, y afrontar la completa complejidad del desarrollo urbano, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total. www.eukn.org/.

transformarse sin perder «sus raíces agrarias»³⁷. Y en efecto, resulta parte esencial de su propuesta como ciudades la conexión de los proyectos de desarrollo urbano y sus iniciativas urbanas con su proceso evolutivo, es decir, con su propia identidad territorial, económica e histórica que debería tenerse en cuenta también en los criterios de asignación de ayudas.

6.6. La necesidad del planteamiento territorial que permita conocer de una forma precisa el sistema urbano

Las potencialidades y debilidades de esta escala de ciudades resultan relativamente claras desde una perspectiva general tal como hemos analizado anteriormente. Donde se encuentran mayores dificultades es en la adopción de las medidas adecuadas que permitan corregir la tendencia de determinadas ciudades aisladas. Si en alguna resulta obligado tener un diagnóstico y planificación supralocal del sistema urbano, es en el contexto de la menor de las escalas de ciudades. La política europea ha insistido en la imposibilidad de que lo local en esta pequeña escala urbana pueda alcanzar, por sí misma, la fortaleza suficiente al margen de una visión coherente del territorio.

En concreto, la propia Carta de Leipzig de 2007 recuerda la insuficiencia de la perspectiva de la ciudad aislada para adoptar medidas políticas adecuadas en esta materia:

«Debemos dejar de considerar las cuestiones y decisiones sobre política de desarrollo urbano de forma aislada a cada ciudad. Nuestras ciudades deberían ser puntos focales del desarrollo urbano-regional y asumir responsabilidad en la cohesión territorial»³⁸.

Se trata de una necesaria perspectiva que adquiere su pleno significado en esta escala de ciudades pequeñas por su menor capacidad

de gestión y autonomía económica y por cuanto su función en el entorno inmediato resulta especialmente importante.

Pero para obtener un adecuado diagnóstico de las ciudades del sistema urbano complementario, resulta necesario superar la actual carencia de planeamiento de escala subregional que permita definir en la adecuada escala sus concretas necesidades.

6.7. Necesidad de un conocimiento y diagnóstico adecuado del sistema de ciudades pequeñas

De acuerdo con esta variedad de factores resulta claro que una aplicación de políticas urbanas adecuadas exige un previo conocimiento del conjunto de las ciudades pequeñas que permitiría una mejor utilización de los fondos europeos y una correcta aplicación de los criterios descritos dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, para el periodo de fondos 2007-2013. La Unión Europea es consciente de la necesidad de un conocimiento previo y sistemático de los efectos de las políticas sobre el territorio, lo que le ha llevado a ampliar las funciones del programa vigente Espon. En concreto, la Agenda Territorial señaló que:

«el Programa ESPON 2013, en estrecha cooperación con la Comisión Europea, asuma un análisis más en profundidad de los efectos de las políticas de la UE sobre la cohesión territorial, revele las relaciones causa-efecto y desarrolle indicadores operativos para una información habitual sobre materias territoriales».

En la escala española, se han hecho esfuerzos desde las diferentes Comunidades Autónomas —reforzados por trabajos universitarios— sobre la situación del sistema urbano subregional³⁹, pero se echa en falta una mayor sistematización de esta información en la escala de ciudades pequeñas a fin de identificar las nuevas funciones que asumen estos

³⁷ En relación con las ciudades pequeñas Pumain no solo permite «reconstruir la geografía de cada una de las ciudades», sino también «comprender las dinámicas relativas» de su desarrollo urbano (PUMAIN 1999).

³⁸ Señala, asimismo, la Agenda Territorial de 2007 que las áreas rurales, situadas más allá de la distancia de desplazamiento diario al trabajo a las áreas urbanas, están articuladas por centros regionales y ciudades pequeñas y medias. Las autoridades respectivas deben, como socios interdependientes, identificar sus potenciales comunes, elaborar estrategias conjuntas de desarrollo, regionales y sub-regionales, y de este modo, poner conjuntamente los

cimientos para hacer regiones y sub-regiones atractivas y para facilitar inversiones tanto del sector público como del sector privado. A esto es a lo que denominamos asociación o partenariado urbano-rural.

³⁹ Especialmente interesantes resultan al menos como diagnóstico del sistema urbano, las Directrices territoriales elaborados por las Comunidades Autónomas o informes específicos como el muy ilustrativo informe sobre el Estado de las Ciudades de Castilla y León (2010) elaborado por encargo de la Junta de Castilla y León en el marco del informe europeo sobre el «estado de las ciudades europeas».

núcleos, que permita evaluar el impacto derivado de los cambios en los sistemas de comunicaciones y en el caso de ciudades ubicadas en entornos metropolitanos, por el impacto que conlleva la dispersión de la urbanización.

Esta amplia y sistemática información podría conseguirse mediante la implantación de una red de observatorios urbanos regionales completado por otro de ámbito estatal ya que permitiría mejorar los criterios de selección a cargo de los fondos europeos de proyectos o iniciativas urbanas relacionadas con el sistema urbano complementario,

7. La conveniencia de reforzar una visión supralocal de la ciudad pequeña

7.1. La necesidad de crear asociaciones de ciudades pequeñas con fines más específicos

Como he señalado anteriormente, entre los años 2001-2006 se celebraron diversos Foros y Congresos auspiciados por la FEMP de ciudades pequeñas que representaban a ciudades entre 5.000 y 50.000 habitantes. En estos Congresos se plantearon fundamentalmente cuestiones relativas a la falta de recursos económicos necesarios para garantizar unos adecuados servicios y mantener población. La gran heterogeneidad de problemas que por su ubicación y población caracteriza a esta escala de ciudades, explica, en parte, sus limitadas propuestas y la propia falta de continuidad de estos foros. Únicamente el Encuentro hispano-francés de pequeñas ciudades celebrado en Jaca (Huesca) en junio de 2006, concretó la necesidad de una capacidad suficiente de inversión local con el fin de poder afrontar el necesario «proceso de terciarización de las pequeñas ciudades».

Los limitados resultados de este primer impulso asociativo exigirían una renovación de sus planteamientos y objetivos en la línea apuntada por los propios documentos de la Unión Europea⁴⁰, de manera que más allá de los hasta ahora planteamientos genéricos, se crearan asociaciones más estables con objetivos concretos que dieran una mayor visibilidad a estas

ciudades. La eventual falta de información sobre otras ciudades con intereses comunes podría subsanarse a través de la información que pudiera recabarse de un potencial Observatorio territorial y urbano de ciudades pequeñas, tanto a escala regional como a escala del Estado, lo que permitiría una adecuada divulgación de esta información así como una mejor resolución de las ciudades con problemas entre unidades administrativas limítrofes.

7.2. La necesaria profundización en las competencias por parte del Estado Observatorio del sistema urbano dependiente de la Administración del Estado

El Informe ONU del año 2007 manifestaba su preocupación por la menor capacidad de estas ciudades pequeñas para asumir y hacer frente a los nuevos crecimientos:

«Como ya se señaló, en estas ciudades las cuestiones de gobernabilidad adquieren una importancia crítica. Las ciudades pequeñas y medianas tienen mayor flexibilidad para hacer frente al rápido crecimiento, pero con menos recursos».

Y su conclusión más relevante, para lo que ahora interesa, se refiere a la necesaria definición de una política de los Gobiernos sobre las ciudades:

«Para lo cual solicitaba de los Gobiernos unas políticas activas que permitieran reconducir los flujos de población: sería posible lograr mucho más con muchos menos recursos si se ayudara a las ciudades pequeñas a generar y utilizar información adecuada, a la vez que se proporcionan otros tipos de apoyo. Así se lograría que la transición urbana fuera más eficaz para promover el objetivo mundial de reducir la pobreza».

De conformidad con el actual marco normativo, resulta posible desarrollar una visión local, comarcal, provincial y regional e incluso europea pero en estos momentos resulta difícil obtener una visión territorial desde el Estado. Y sin embargo no resultará nunca completa sin una visión general del territorio español especialmente necesaria en corredores limítrofes entre Comunidades Autónomas. Pero, ade-

⁴⁰ La propia Agenda Territorial es también consciente de que la potenciación de la escala más pequeña de ciudades exige una cooperación multinivel de las Administraciones

por lo que anima «a las áreas urbanas de diversos tamaños, las ciudades pequeñas y medias, así como las áreas rurales, a cooperar con otras autoridades, incluso en otros países».

más, solo un conocimiento adecuado por parte del Estado del sistema urbano, y no solo de las ciudades pequeñas, permitiría establecer y definir criterios y prioridades de una forma más precisa en la concesión de ayudas vinculadas a los Fondos FEDER.

De entrada cabría dotar de una mayor integración a la actual dispersión de las competencias de ordenación territorial (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), ejecución de los Fondos FEDER (Ministerio de Economía y Competitividad) y competencias en materia de urbanismo (Ministerio de Fomento). Al menos la unificación de las competencias de la Red de Iniciativas Urbanas y ordenación e información territorial permitiría una visión más completa en la selección de estas ayudas a las ciudades pequeñas.

Pero además, tal como se ha señalado anteriormente, la creación de un Observatorio del sistema urbano —coordinado con los implantados en las Comunidades Autónomas— permitiría obtener una información sistemática del sistema urbano complementario. El ejemplo del ejercicio de las competencias de la Unión Europea —el propio programa Espon— podría servir de modelo para profundizar en las competencias del Estado sobre esta materia, tal como se expone a continuación.

7.3. Las competencias de la Unión Europea sobre urbanismo a partir de la ordenación económica, territorial y ambiental: un modelo para el Estado

En efecto, frente a la cada vez más intensa planificación europea de la ciudad, y en concreto, de la ciudad pequeña, se detecta, tal como se ha ido desgranando, la dificultad española para establecer una visión territorial de las ciudades pequeñas a escala nacional que en última instancia se pone de manifiesto en su ausencia de unos criterios para fijar las ayudas Feder que respondan a una función territorial de esta escala de ciudades. En este sentido, no deja de llamar la atención que frente al Estado que ejerce unas competencias muy limitadas sobre la ciudad, la Unión Europea, sin competencias específicas en ur-

banismo, haya terminado ejerciendo competencias en relación con la ciudad en sus diferentes manifestaciones.

La Unión Europea, al margen de competencias formales, considera el fenómeno urbano un objetivo esencial de sus políticas como consecuencia indirecta de la cohesión territorial europea, el medio ambiente urbano y las políticas económicas europeas:

- a) Por un lado, la necesidad de integrar la visión territorial en las políticas económicas de la Unión Europea que tiene su origen en la política de las regiones. Uno de los objetivos más importantes de la Unión Europea desde sus inicios ha sido:

«reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

La cuestión territorial, el equilibrio entre las diferentes partes del territorio europeo aparece como un criterio necesario en la definición de las políticas europeas. El propio artículo 174 de la versión consolidada del Tratado establece como un propósito de la Unión Europea el desarrollo equilibrado de la Unión a cuyo fin proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial⁴¹.

La cohesión económica pues, su equilibrio, el justo reparto de la riqueza en Europa constituye el origen de la preocupación por el territorio, en cuyo desarrollo, los asentamientos urbanos, la función territorial de cada pieza en el sistema urbano europeo y, en última instancia, de la ciudad, aparecen como un aspecto esencial en la estructura territorial. Dentro de este contexto es donde la ciudad pequeña, muchas veces unida al diagnóstico de la ciudad media, adquiere un rol específico, su posición dentro de regiones rurales en la periferia de Europa.

- b) Pero además de la relevancia que tiene la definición del sistema urbano europeo dentro de la planificación regional cabe añadir la relevancia que tiene la ciudad en sí misma dentro de las políticas económicas. En efecto, aproximadamente entre el 30% y el 40% del importe de las acciones de apoyo del Fondo Regional en zonas del objetivo 1 se aplica en áreas urbanas⁴² y

⁴¹ Establece el artículo 174 lo siguiente: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial». *Diario Oficial de la Unión Europea*. 30.3.2010. Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

⁴² Apartado 2.2.- *Las Políticas comunitarias con efectos territoriales*. En concreto, dentro del apartado 2.2.1 titulado *Política comunitaria de competencia*.

las medidas financiadas en las zonas del objetivo 2 tienen igualmente con frecuencia carácter urbano en muchos Estados miembros⁴³.

En definitiva, la Unión Europea es consciente de que la ciudad es el verdadero motor de la economía europea y que dicha posición será en el futuro más intensa en una Europa cada día más urbana a lo que no puede ser ajena las políticas europeas.

- c) A estas dos líneas de acercamiento a la ciudad debe añadir una tercera, la política medioambiental, que afecta directamente al fenómeno urbano, e incide no solamente en aspectos relacionados con las afecciones medioambientales (transporte, ahorro del agua, o reciclaje de residuos...) sino también con aspectos estrictamente urbanísticos como los propios modelos de ciudad, la ocupación del nuevo suelo o la necesidad de apostar por políticas de recuperación de suelos antropizados.

En efecto, la ciudad no solo interesa a la Unión Europea como elemento articulador del territorio, sino también en cuanto objetivo esencial de las políticas medioambientales integradas bajo el denominado medio ambiente urbano. Dentro del Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente⁴⁴ se establecen siete estrategias temáticas y una de ellas se refiere al medio ambiente urbano, cuya política define la Comunidad de la Comisión de 11 de febrero de 2004 bajo el título «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano»⁴⁵ posteriormente desarrollada en enero de 2006⁴⁶. Dicha estrategia establece cuatro líneas de actuación que afectan directamente a cuestiones estrictamente urbanísticas, como es la gestión de las ciudades, la construcción, el urbanismo y el transporte. Dicha estrategia resalta aspectos tan importantes para el modelo de ciudad, como los pro-

blemas medioambientales derivados la expansión urbana (crecimiento de las ciudades hacia zonas rurales limítrofes, creación de viviendas de baja densidad y aumento de los problemas de transporte) el elevado número de terrenos abandonados y propiedades vacías o la necesidad de multiplicar y proteger los espacios verdes⁴⁷.

En definitiva, la integración de la ciudad dentro de las competencias europeas deriva, en esencia, de la confluencia, por una parte, de la necesidad detectada de establecer en la determinación de la política economía de las regiones una visión territorial en la que la ciudad ejerce una función esencial y, por otra parte, de la política medioambiental cuya perspectiva urbana ha terminado constituyendo un objetivo esencial de la política europea.

De esta manera, el modelo de la Unión Europea que, sin unas competencias concretas sobre urbanismo ha ubicado a la ciudad como centro de sus políticas, le ha permitido ejercer unas políticas activas a partir de un sistema de información que le posibilita una visión integrada de la ciudad, podría servir como pauta a fin de que el Estado pudiera profundizar en la elaboración de una política de las ciudades.

En este sentido, sin competencias formales pero con una visión estratégica del fenómeno urbano, la Unión Europea viene ejerciendo una política activa sobre las ciudades a través de tres pilares, la creación de programas que gestionan una adecuada elaboración de la información territorial —en su caso el programa Espon—, la elaboración de documentos de reflexión teórica —Estrategia Territorial Europea, Agenda Territorial, etc y su conexión con los fondos de ayuda europeos, lo que constituye, en mi opinión, un modelo —en este caso en relación con las ciudades pequeñas— que el Estado y CCAA debería tener como referencia.

⁴³ Como señala Pumain: «ya sea en cuestiones de cohesión social, desarrollo duradero o competitividad internacional, lo cierto es que todas las grandes políticas europeas pasan obligatoriamente por las ciudades» (PUMAIN, 2005).

⁴⁴ 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».

⁴⁵ Diario Oficial C 98 de 23 de abril de 2004.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano, en el que se insiste en los diferentes problemas medioambientales de las ciudades, entre los que señala

algunos que afectan directamente a la forma de la ciudad, al modelo de desarrollo, a aspectos por tanto estrictamente urbanísticos.

⁴⁷ Señala el documento que «para conseguir un urbanismo sostenible, la futura estrategia animará a los Estados miembros a:

- a) Velar para que sus sistemas de planificación urbanística tengan en cuenta los riesgos medioambientales
- b) Crear incentivos para fomentar el aprovechamiento de los terrenos abandonados y, en particular, de las instalaciones industriales abandonadas y las propiedades vacías
- c) Fijar densidades mínimas para las zonas residenciales que permitan fomentar una mayor densificación y frenar la expansión urbana

8. A modo de conclusión: la necesaria información y planificación del sistema de ciudades pequeñas

La ciudad pequeña, una realidad tradicionalmente olvidada tanto en el ámbito científico como en las estrategias políticas de los Estados, ha sido objeto en los últimos años de un cambio de sensibilidad, que en el caso español, ha tenido en las instituciones europeas su principal motor al integrar la red complementaria de ciudades como elemento esencial de la articulación del territorio europeo, especialmente en áreas periféricas. Lejos de los pesimistas presagios de los años 90, la sociedad de la información permite consolidar nuevas potencialidades en las ciudades pequeñas que pueden contrarrestar las debilidades inherentes en una economía de aglomeración. De esta manera, aparecen las ciudades pequeñas con una identidad propia frente a la homogeneización de las grandes ciudades cuya presencia en el contexto nuevo económico como consecuencia de la muerte de la distancia puede potenciar.

Ha sido en el contexto territorial europeo, en el que el sistema urbano complementario ha alcanzado la categoría de pieza fundamental en la cohesión territorial, en el convencimiento de que un territorio equilibrado potencia su competitividad económica. A partir de las Estrategias adoptadas en las reuniones de Lisboa (2000) y Gottemburgo (2001), la cohesión territorial —la propia existencia de una visión territorial— y, como parte de ella, la potenciación de un sistema policéntrico y equilibrado de ciudades fue considerada como un pilar esencial de la definición de las políticas económicas. Esta política tuvo su respaldo definitivo en el Tratado de Lisboa (2007) al incluir la cohesión territorial como un objetivo específico de las acciones de la Unión Europea junto con la cohesión social y económica. Dentro de esta misma línea, la Agenda Territorial dio un paso más en la necesidad de impulsar un sistema de desarrollo equilibrado a fin de ofertar unas ciudades cohesionadas y por primera vez consideró esencial potenciar la red complementaria de ciudades.

Dentro de este contexto, la previsión de ayudas específicas para ciudades pequeñas en el «*ESPON 2013 Programme, the European Observation Network for Territorial Development and cohesion*» y los fondos FEDER 2007/2013 ha permitido un impulso de pro-

yectos vinculados a esta escala local en los términos establecidos en el *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, para el periodo de fondos 2007-2013* coordinados a través de la Red de Iniciativas Urbanas.

Como hemos visto, puede considerarse un éxito la Red de Iniciativas Urbanas que, dependiente de los Ministerios de Fomento y de Economía y Hacienda, ha coordinado las ayudas a los proyectos de carácter local en pequeñas ciudades o de carácter territorial a través de las Diputaciones Provinciales. Sin perjuicio de todo ello, se echa en falta una mayor priorización en los criterios de selección a proyectos de ciudades que ejerzan especiales funciones territoriales y en concreto la necesidad de potenciar especialmente las ciudades aisladas en entornos poco poblados al cumplir especialmente su función de articulación en el territorio.

Por una parte, resultaría conveniente una integración de las competencias de desarrollo territorial dependiente y la propia Red de Iniciativas Urbanas por cuanto posibilitaría sujeta la selección de los proyectos urbanos a una perspectiva territorial.

Por otra parte, la creación de un Observatorio de carácter territorial y urbano estatal —que podría coordinar los observatorios regionales— mejoraría la necesaria información sobre las ciudades pequeñas, su planeamiento lo que permitiría enmarcar en una visión territorial los proyectos urbanos subvencionados.

Pero, además, esta visión general e integrada permitiría renovar las iniciativas asociativas de ciudades pequeñas que tuvieron un primer impulso en la primera parte de la década 2000-2010. Como hemos visto, la heterogeneidad de problemas de las ciudades pequeñas ha limitado su nexo de unión básicamente dirigido a la reclamación de mayores recursos económicos. Por ello, sería conveniente que se impulsara una segunda fase de carácter asociativo con fines más específicos que agrupasen ciudades más homogéneas por su población pero también por sus funciones territoriales. Impulso asociativo que exigiría un mayor conocimiento de los problemas y funciones territoriales de otras ciudades de la misma o similar escala y que podría lograrse a través de estos Observatorios.

La política de apoyo a la ciudad pequeña es tanto una medida necesaria, por su debilidad en el contexto de la economía de la globaliza-

ción, como difícil por su heterogeneidad al dar lugar a una gran diversidad de problemas. Por ello, a partir de este primer impulso de apoyo a las ciudades pequeñas desde los Fondos FEDER se debería profundizar en los

criterios de selección de los proyectos objeto de ayudas económicas, a partir de la función territorial de las ciudades de acuerdo con los términos expuestos a lo largo del presente trabajo.

9. Bibliografía

- AMENDOLA, G. (2000): *La Ciudad Postmoderna. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea*, Celeste Ediciones, Madrid.
- LÓPEZ Gonzalo A. (2008): «Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria?», en *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, I XII (270): 49, 1 de agosto.
- BELL, D. & M. JAYNE (ed.) (2006). M: *Small Cities. Urban Experience beyond the Metropolis*, Routledge, New York
- BELLET SANFELIU, C. & J. María LLOP TORNÉ (2004): «Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias» en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII (165) 15 de mayo.
- BORJA, J. (2003): *La Ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.
- CAPEL, H. (2009): «Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global» en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 70: 7-32.
- CATTAN, N. & D. PUMAIN & C. ROZENBLAT & T. SAINT-JULIEN (1994): *Le Système des Villes européennes*, Collection Villes, Anthropos, París.
- CARAVACA, Inmaculada (1999): «Efectos de la globalización en el sistema urbano andaluz», en *Estudios Regionales*, 54: 291-307.
- CASTELLS, M. (1996): «La Era de la información» en *La sociedad red, Vol 1*. Alianza Editorial, Madrid.
- CHALINE, C. (1988): *Las nuevas ciudades en el mundo*. Oikos-Tau, Barcelona.
- DELGADO, C. (1995): Las pequeñas y medianas capitales de provincia en el proceso de modernización del sistema urbano español, Ed. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1999): «Globalización, territorio y población, El impacto de la «europeización» «mundialización sobre el espacio español», en *Ciudades para un futuro más sostenible*, <http://habitat.aq.upm.es/gtp/>.
- FLORIDA, R. (2008): *Las ciudades creativas*, Paidós, Barcelona
- GANAU, J. & J. VILAGASA (2003): *Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes* en Colección Mediterráneo Económico: ciudades, arquitectura y espacio urbano, 3.
- GARREAU J. (1991): *Edge City: Life on the New Frontier*, Anchor Books, New York.
- GARRETT-PETTS, William F. (2005): *Small Cities Book*, New Star Books: Book Cover. Paperbound, Vancouver.
- HALL, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Serbal, Colección La Estrella Polar, Barcelona.
- KOOLHAAS R. (2008): *La ciudad genérica*. Ed. Gustavo Gili. Colección GG mínima, Barcelona.
- KOTKIN, J. (2006): *La ciudad. Una historia global* Debate Editorial, Madrid.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2006): «Las pequeñas ciudades y la ordenación territorial europea. En busca del policentrismo y el desarrollo urbano equilibrado», en *Geography Journal*, Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais, 0: 41-50.
- MORICONI-EBRARD, F. (1994): *Geopolis. Pour comparer les villes du monde*, Collection Villes, Anthropos, París.
- MUNFORD, L. (1959): *La cultura de las ciudades*. EMECE, Buenos Aires.
- NELLO O. (1998): *Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa* en *La ciudad dispersa*. Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.
- NELSON, R. (2005): «Cultural Hinterland? Searching for the creative class in the small Canadian city» en *Small Cities Book*, New Star Books: Vancouver.
- PUMAIN, D. (1999): «¿Quel rôle pour les villes petites et moyennes des régions périphériques?», en *Revue de Géographie Alpine*; 87.
- (2005): *¿El proceso urbanístico europeo es un modelo duradero? Síntesis del día de la población europea celebrada el 21 de Julio de 2005 en Tours (Francia)* <http://www.iussp.org/France2005/jpe/sp/popsynthsp.pdf>.
- RACIONERO, L. (1986): *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*. Alianza Universidad.
- SASSEN, S. (1991): *The global city: New York, London, Tokio*, (edición en español: *La ciudad global*, Eudeba Buenos Aires, 1999)
- SCHAFFER, F. & A. RUILE (1984): «Zum Zentralitätswandel von Kleinstädten». In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte*, Band 156, S. 59-74.
- SERRANO A. (2003): «El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorio español» en *Revista Urban*, 8: 35-54.
- TORRES, R. (2006): «La contraurbanización en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Lurralde: Investigación y espacio*, 29: 57-85
- VILAGRASA J. (2005): *Las ciudades pequeñas y medias en España*, en *Biblioteca virtual Miguel de Cervantes*. <http://www.cervantesvirtual.com/obras/las-ciudades-pequeas-y-medias-en-espaa-0/>
- TROMBÓN, M. A. (2003): «Desarrollo territorial y pequeñas ciudades: alianzas para la cooperación» en *Boletín Colegio de Geógrafos* 2, noviembre.
- VERDÚ V. (2003): *El estilo del mundo: la vida en el capitalismo de ficción* Anagrama Barcelona.

10. Documentación

Agenda Territorial de la Unión Europea Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007 <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx>

Carta sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Aprobada en la ciudad de Leipzig por los Ministros de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Unión Europea en la reunión celebrada los días 24 y 25 de mayo de 2007

http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/suelo_urb/agurbeur/

Declaración de Toledo reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial el día

22 de junio de 2010, en Toledo (España) www.eukn.org/

Estado de la población mundial 2007 UNFPA, The United Nations Population Fund: <http://www.unfpa.org>.

The Territorial State and Perspectives of the European Union Document. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. http://www.qec-eran.org/documents/erm/EU_Territorial_Agenda.pdf

Small and Medium.sized towns (SMESTO). Spon study 1.4.1 http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPN2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/SmallMedlumCities/1.ir_1.4.1.pdf