
CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT

SEGUNDA EPOCA AÑO II N° 6

INVIERNO 1994

HAY INUNDACION Y SEQUIA
SOBRE LOS OJOS Y EN LA BOCA,
AGUA MUERTA Y ARENA MUERTA
LUCHANDO POR PREVALECER.
EL DESECADO SUELO DESVISCERADO
ABRE LA BOCA ANTE LA VANIDAD DEL TRABAJO,
RIE SIN JUBILO.
ESTA ES LA MUERTE DE LA TIERRA.

AGUA Y FUEGO SUCEDEN
A LA CIUDAD, EL PASTO Y EL HIERBAJO.
AGUA Y FUEGO RIDICULIZAN
EL SACRIFICIO QUE NEGAMOS.
AGUA Y FUEGO PUDRIRAN
LOS CIMIENTOS FALLIDOS QUE OLVIDAMOS,
DE SANTUARIO Y CORO.
ESTA ES LA MUERTE DEL AGUA Y EL FUEGO.

T.S.ELIOT
(1935)

FUNDICOT

FUNDICOT, ASOCIACION INTERPROFESIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO. Presidenta: Paloma Fernández; Vicepresidenta: Teresa Villarino. Sedes Territoriales en: Andalucía, Tf. 95-2132230; Asturias, Tf. 98-5254743; Extremadura, Tf. 927-249600; País Vasco y Navarra, Tf. 943-529031 y 91-3567990; y Valencia, Tf. 96-3877286. FUNDICOT es miembro asociado de la FIHUAP y de la ISOCARP-AIU

CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO. Segunda Epoca, Año II, Nº 6, Invierno de 1994. Dirección Editorial: Jonás Figueroa Salas. En este Nº 6 han colaborado: S. García, J. Moreno Z., F. Ramos, A. Serrano R., J. Vega y E. Zas. Autoedición: M. Fuentemilla. Corrección de textos: M. Bernardos. Impreso por Gráficas Aguado, Tf. 91/446-33-08. Edita: FUNDICOT, Gral. Arrando, Nº 38, 28010 MADRID, Tfno. y Fax: 91-308.50.29

Normas de Presentación de Colaboraciones: Estas colaboraciones deben ser escritos originales mecanografiados, que no sobrepasen las 7 págs. formato UNE-A4. Por limitaciones técnicas, se reducirá al mínimo el uso de dibujos y gráficos. Las referencias bibliográficas se situarán al final del escrito, de acuerdo a la siguiente pauta: AUTOR (Apellidos y Nombre) (AÑO), Título del Libro, Nº de la edición, editorial y lugar. En el caso de artículos: AUTOR (AÑO), Título artículo. En: Título de Libro o Revista, volumen y número, pág., editorial y lugar. La Dirección Editorial tiene la facultad de decidir la publicación de las colaboraciones y/o convenir con los autores la introducción de modificaciones en su contenido y/o extensión. Toda la correspondencia y envíos deben ser remitidos a FUNDICOT.

Reproducción autorizada, citando fuente, autor y remitiendo dos ejemplares de la publicación a FUNDICOT

Dep. Legal Nº M-22729 1991. ISSN 0212-0798

CUADERNOS

DE ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADEMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT

SEGUNDA EPOCA AÑO II Nº 6

INVIERNO 1994

PRESENTACION

3

**EXPERIENCIAS EN REGENERACION URBANA
EL CASO DE BILBAO**

JUDITH MORENO ZUMALDE

11

**CIUDAD JARDIN, CIUDAD LINEAL Y ORDENACION
DEL TERRITORIO EN GALICIA**

EVARISTO ZAS GOMEZ

19

**DESARROLLISMO Y DESARROLLO SOSTENIDO
EN LOS MONEGROS**

SANTIAGO GARCIA FERNANDEZ-VELILLA

26

**EVALUACION DEL TERRITORIO
UNA VISION RETROSPECTIVA**

FRANCISCO RAMOS LLINAS

31

ARQUEOLOGIA Y TERRITORIO

JORGE VEGA Y MIGUEL

37

**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ORDENACION
DEL TERRITORIO EN ESPAÑA**

ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ

45

**TEXTOS FUERA DE CONTEXTO
EL TERRITORIO DE LOS DESASTRES NATURALES**

FUNDICOT

PRESENTACION

Tal como se señala en la sección Textos fuera de Contexto, los desastres naturales acaecidos a lo largo de los tres últimos meses en diversos puntos del planeta, se han transformado en los principales hechos relacionados con los asuntos ambientales, territoriales y urbanísticos. El tratamiento de la cuestión no es fácil, toda vez que el desencadenamiento de un desastre natural es imprevisible y, por lo general, sobrepasa cualquier medida adoptada para, al menos, aminorar sus repercusiones negativas. Más allá de cualquier afán de sensacionalismo, estos hechos debieran hacernos reflexionar sobre la creciente fragilidad de la sociedad frente a los fenómenos naturales.

La presente entrega de Cuadernos recoge artículos provenientes del espectro de actividades desarrolladas en los últimos meses por FUNDICOT y sus miembros. La **promoción del ejercicio de la palabra escrita**, entre alumnos y asociados, ha sido uno de los principales objetivos de la segunda época de Cuadernos. Buena prueba de ello es la publicación de la síntesis de las monografías desarrolladas por **J. Moreno Z., E. Zas G. y S. García F.V.**, durante el XVIII Curso de Ordenación del Territorio (1992-1993). A continuación, **Francisco Ramos Ll., Jorge Vega y Antonio Serrano** reflexionan sobre las relaciones existentes entre la ordenación del territorio y sus ejercicios profesionales respectivos. Reflexiones que, a veces, buscan recuperar planteamientos académicos y, otras, se proponen a modo de recuento e inventario al final de una determinada labor profesional.

Por último, en este Nº 6 continuamos con la sección que tiene el fin de reseñar asuntos de interés publicados por la prensa nacional. En próximos números, esperamos poner atención en otros hechos relacionados con el territorio, el medioambiente y el urbanismo.

Jonás Figueroa Salas

EXPERIENCIAS EN REGENERACION URBANA EL CASO DE BILBAO

JUDITH MORENO ZUMALDE*

1. EL DECLIVE DE LA CIUDAD INDUSTRIAL

Los cambios acaecidos en la estructura de la economía internacional y en los sistemas productivos han desencadenado el proceso de declive de la ciudad industrial tradicional. La crisis del modelo urbano occidental comienza a percibirse a partir de los sesenta, llegando a su máxima expresión durante los años setenta y ochenta.

El declive industrial producido dentro de este contexto de crisis económica da lugar a una drástica reducción del empleo, a la pérdida de población⁽¹⁾, la agudización de la segregación social y de los desequilibrios socioeconómicos (CLARK, D. 1989; HERBERT, D.T. &

THOMAS, C.J. 1990; y VALENZUELA, M. 1988). El proceso de «desindustrialización», que conlleva la pérdida de importancia del sector industrial tradicional, va unido al desarrollo de nuevas actividades en sectores de alta tecnología⁽²⁾ y al incremento del sector de servicios avanzados (servicios productivos, servicios a las empresas).

La decadencia de la industria afecta, en mayor o menor grado, a todas las ciudades; pero, sobre todo, a aquellos centros urbanos de mayor tradición industrial y portuaria, con un elevado grado de especialización en el sector de la industria pesada y un reducido componente terciario⁽³⁾. Las medidas de reconversión, el cierre de numerosos centros industriales y el traslado de las nuevas activi-

⁽¹⁾ Como consecuencia de la caída del crecimiento natural y la dinámica migratoria hacia otros centros urbanos.

⁽²⁾ Que demandan una mayor especialización y cualificación, junto con diferentes requerimientos espaciales, medioambientales y de infraestructura.

⁽³⁾ Es en éstas donde las secuelas de la crisis (desempleo, bolsas de pobreza, conflictos sociales, inflación, reducción de las inversiones y estancamiento de la actividad urbana) tienen una incidencia determinante.

* JUDITH MORENO ZUMALDE es Geógrafa y Diplomada en Ordenación del Territorio por FUNDICOT y la Universidad Politécnica de Valencia.

dades industriales y terciarias a otras zonas, han convertido -con demasiada frecuencia- a estos centros industriales en terrenos abandonados, que, en su mayor parte, no han podido ser aprovechados por las nuevas industrias que requieren otro marco espacial, laboral y social. Estas áreas, que frecuentemente padecen un considerable deterioro medioambiental son, pues, infrautilizadas o quedan abandonadas, sufriendo un progresivo agravamiento de su problemática, y con pocas perspectivas de mejora si no cuentan con actuaciones específicas destinadas a su recuperación.

2. LOS PROCESOS DE RECUPERACION

El estancamiento, declive y degradación de las ciudades se ha convertido en un punto prioritario de atención política y académica, dando lugar a numerosas iniciativas que pretenden, en general, paliar los efectos de la crisis. Las estrategias de recuperación se enfocan tanto a frenar el declive de estos centros urbanos, mejorando las condiciones de vida de la población y evitando así su emigración, como a la búsqueda de un nuevo

relanzamiento económico y urbano, atrayendo nuevas formas de producción, tanto industriales como de los servicios.

Es, sobre todo, a partir de la década de los setenta cuando las Administraciones Públicas comienzan a intervenir de forma activa para proteger a las regiones y ciudades en declive (JUDD, D. & PARKINSON, M. 1990). Ante la pérdida de importancia de las actividades industriales tradicionales, las actuaciones gubernamentales relacionadas con los aspectos económicos van encaminadas a la modernización y dinamización del aparato productivo, promoviendo la renovación del tejido industrial y el desarrollo de nuevas tecnologías y el sector de los servicios avanzados. En España, estas medidas comprenden desde el apoyo específico a empresas o sectores concretos hasta las inversiones directas del sector público (parques tecnológicos, sociedades de promoción industrial, centros tutelados, promoción y subvención de la innovación e I+D en la empresa, etc.). Para la promoción de las zonas más directamente afectadas por la política de reconversión industrial se crearon, en 1984, las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR)⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Las ZUR se aprobaron en el Real Decreto-Ley 8/1983 y en la Ley 27/1984. Su principal objetivo es, tal y como recoge GÓMEZ, R. (1986), «paliar los efectos derivados de los planes de reconversión, compensando la pérdida de puestos de trabajo, dinamizando la inversión, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías y completando las acciones promotoras de ámbito regional más extenso». En este decreto se aprobaron seis ZUR: Asturias, Barcelona, Cádiz, Ferrol-Vigo, Madrid y Nervión.

Las actuaciones de recuperación urbana tienen un importante impacto territorial, siendo encauzadas generalmente en planes globales a nivel metropolitano; consisten, a grandes rasgos, en la transformación urbanística del territorio para adaptarlo a la nueva situación internacional actual, abriéndolo a las nuevas oportunidades y actividades productivas: la reconversión de espacios industriales infrautilizados, la recuperación de áreas degradadas -en especial de puertos («waterfronts») y riberas fluviales-, la renovación de los centros históricos y la recualificación de las periferias, un mayor énfasis en la dotación de equipamientos culturales y de ocio, en los aspectos medioambientales y de calidad de vida, en las infraestructuras y en las redes de transporte.

En los aspectos urbanos de las actuaciones de recuperación, el sector público asume la función de ejecutor y coordinador del proceso, pero trabaja casi siempre en colaboración con el sector privado. Las alternativas gubernamentales ante la «crisis urbana» pasan, pues, de la opción de la intervención estatal (citaremos como ejemplos a Francia o Suecia) a la opción (ejemplarizada en los Estados Unidos o el Reino Unido), que otorga un amplio protagonismo al

sector privado. Las iniciativas son tomadas tanto por las Administraciones Locales como por el Gobierno Central. El desarrollo de dichas políticas de regeneración se realiza, con frecuencia, mediante la colaboración del Gobierno Central, el Local y, en su caso, el Regional, y con la colaboración -principalmente financiera- del Sector Público-Sector Privado.

El caso británico puede servirnos como muestra de la complejidad de este tema: con el gobierno laborista las competencias en materia de rehabilitación urbana (con un fuerte compromiso social) se concentraban en manos de las administraciones locales; así pues, se crearon «Agencias Especiales o Locales»⁽⁵⁾, organismos (las «Partnership Authorities» británicas⁽⁶⁾) para unir a la Administración Central, a la Local, a los diferentes grupos de la comunidad y al sector privado en las actuaciones de regeneración. Con la llegada de los conservadores al poder, se produce el cambio hacia un mayor protagonismo de la administración central y del sector privado, a través de los consorcios mixtos público-privados y de las Corporaciones de Desarrollo Urbano («Urban Development Corporations, UDCs»), de clara inspiración norteamericana. La clara inten-

⁽⁵⁾ Consorcios o sociedades que engloban tanto al sector público como al privado, junto con otros agentes, y que se presentan como una interesante posibilidad para la gestión y el funcionamiento urbano.

⁽⁶⁾ En éstas, las distintas administraciones gubernamentales establecen un acuerdo en lo referente a competencias y responsabilidades en las iniciativas regeneradoras.

cionalidad, por parte del poder central, de agilizar las iniciativas de regeneración, reduciendo al mismo tiempo las atribuciones de las autoridades locales, ha originado un considerable grado de malestar entre éstas, sobre todo en las dirigidas por los laboristas.

3. ESTUDIO DE CASO: EL AREA METROPOLITANA DE BILBAO

La coyuntura de crisis económica y su agudización durante los años setenta afectó gravemente a la economía vasca, en gran medida, debido a su especialización industrial (fundamentalmente, reducida a las industrias básicas, a la siderurgia y a la construcción naval) y a su bajo nivel tecnológico. El declive económico vino ligado a un paulatino deterioro urbano, al agotamiento del modelo de metrópoli industrial que caracteriza a Bilbao.

Las medidas establecidas por el Gobierno Central engloban las nacionales, que consisten, a grandes rasgos, en los planes de reconversión, la definición de las Zonas de Urgente Reindustrialización⁽⁷⁾, etc. Las establecidas, a nivel económico, por el Gobierno Vasco, la Diputación Foral y el gobierno metropolitano consisten principalmente en el apoyo a las

empresas -destacando el «Plan de Relanzamiento Excepcional» 1985- y en medidas de apoyo a la innovación tecnológica en las empresas y a la investigación como el apoyo financiero (créditos subvencionados) a la innovación tecnológica («Programa CN-100» 1982, «Programa ECTA» 1984, «Programa IMI» 1984); la creación de centros tutelados de investigación, convenios de subvención de actividades I+D, etc.; la fundación de la «Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI)» y el establecimiento del Parque Tecnológico de Zamudio.

Por otra parte, y referidos a aspectos centrados en la planificación urbanística, se han establecido operaciones de rehabilitación, saneamiento y transformación de la ciudad existente, especialmente de las áreas infrutilizadas y de mayor deterioro medioambiental (se prevé la liberación de un gran espacio en torno a la Ría de Bilbao), se ha establecido una considerable provisión de espacio para actividades terciarias y la mejora de la oferta de equipamientos culturales, deportivos y de ocio (Museo de Guggenheim, Palacio Euskalduna, el Teatro Campos, etc.), proporcionando una mayor habitabilidad y calidad de vida a la población y proyectando una imagen de ciudad más atractiva al exterior⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ En el País Vasco se formó la ZUR del Nervión.

⁽⁸⁾ La espectacularidad y el renombre internacional de los diseñadores de algunos de los edificios proyectados, a la vez que el intento de presentar una imagen de ciudad del futuro, son una clara muestra de la proyección que se desea dar a la metrópoli bilbaína. Puede observarse que se otorga un gran énfasis en tipología, arquitectura y en la estructura formal de la ciudad, insistiendo en actuaciones emblemáticas.

Se ha dado gran énfasis a la modernización de la infraestructura de transportes (la ampliación del Puerto de Bilbao⁽⁹⁾ y del Aeropuerto, la reestructuración ferroviaria, el Metro, la estación intermodal, la mejora de la red vial, ...), posibilitando una mayor accesibilidad y solventando los problemas de movilidad interna, con una proyección a escala regional y supra-regional (el Plan Europa-93). Las medidas para proporcionar una mayor cualificación y competitividad a los recursos humanos consisten principalmente en programas de formación y una mayor colaboración con los centros de formación y, especialmente, con las universidades. Por último, a escala supra-regional, la potenciación del «Eje de Desarrollo Atlántico», dentro de una perspectiva económica ambiciosa, basada en la industria avanzada, la tecnología y el sector servicios.

El proceso de renovación-regeneración-revitalización urbana que acomete el Bilbao Metropolitano comprende, no sólo el área del Gran Bilbao, sino que abarca, en cierto sentido, a toda la provincia e incluso va más allá.

En el proceso de regeneración de la metrópoli bilbalna, en el que toman parte activa las distintas administraciones públicas, es necesario señalar la importancia de la colaboración pública-privada,

cuyo más claro exponente es la Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Bilbao Metròpoli-30⁽¹⁰⁾; también debe destacarse la existencia de otros organismos, como la Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao, S.A. (SURBISA) y la Asociación Bilbao Ría-2000.

El modelo territorial tradicional de la Comunidad del País Vasco, carecía, en cierto modo, de un marco regional de referencia territorial de carácter global hasta que el Gobierno Vasco aprobó en 1990 la «Ley Vasca de Ordenación del Territorio»; ésta permite el establecimiento de nuevos instrumentos de ordenación territorial: las «Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco» y los «Planes Territoriales Parciales», que son las figuras de planeamiento definidas en la nueva legislación. Estos mecanismos permitirán la puesta en marcha de una «Ordenación territorial estratégica».

El área en la que se centra esta propuesta de estudio (puesto que en ella ya existen propuestas de actuaciones concretas, que comienzan a plasmarse en el territorio), es la zona Abando-Ibarra. Comprende el muelle de Uribarte, la Campa de los Ingleses y el antiguo astillero de Euskalduna⁽¹¹⁾, y constituye un espacio urbano que ha perdido su origi-

⁽⁹⁾ En Diciembre de 1991 se aprobó el «Plan del Superpuerto de Bilbao», cuya financiación la asumirá, en gran parte, el propio Puerto Autónomo.

⁽¹⁰⁾ Cuyos socios son tanto instituciones públicas como entidades privadas de diferente tipo. Esta asociación aprobó en 1991 las metas, objetivos y estrategias del «Plan Estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano».

⁽¹¹⁾ Cuyas instalaciones comenzaron a derribarse a finales de febrero de 1993.

nal carácter industrial y portuario. Enlazando con lo anteriormente expuesto, señalaremos que este área aspira a convertirse en el centro de los equipamientos culturales y comerciales de la ciudad, en el marco de las actuaciones del «Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano». La construcción del Museo Guggenheim de arte contemporáneo dentro de este espacio ayudará a mejorar la imagen de la ciudad y su potencial como centro de atracción. La ría y sus márgenes, una vez saneadas sus aguas, recuperado su entorno medio-ambiental y realizadas ciertas operaciones de infraestructura, podrán alojar nuevos usos productivos, recreativos y residenciales, atrayendo nuevas inversiones, pudiendo convertirse en el eje vertebrador de la ciudad.

4. CONCLUSIONES

Las diferentes actuaciones en materia de regeneración urbana evidencian su importancia en el desarrollo, no sólo local y regional, sino que trascienden a nivel nacional e internacional. La intervención en los espacios industriales infrautilizados o en desuso es de gran valor para una apropiada recalificación ambiental del territorio y del conjunto de la ciudad. La reactivación económica de las metrópolis mediante la reestructura-

ción de actividades productivas adaptadas a las demandas actuales y a la atracción de inversiones, es uno de los objetivos prioritarios de las políticas urbanas.

Las estrategias de regeneración urbana se concentran principalmente en las administraciones locales, las cuales han de responder a la crisis urbana con la adecuación de sus modelos de planificación y gestión urbanos a las necesidades de las metrópolis mediante actuaciones integradas con una proyección a medio-largo plazo, entre las que merece destacarse la «planificación estratégica».

Las actuaciones en regeneración constituyen un variado mosaico de intervenciones en las que las estrategias más o menos complejas de revitalización económica, las potencialidades de cada metrópoli, la existencia o no tradición en materia de cooperación entre sectores públicos y privados o los condicionamientos que su legislación y planeamiento presenten, determinarán el desarrollo de éstas. La realidad de las ciudades trasciende hoy en día al marco de la ciudad y su área metropolitana, experimentando una proyección a escala regional, nacional y también internacional (sistema de ciudades, ...), en la que han de ser encuadradas las actuaciones de regeneración⁽¹²⁾. La importan

⁽¹²⁾ En el caso del Bilbao Metropolitano, a su función como cabecera comarcal-provincial y su importancia para el conjunto del País Vasco, debe añadirse su papel en la cornisa cantábrica y en el ámbito internacional, en el Eje Atlántico.

cia de una política urbana conjunta es ya evidente en la Comunidad Europea, habiéndose tomado diversas iniciativas al respecto⁽¹³⁾. La Comisión Europea, mediante las Directrices Generales lleva a cabo sus líneas de actuación en esta materia; por otra parte, los Fondos Es-

tructurales, en concreto, los Fondos de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.) tienen como Objetivo Dos a las regiones industriales en declive. El área de estudio (El Bilbao Metropolitano) se acoge a este apartado.■

BIBLIOGRAFIA

-CLARK, D. (1989), *Urban Declive*, Routledge, London, pp. 44-72, 151-156.

-GOMEZ, R. (1986), «ZUR. Blancos, Negros y Grises», *Alfoz* 24-25, pp. 84-106.

-HERBERT, D.T. & THOMAS, C.J. (1990), *Cities in Space. City as a Place*, DavidFulton Publishers, Ltd. London.

-JUDD, D. & PARKINSON, M. (edit.) (1990), *Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe*, *Urban Affairs Annual Reviews*, Vol.37, Sage Publications, Beverly Hills & London.

-LAW, C.M. (1988), «Public-Private Partnership in Urban Revitalisation in Britain», *Regional Studies* 22 (5), pp. 446-451.

-ROBSTON, B. (1988), *Those inner Cities. Reconciling the Economic & Social Aims of Urban Policy*, Clarendon Press, Oxford.

-VALENZUELA, M. (1990), «Ciudad y Calidad de Vida. Políticas e Instrumentos para la Recuperación social del Espacio Urbano» (en) *Espacios Rurales y Urbanos en Areas Industrializadas*, Oikos-Tau, Barcelona, pp. 117-145.

⁽¹³⁾ La Carta Urbana Europea, la Declaración de Barcelona, el Libro Verde de Medio-Ambiente Urbano, el Documento Europa 2.000 o el Documento sobre redes urbanas.

CIUDAD JARDIN, CIUDAD LINEAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN GALICIA

EVARISTO ZAS GOMEZ*

Avanzar hacia un diálogo más fluido y sugerente en la compleja relación campo ciudad pasa necesariamente por la relectura del soporte teórico de la ciudad jardín y la ciudad lineal.

Del análisis de la génesis y evolución de sus propuestas más significativas, trasciende la actualidad y vigencia del discurso: visión global y ordenadora del territorio, apuesta por el equilibrio campo urbe, preocupación por el problema de la vivienda y sensibilidad en materia de calidad ambiental. La posibilidad de retomar esta reflexión, enriqueciéndola con un par de aportaciones más recientes, se nos presenta oportuna en el caso de Galicia, país de hábitat peculiar, donde la indefinición y ambigüedad de las fronteras entre lo urbano y lo rural se manifiestan particularmente acusadas.

Una Ordenación del Territorio desde la perspectiva del PAIS CIUDAD, con los planteamientos de Ebenezer Howard y Arturo Soria como referencias básicas, aumenta la comprensión de una realidad, la gallega, dispersa y polinuclear, y sienta las bases para un prometedor modelo territorial en la Europa del nuevo siglo.

1. CIUDAD JARDIN

Diferentes experiencias preceden a la formulación teórica de la ciudad jardín, no ajenas a los conceptos utopía e idealismo que aparecen siempre ligados a planteamientos radicales en materia urbanística, a la búsqueda de nuevas formas de ciudad.

Es el Jerusalén del Apocalipsis el primer relato literario de una ciudad ideal. A través de la pintura medieval y renacentista se nos presentan numerosas urbes de este tipo, siendo el paradigma «La città ideale» de Ignoto. Fundamentos meteorológicos y de estrategia militar la definen en el Renacimiento amurallada e inscrita en un círculo, a partir de la cual Tomasso Campanella concebirá todo un estado de ciudades utópicas.

Las comunidades definidas en el siglo XIX, fruto del pensamiento utópico, generan un abanico de ordenaciones autosuficientes: las de carácter cooperativista de Robert Owen, el Falansterio de Charles Fourier, el Familisterio de Jean Baptiste Godin o las aldeas

* EVARISTO ZAS GOMEZ es Arquitecto y Diplomado en Ordenación del Territorio por FUNDICOT y la Universidad Politécnica de Valencia..

icarianas construidas por los seguidores de Etienne Cabet.

Como respuesta a la situación de hacinamiento de las periferias urbanas de la Inglaterra industrial surgen las leyes higienistas, precursoras de la legislación urbanística moderna: las Public Health Act de 1848 y 1875, por las que se crean los Boards of Health locales y se define la calle de ordenanza. Con claras referencias literarias y la intención de mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora, algunos empresarios adinerados emprenden proyectos de colonias como Saltaire o Bromborough Poole (1853), donde industria, residencia y equipamientos se disponen según un plan. En los años siguientes, los Krupp construyen su primer pueblo modelo en las factorías de acero de Essen, los chocolateros Meunier y Cadbury fundan Noisel-sur-Seine y Bournville, y los fabricantes de jabón Lever Brothers construyen Port Sunlight.

Otro antecedente es el urbanismo inglés del XVIII-XIX, forjador de los conceptos square, circus, crescent y park, que opta por introducir trozos de campo en la ciudad, generando una gradación de lo público y lo privado que trascenderá a la vida suburbana. La primera aportación que EEUU hizo a la historia de la forma urbanística fue el suburbio romántico del XIX. Llewelyn Park en New Jersey (1852) y el Riverside unido a Chicago por ferrocarril (1869), de Alexander Davis y F.L. Olmsted, respectivamente, dos ejemplos relevantes cuyos elementos más sobresalientes son el parque cen-

tral y las calles de trazado curvo. Por otro lado, el garden suburb tiene en Bedford Park su primer ejemplo. La estación de ferrocarril de Turnham Green (1869), en los alrededores de Londres, permite a sus promotores anunciarlo con el reclamo de «a treinta minutos de la ciudad». Creado por J.T. Carr y planificado por M.B. Adams, se convierte en hogar de élites intelectuales y prototipo de futuras ciudades jardín.

Tras la lectura de los antecedentes, conviene fijar nuestro interés en Ebenezer Howard, personaje emprendedor e inconformista, cuya obra «Tomorrow: a peaceful path to reform» (1898) contiene el cuerpo teórico de sus propuestas. Es la ciudad jardín un planteamiento estático, económicamente autónomo sin renunciar a la optimización de sus conexiones, alternativo a las dicotomías campo/ciudad y agricultura/industria.

La ciudad adopta cualquier forma según su emplazamiento. El modelo teórico, «Rurisville», es un círculo de radio 1.133,85 metros, organizado en seis barrios definidos por otros tantos diámetros. Ciudad jardín asentada en una bolsa de tierra cultivable, de 1.000 y 5.000 acres, respectivamente. Los edificios públicos institucionales ocupan el núcleo de una zona verde circular, centro, a su vez, de toda la ordenación. Una gran avenida concéntrica divide cada barrio en dos sectores. La franja más externa aloja las industrias vinculadas al ferrocarril. En el «diagrama correcto del crecimiento de una ciudad» Howard apunta un esquema teórico de urbe central (58.000 hab.) y un sistema de ciuda-

des jardín (32.000 hab. cada una) alrededor de la primera, la conexión entre todas las piezas se realiza por ferrocarril y high road. Letchworth, Hampstead y Welwyn constituyen tres paradigmas del movimiento de ciudades jardín en Inglaterra (1900-1925). Servida por la línea de ferrocarril Londres-Cambridge, Letchworth se asienta a 34.5 millas al norte de la capital inglesa. En 1904 Parker y Unwin completan el proyecto de la ciudad, disponiendo los edificios públicos en el área central y las fábricas en las afueras, construyendo viviendas a las que se garantiza un correcto soleamiento, asegurando un cinturón verde y respetando la vegetación existente.

Parker y Unwin serán también los arquitectos directores de un Hampstead surgido a raíz de la prolongación de una línea del metro londinense. Mediante tres estilos diferentes se intenta garantizar la mezcla de clases, aunque los problemas de financiación convierten en residencial la originaria ciudad social. Tres edificios públicos dotan a Central Square de monumentalidad clásica, acentuada por el tridente que tiene origen en la plaza. En la ordenación soporte de las viviendas, calles cortas y estrechas, plazas e intersecciones, originales agrupaciones, sutiles retranqueos y elementos cul-de-sac. En un ambiente de pintoresquismo atenuado es interesante la reflexión sobre el concepto de límite, enriquecido por la visión de los campos circundantes.

Por último, Ebenezer Howard promueve la adquisición de terrenos, a 22 Km. de

Londres, para una nueva ciudad jardín. La aportación más destacada de Welwyn es la consideración del terreno como soporte válido para organizar la estructura de la ciudad y su crecimiento: respeto a las preexistencias y distribución de zonas tras el análisis del lugar. La composición de la planta de la ciudad se articula y apoya en dos vías férreas. El centro administrativo e institucional es la pieza clave del eje monumental, el centro comercial responde a una malla ortogonal de amplios bulevares, la agrupación de viviendas y las secuencias visuales enriquecen la ordenación residencial. También en Welwyn, un cinturón verde encastra la ciudad en el territorio.

No se hizo esperar la propagación de la ciudad jardín por toda Europa. En España penetra a través de la publicación de las memorias de los Congresos de la Federación Internacional de Ciudades Jardín y Trazado de Poblaciones. Sobresale la figura de Cipriano Montoliú, creador de la Sociedad Cívica la Ciudad Jardín de Barcelona (1912). Las leyes de Casas Baratas de los años 1908, 1911 y 1921 son, en cierta medida, deudas de este ambiente.

Pero es en los EEUU donde la ciudad jardín encuentra un campo más abonado para su expansión. Radburn (1929) es el proyecto más innovador, adaptando el modelo inglés a la clase media americana del siglo XX. La supermanzana es su elemento característico y la red viaria se clasifica según un orden jerárquico. Por otro lado, el planeamiento suburbano derivado del New Deal de

Roosevelt desarrolla las Greenbelt Towns, nuevas ciudades de economía rural promovidas por el gobierno: Greenbelt, Greendale y Greenhills, utilizan la planta de la unidad vecinal de Radburn.

Las siedlungen alemanas, los poblados de colonización y absorción franquistas y las new towns anglosajonas no son ajenas a la reinterpretación de la ciudad jardín por parte del Movimiento Moderno, cuyo interés por la casa individual aislada es limitado. La «New Town Act» (1946), promovida por el gobierno laborista, es detonante de las ciudades nuevas británicas. Stevenage, Crawley o Harlow (1946-60), concebidas con criterios zonificadores, son herederas directas de Letchworth y Welwyn; será en Milton Keynes (1967-68) donde se sustituye el ideal de autosuficiencia por el de flexibilidad y se presta mayor atención a los espacios libres.

El paso del tiempo ha ido transformando los cinturones verdes de las ciudades jardín en otros de hormigón, periferia suburbana absorbida por la macrociudad. Su estructura económica original fue evolucionando hacia el terciario y el concepto de comunidad estabilizada y autosuficiente se supera, reemplazado por un complejo sistema de interdependencias. Sin embargo, permanece una trama urbana sugerente y de alta calidad ambiental.

Los proyectos españoles, de menor escala y radicalidad, evolucionan de forma similar. Sus interesantes construcciones son apetecidas por el sector servicios, debido a su representatividad, desplazando la residencia. Esta presión

genera una compleja problemática en estos auténticos oasis urbanos. Tanto sus trazados como arquitecturas, son hoy objeto de catalogación y protección, pues es la ciudad jardín parte de la ciudad heredada. Además de esta visión patrimonial, no debemos olvidar la posibilidad que el planeamiento brinda para construir áreas de ciudad jardín, generalmente en bolsas de suelo urbanizable con densidades comprendidas entre 10 y 25 viviendas/Ha. El boom del adosado en los ochenta genera, con honrosas excepciones, pobres resultados. Aprovechando la moda se emprenden actuaciones de rápidos beneficios, carentes de sensibilidad. Y recordemos que no hay ciudad jardín sin ciertas dosis de idealismo y generosidad, de contribución clara a hacer ciudad y garantizar, en definitiva, una mayor calidad de vida.

No podemos dejar de comentar la influencia de las garden cities en ordenaciones no residenciales, desde cementerios a ciertos modelos de campus universitarios. El ejemplo más actual surge con la crisis del polígono industrial tradicional que deriva en la definición del parque tecnológico, calidad ambiental al servicio de la imagen empresarial.

2. CIUDAD LINEAL

De nuevo es necesario remitirnos al idealismo y la utopía para comprender el ambicioso planteamiento de Arturo Soria y Mata. «Una sola calle de unos 500 metros de anchura y de la longitud que pueda resultar necesaria ... (una ciu-

dad), cuyos extremos pueden ser Cádiz o San Petersburgo, o Pekín o Bruselas» se presenta como alternativa dinámica a la ciudad radiocéntrica planificada, retomando el intento de lograr un diálogo entre campo y urbe. Se entiende la vía, susceptible de prolongación indefinida, como soporte de una parcelación propia de ciudad jardín, contenedora de la circulación y de los servicios urbanísticos esenciales, que ofrece circunstancias análogas para todos los solares y garantiza una estrecha relación con el territorio.

En 1882 se inicia la campaña en favor de la teoría de la ciudad lineal, con la que se pretende crear alrededor de Madrid y a 7 Km. del centro de la capital, un trazado dotado de ferrocarril-tranvía de circunvalación. De esta manera se unen, a lo largo de 55 Km., diversos núcleos periféricos. La actuación de la Compañía Madrileña de Urbanización que comienza en 1894 se ciñe a un sector, apenas la décima parte del total previsto. Aunque el parón madrileño que sufre Arturo Soria condena a la ciudad lineal a un futuro más teórico que práctico, una lectura del último siglo es prolija en ejemplos y como muestra tres.

La planificación de Stalingrado de Milyutin (1930) adopta una solución de ciudad lineal, no sólo de carácter residencial, sino industrial, en la que se suceden bandas paralelas de parque, residencia, vía de tráfico, parque, industria y ferrocarril. La ciudad lineal de Hilberseimer (1944) se caracteriza por una vía principal, soporte de la circulación, de la que parten vías secundarias

perpendiculares en las que se apoya una ordenación residencial en racimo; cada cluster se separa del siguiente por una franja verde en la que se encuentran los equipamientos educativos. El eje infraestructural deja en lados opuestos a la industria y los edificios administrativos y comerciales.

Finalmente, la ciudad lineal industrial de Le Corbusier (1947) define franjas paralelas: vía transporte de mercancías, industria, autopista, residencia y equipamientos, alojando así las cuatro funciones de la Carta de Atenas.

La propuesta de Arturo Soria, que junto al ensanche Cerdá se consideran las contribuciones españolas más relevantes al urbanismo del XIX, puede adquirir reforzada vigencia en la actualidad, ligada a cierta linealidad de los grandes ejes estratégicos económicos, vinculados a rápidas infraestructuras.

3. ORDENACION DEL TERRITORIO EN GALICIA

La legislación específica sobre ordenación del territorio es en Galicia una asignatura pendiente, a pesar de tener la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en la materia. El vacío existente se suple con normativa propia, esencialmente de tipo urbanístico: Ley del Suelo de Galicia (1985) y Normas Complementarias y Subsidiarias Provinciales (1991), que, suponiendo un claro avance en la comprensión gallega, distan aún de una necesaria visión global que supere la sectorialidad. Las razones de esta importante caren-

cia van más allá de la existente falta de sensibilidad y voluntad en la esfera política y trasciende el ámbito legislativo, concretándose en la falta de un modelo territorial. La indefinición de las fronteras entre lo urbano y lo rural, compleja ambigüedad donde el ruralismo impregna la vida urbana y lo urbano está muy presente en lo rural, dotada de una importante carga cultural e implicaciones económicas, se apunta también como causa de esta situación.

A modo de pasos previos hacia una propuesta de ordenación del territorio para Galicia, es preciso exponer un par de planteamientos enriquecedores del debate abierto, además de unas consideraciones sobre su hábitat.

La primera aportación tiene como protagonista al arquitecto catalán Nicolás Rubió i Turidí, introductor del Regional Planning en el XI Congreso Nacional de Arquitectura (1926) y preconizador de la disolución urbana por todo el país a través de la multiplicación de centros de vida civil de crecimiento limitado. Autor de «La qüestió fonamental de l'urbanisme: el país-ciutat» y vinculado al movimiento anglosajón de las garden cities a través de la Sociedad Cívica la Ciudad Jardín de Barcelona, de la que era su secretario. El Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán publicado por la Generalitat (1932) plasma sus ideas, ofreciendo una zonificación de todo el territorio catalán. Crear la «Catalunya Ciutat dentro de la cual Barcelona no será más que un gran barrio» no puede entenderse al margen del nacionalismo de la sociedad catalana re-

publicana. El segundo planteamiento data de 1968, año en el que Andrés Fernández-Albalat Lois, arquitecto corruñés, propone un diseño teórico de área metropolitana entre A Coruña y Ferrol, que se denomina «ciudad de las rías». El modelo opta por una estructura urbana descentralizada integrada en la naturaleza, cuya columna vertebral es una vía de circulación rápida. Descongestión, organización territorial y polinuclearidad en «una ciudad muy orgánica, muy en el paisaje; no ciudad jardín, diluida, sino ciudad-ciudad, con tensión urbana; tampoco ciudad dormitorio».

Galicia como hecho diferencial se manifiesta también en su peculiar forma de asentarse en el territorio: 31.883 entidades singulares de población que representan la mitad de las españolas, ponen en evidencia el fenómeno de la dispersión. En las últimas décadas se introduce una suburbanización favorecida por la indisciplina urbanística y financiada por las economías generadas en la emigración y la industrialización. Pasó de un sistema de pequeños núcleos vertebrados en el territorio a un complejo difuso donde las vías de comunicación soportan residencia, principalmente unifamiliar. Disperso egoísta, ignorante de lo común, claro exponente del individualismo y generador de un alto impacto visual que impide racionalizar servicios y equipamientos.

Se completa así la lectura de un cuerpo teórico sugerente, de indudable validez y actualidad a la hora de formular una propuesta de ordenación del territorio

para el noroeste peninsular, que trascienda los enfoques sectoriales propiciando las complementarias Galicia Jardín, Galicia Lineal, en definitiva, GALICIA CIUDAD, modelo territorial en el que la dialéctica campo ciudad carece de sentido.

Una Galicia Jardín vertebrada en el territorio según el sistema tradicional de ciudades, villas, parroquias, aldeas y lugares, enriquece la estructura polinuclear jerarquizada propuesta por Howard y válida en su doble posibilidad analítica y propositiva. Planteamiento introductor de un orden territorial capaz de controlar la situación actual del disperso, profundizando un esquema en base a los núcleos, caracterizado por crecimientos pequeños y de gran flexibilidad. Propuesta de baja densidad que recoge la necesidad antropológica del pueblo gallego de vivir en contacto con la naturaleza, sin renunciar a cierta transformación.

El modelo de ciudad lineal es, un siglo más tarde, capaz de sugerir un esquema de orden en dos realidades gallegas, donde el viario actúa como soporte de un continuo edificado: la construcción paralela a la costa y a las infraestructuras que conectan las grandes ciudades; una Galicia Lineal que sobrepasa sus límites geográficos, reafirmando el papel decisivo del Eje Atlántico.

El concepto de PAIS CIUDAD aplicado a Galicia aporta comprensión global de la complejidad territorial en términos operativos: ciudades releídas como centros especializados, espacios naturales

como equipamientos verdes o carreteras como bulevares. Enfoque urbano definido desde la flexibilidad impuesta por el medio, que pasa por la reformulación de los sistemas generales y locales, atendiendo a la nueva escala de ciudad, y permite al habitante del rural disfrutar de calidad de vida urbana y al urbanita mejorar sus posibilidades de disfrute de lo natural. Discurso racionalizador del patrón actual de utilización del territorio y su tendencia, oportuno en el replanteamiento que, de los puntales del mundo rural tradicional, emprende la política de la Comunidad Europea.

Sin embargo, toda propuesta racional carece de sentido sin una previa revisión generosa de los espacios libres a proteger: salvaguardar la costa y garantizar los pulmones de la futura urbe implica abortar claramente la dinámica fagocitaria actual.

Tres millones de habitantes, vecinos de la GALICIA CIUDAD, asentados en un medio verde y pétreo (30.000 Km²), soporte físico adecuado para un modelo territorial que, basando un óptimo nivel de vida en una alta calidad ambiental, reinterpreta como ventajosa su situación periférica en una Europa de las ciudades.

Superados los confines de la aldea campesina decimonónica, la GALICIA CIUDAD del siglo XXI se integra definitivamente en la aldea global. ■

*A Coruña (Galicia),
noviembre de 1993.*

BIBLIOGRAFIA

- BAYLEY, S. (1982), La Ciudad Jardín, Adir Editores, Madrid.
- BENEVOLO, L. y otros (1979), La proyectación de la ciudad moderna, Ed. GGili, Barcelona.
- BENEVOLO, L. (1979), Orígenes del Urbanismo moderno, H. Blume Ediciones, Madrid.
- DE TERAN, F. (1982), Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900-1980), Alianza Editorial, Madrid.
- FARIÑA TOJO, J. (1980), Los asentamientos rurales en Galicia, IEAL, Madrid.
- GALLEGO JORRETO, J.M. (1988), «Urbanismo en el medio rural. Reflexiones sobre el caso de Galicia. En Revista Urbanismo nº 3, COAM, Madrid, pp. 27-31.

DESARROLLISMO Y DESARROLLO SOSTENIDO EN LOS MONEGROS

SANTIAGO GARCIA FERNANDEZ-VELILLA*

La presente monografía reflexiona sobre las posibilidades de desarrollo de la comarca aragonesa de Monegros Sur. Para reactivar la economía del área, se ha optado por acometer un Plan de Transformación en regadío. Este plan, de realizarse tal y como está previsto actualmente, afectaría de manera irreversible a enclaves de alto interés ecológico y científico. Se propone la declaración de un parque natural para preservar estos enclaves y se analiza la capacidad de esta medida para actuar como motor de desarrollo. No obstante, todas las actuaciones de carácter sectorial, han de estar coordinadas y armonizadas mediante un Plan de Desarrollo Integral, que permita movilizar todo el potencial endógeno del área, diversificar la actividad económica, sin que la explotación de un recurso ponga en peligro la preservación de otros. Al amparo de la normativa vigente, y de las abundantes referencias teóricas y metodológicas existentes, se propone el método y los instrumentos de planeamiento que se consideran más adecuados para canalizar el desarrollo sostenido de la comarca.

1. DIAGNOSTICO TERRITORIAL

Además de los valores estéticos y paisajísticos de Los Monegros, cada vez más apreciados, la comarca posee extraordinarios valores ecológicos, científicos y didácticos.

El ecosistema estepario y la ornitofauna asociada están magníficamente representados en Monegros. El sistema endorreico de la plataforma Bujaraloz-Sástago es un interesante paleoecosistema, único en Europa, con comunidades de microorganismos que son auténticos documentos vivientes de la historia de la tierra. Incluye numerosos endemismos fruto de la adaptación a condiciones extremas de salinidad. Las escasas manchas de sabinar sabanoide son el exiguo exponente de lo que un día fue la vegetación dominante en la Depresión del Ebro y una expresión única de sabinar en llano debido a la inversión térmica. Los barrancos de Valcuerna, Liberola y Aloras, insertos en la mancha boscosa de Serreta Negra, muy bien conservada, poseen una vegetación

* SANTIAGO GARCIA FERNANDEZ-VELILLA es Biólogo y Diplomado en Ordenación del Territorio por FUNDICOT y la Universidad Politécnica de Valencia.

xeromediterránea muy singular. Todo ello en un área de ricos valores culturales y antropológicos asociados a un medio árido.

La principal actividad económica ha sido tradicional y mayoritariamente la agricultura cerealista de tipo continental. La comarca se encuadra dentro del secano árido atendiendo a criterios agroclimáticos. La productividad es muy baja, debido fundamentalmente a un régimen pluviométrico que impone déficit hídrico en momentos fundamentales para el crecimiento de las cosechas. Además, existen otros factores limitantes del rendimiento agrícola, que afectan en distinto grado y extensión al suelo (salinidad, pedregosidad, falta de drenaje y elevado contenido de yeso). Resulta impensable que las producciones de estos secanos áridos puedan competir en un mercado de precios liberalizados.

No obstante, ha sabido reorientar su economía hacia el regadío de ribera y la industria, en el caso de los municipios ribereños del Ebro y del Cinca; y la ganadería intensiva y el sector servicios, en el de los municipios interiores próximos a la carretera nacional y a la autopista. Sólo Valfarta, en el que ya se ha transformado el 96% de la superficie de riego asignada en el plan de transformación, Monegrillo y Farlete, mantienen la agricultura y ganadería extensiva como base de su economía.

A pesar de ello, la comarca sufre una lenta pero constante pérdida de población, que afecta principalmente a los más jóvenes y provoca una desestructuración del tejido social y económi-

co. El crecimiento vegetativo es negativo. La población muestra una deficiente capacitación profesional y carece de iniciativa. La diversificación de la actividad económica es todavía insuficiente, existen deficiencias estructurales en el sector agrario y en la capacidad de comercialización de los productos. En consecuencia, la retención de valor añadido es baja.

2. LA SOLUCION DEL REGADIO

A la vista de lo expuesto, resulta evidente que la comarca carece actualmente de los recursos humanos y del capital necesario para resolver sus problemas. Se hace necesario un primer impulso planificador que parta de la administración autónoma.

La opción de desarrollo elegida se concretó en el plan de transformación en regadío de 65.000 Has en Monegros Sur. Se trataba así de satisfacer una reivindicación arraigada en la memoria colectiva de los habitantes de Los Monegros y de todos los aragoneses en general. Los estudios de viabilidad económica de dicho plan no contemplaban las actuales perspectivas agrícolas, muy afectadas por la modificación de la Política Agraria Comunitaria (PAC), tendentes a la liberalización de precios y eliminación de excedentes. Como consecuencia, han cambiado radicalmente los criterios para la concesión de ayudas, que pasan de primar la intensificación a fomentar la extensificación, el abandono de tierras y otras medidas agroambientales compatibles con la conservación del medio natural.

Se alega que la situación excedentaria de ciertos cultivos es coyuntural, y por tanto, sometida a cambios. Se apela, igualmente, a las posibilidades de diversificación que ello permitiría, pudiendo sustituir unos productos excedentarios por otros que no lo fueran.

La transformación en regadío supone cuantiosas inversiones, tanto públicas como privadas, que frecuentemente superan a la capacidad de endeudamiento de los pequeños agricultores. Un dato elocuente aparecido recientemente en la prensa aragonesa revela que la mayoría de las 2.000 Has transformadas en regadío en Aragón en los últimos 10 años por una de las empresas punteras en investigación de agua en Zaragoza, ha pasado a ser propiedad de las cajas de ahorros. En opinión de su gerente, «transformar sale costoso y las inversiones no se amortizan».

Por otra parte, en manos de la Administración Autónoma se encuentran diversos informes científicos y técnicos que advierten de las graves afecciones que el patrimonio natural de la zona sufrirá si se aplica el Plan de transformación en regadío sin modificar la superficie a transformar. Asimismo, cuestionan la rentabilidad de los futuros regadíos: el alto contenido en yesos y otras sales solubles plantea serias dudas sobre el efecto que el riego podría causar sobre las propiedades agronómicas del suelo y aventuran un aumento de la salinidad del río Ebro, debido al arrastre de los sobrantes del riego.

Los primeros informes del IRYDA respecto del plan de transformación, ya

recomendaban excluir ciertas superficies de dicho plan, debido al riesgo de destrucción irreversible de los valores naturales. La necesidad de redefinir las superficies de riego previstas en el plan de transformación, ha sido reiterada en numerosos informes y estudios posteriores.

3. HACIA NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO RURAL

Hasta ahora la sociedad había encomendado al mundo agrario, casi en exclusiva, la función de producir alimentos. Es por ello que las soluciones adoptadas ante la crisis agraria se han basado en el aumento de la productividad y la mejora estructural de las explotaciones. La transformación de las actuales explotaciones en otras más competitivas, allá donde las condiciones lo permitan, sin agresiones al medio natural y con unos costos asumibles, puede ser una opción válida. La mejora de las técnicas de cultivo, la diversificación de la producción, la extensificación sostenible del regadío y la mejora de las redes de comercialización son imprescindibles para conseguirlo.

Pero en muchos casos, las posibilidades de desarrollo del propio sector agrario no pueden garantizar un nivel de rentas similar al de las economías de aglomeración. Será entonces necesario contemplar actividades que proporcionen rentas complementarias a las agrarias. Esto permitiría el mantenimiento de la cultura rural y de actividades poco productivas, pero necesarias para la conservación de ecosistemas antro-

pizados.

Además, la desconsideración que, en general, muestran los jóvenes hacia las actividades agrarias, sugiere que para frenar la tendencia al éxodo de los jóvenes y de los individuos más dinámicos de la población, no basta con generar un aumento de las rentas agrarias, sino que es necesario proporcionar un tipo de empleos que responda a la demanda de éstos y, paralelamente, formular alternativas que hagan más atractiva la vida en los pueblos, facilitando tanto el desarrollo personal como el profesional.

Actualmente la sociedad demanda del campo nuevas funciones. Así, la conservación de ecosistemas y el mantenimiento y regeneración de espacios naturales de calidad, que puedan absorber la creciente demanda de actividades de recreo y descanso, ofrecen a la población rural alternativas para obtener rentas complementarias. La presumible aparición de nuevas actividades económicas obligará, igualmente, al establecimiento de programas específicos de capacitación profesional.

En tales circunstancias, las posibles soluciones al desarrollo de zonas desfavorecidas trasciende al ámbito sectorial para adoptar un nuevo enfoque local e integrado. Se abren paso proyectos de desarrollo sostenido, es decir, que sean, en expresión de Ignacy SACHS, socialmente deseables, económicamente viables y ecológicamente prudentes, sin que la explotación que la presente generación haga de los recursos naturales, ponga en peligro la explotación que de los mismos pudieran ha-

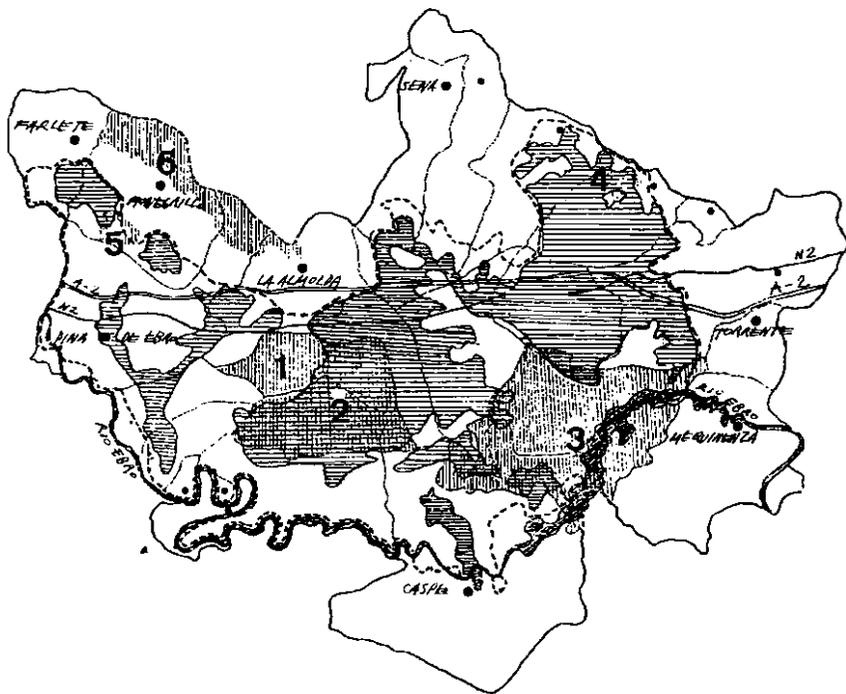
cer las generaciones futuras.

4. UN ESPACIO NATURAL PROTEGIDO COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO

El desarrollo de Los Monegros no será tal si se hace a costa de uno de sus mayores recursos potenciales: su paisaje y su medio natural. De igual manera, la conservación del mismo no puede anteponerse al legítimo derecho de sus habitantes a un mayor desarrollo socioeconómico y a mejorar su calidad de vida.

En esta línea cabe encuadrar la reciente propuesta de declaración de un Parque Nacional. La Ley de Protección de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, establece una nueva figura de planeamiento, los Planes de Recursos Naturales (PORN), que no sólo han de determinar la figura de protección que se ha de aplicar a los distintos espacios naturales en función de sus características, sino que podrán incluir los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas. Estas orientaciones se concretan en posteriores planes plurianuales sectoriales (agricultura, ganadería, caza, uso público, industria, ...) coordinados, conformando el conjunto de todos ellos un Plan de Desarrollo Integrado.

El modelo andaluz modifica el procedimiento habitual sugerido por la ley de espacios naturales en casos en los que, como ocurre en Los Monegros, la presencia y actividad antrópica es impor-



— LIMITE MUNICIPAL

▨ AREAS DE REGADÍO

--- PERÍMETRO PLAN MONEGROS II

▨▨▨▨ ENCLAVES DE INTERES ECOLÓGICO

- 1.- RETUERTA DE PINA.
- 2.- SALINAS DE SASTAGO Y BUTRALOZ.
- 3.- VALLEJANA, VAL DE ALDAS, SIERRA NEGRA Y SIERRA DE LOS RINCONES.
- 4.- EL BASAL - BALLOBAR.
- 5.- EL SALINAR DE MONTEGRILLO.
- 6.- SIERRA DE ALCUBIERRE.

tante. En estos casos, proponen la elaboración conjunta de un plan del que posteriormente se segrega el PORN, el PDI y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Los PORN suelen realizarlos técnicos imbuídos de una mentalidad fuertemente ambientalista que puede dificultar el consenso posterior con otros sectores. La elaboración simultánea, dando desde un principio entrada a todas las partes implicadas, puede facilitar la adopción de soluciones de consenso más equilibradas.

En el caso de Monegros sur, la creación de un espacio protegido, supondría la revisión a la baja de las superficies de regadío en algunos sectores del Plan Monegros II, la limitación de ciertas actividades en áreas concretas y el inicio de nuevas actividades en otras. El área más afectada por esta reducción sería la de la cubeta endorréica. En el proceso de concentración parcelaria, que precede a la transformación, la Diputación General de Aragón podría concentrar las tierras públicas en este área, con el fin de preservar los enclaves más frágiles, desviando la actividad agrícola hacia otros sectores. Los suelos de la plataforma endorréica están muy afectados por alta salinidad, lo que despierta dudas razonables sobre su capacidad agrológica después de la transformación. Además, las parcelas de la plataforma se hallan más distantes de los núcleos urbanos que las de otros sectores, por lo que los costos de explotación son mayores y, por tanto, también el riesgo de abandono. Desechadas de esta zona actividades agrícolas intensi-

vas, la declaración de un espacio natural protegido, englobado en un Plan de Desarrollo Integral, debería ser capaz de plantear actividades económicas alternativas.

La mayoría de los espacios naturales protegidos hasta la fecha, estaban muy poco transformados por la acción humana y eran muy vulnerables a la misma, por lo que hubo que restringir y delimitar las actividades permitidas dentro de los mismos. A diferencia de éstos, Los Monegros son fruto de la acción transformadora de sus habitantes y, por tanto, para su conservación y mantenimiento, no sólo serán menores las restricciones de uso, sino que algunas actividades tradicionales habrán de ser estimuladas. En el caso de que las restricciones de uso supongan una merma de los ingresos de los propietarios de la tierra, la ley antes mencionada determina la posibilidad de establecer compensaciones por la cuantía de los ingresos no percibidos. Estas actividades, que implicarían la adopción de métodos de cultivo respetuosos con el medio ambiente, están siendo actualmente fuertemente respaldadas por la CE, por lo que sería fácil conseguir cofinanciación de los Fondos Estructurales.

La compatibilidad de la protección y de la explotación de recursos debe tener su expresión territorial en la zonificación, gracias a la cual se podrán distribuir las actividades en áreas de distinta vocación o fragilidad. A esta zonificación se llega tras la superposición de la información cartografiada de recursos, riesgos, actividades actuales y conflictos. En esta

última fase del proceso es importante que se establezca una fórmula de participación de los afectados.

Los municipios afectados se beneficiarían del enorme atractivo turístico de un parque de estas características y de las inversiones y puestos de trabajo que éstos generan, favoreciendo un crecimiento del sector servicios. De esta manera, la declaración de parque, no sólo no provocaría una disminución de ingresos, sino que puede ser la causa de una reactivación económica y del inicio de nuevas actividades.

El éxito de los Planes de Desarrollo depende de la implicación de la población residente en los mismos. No será posible eliminar los celos e inseguridad que estos planes y su desconocimiento producen si no se informa a los afectados de los trabajos de planificación, se cuenta con su opinión, se facilita su integración en las iniciativas que se propugnen y se arbitran mecanismos para que éstos participen en la gestión de los programas de actuaciones que se determinen.

La Administración Autónoma debe de asumir el primer impulso planificador a través de un Plan General de Desarrollo de Zonas Desfavorecidas que incluiría a

Los Monegros. Para cada zona se elaboraría un programa de reactivación que se concretaría en unas Directrices Generales de Ordenación Territorial y, posteriormente, tal como indica la ley de O.T. de Aragón, Directrices Parciales Sectoriales y de Ambito Territorial.

Para garantizar un modelo de desarrollo ascendente y participativo, se proponen las siguientes medidas:

- Reforzar el papel de las instituciones locales ampliando sus competencias.
- Constituir con fondos públicos una Sociedad de Desarrollo sometida a derecho privado, que gestione y coordine los programas de Actuaciones que ejecuten las Directrices Parciales.
- Crear la figura de Agente de Desarrollo Local.
- Impulsar la constitución de una Mancomunidad que optimice los equipamientos y servicios.

El Parque estará regido por un Patronato cuya dirección recaerá en el Director Conservador y el Gestor de Promoción. Este último se encargará de promover actividades de la población local en el interior del parque, de manera que éste no sea percibido como un quiste en su territorio.■

LA EVALUACION DEL TERRITORIO: UNA VISION RETROSPECTIVA

FRANCISCO RAMOS LLINAS*

Una de las tres monografías que, en calidad de alumno, presenté como trabajo individual en el I CURSO DE ORDENACION DEL TERRITORIO (1975-76) ostentaba el pomposo título de «La evaluación del territorio». En ella formulaba un método de análisis de la potencialidad del suelo como soporte de determinados usos. El método, si no novedoso, era poco conocido y parecía constituir un sistema eficaz de análisis de la «vocacionalidad» del territorio, en el que se pretendía minimizar en lo posible la subjetividad que conllevan estos trabajos.

Ha pasado el tiempo y, aprovechando la invitación que se me ha hecho para colaborar en Cuadernos de Ordenación del Territorio, quizás sea oportuno reflexionar sobre el método, con la serenidad que suele derivarse del transcurso de los años y de la visión a través del filtro de la experiencia.

1. ENFOQUE DEL PROBLEMA

Un suelo presenta muy diferente valor si el usuario es un agricultor, un topo, un

colegial o un hombre sediento. La Ordenación del Territorio no es, por tanto, aséptica en sí misma. Se ordena **para algo y para alguien**. Por ello, el hecho de emitir un juicio sobre la idoneidad de un área determinada requiere fijar previamente dos elementos fundamentales: el ámbito territorial (¡ahí es nada!) y la finalidad que se persigue con la ordenación.

Supongamos resuelto el, a menudo conflictivo, problema de la delimitación física del territorio y fijada la finalidad de la ordenación. En segundo lugar, han de concretarse los factores que van a ser determinantes para decidir el grado de idoneidad de ese suelo para alojar a los usos que van a serle asignados. Así, en caso de asentamientos residenciales podrán ser determinantes la accesibilidad, las características geotécnicas, el asoleo, los vientos dominantes, etc. y en cambio, si de una finalidad agrícola se trata, pueden ser de interés de edafología, los vientos, las posibilidades de regadío, la comercialización de los pro-

* FRANCISCO RAMOS LLINAS es Ingeniero CCP y Asesor Técnico del Dpto. de Promoción de Suelo del Ayuntamiento de Madrid.

ductos, etc.

2. SISTEMÁTICA DEL PROCESO

El proceso en su concepción es muy simple: se trata de evaluar, mediante una puntuación concreta, el grado de idoneidad que presenta cada punto del terreno, como potencial soporte de un uso determinado, mediante la asignación de «puntuaciones parciales» a cada uno de los factores determinantes que previamente se han seleccionado. Del acierto en la selección y del rigor del proceso depende la exactitud de la evaluación final y, por ende, el acierto en el diagnóstico de la potencial «vocacionalidad» de las distintas partes de ese territorio.

Para llevar a la práctica el proceso, dividiremos el ámbito en un conjunto de áreas elementales A_i , bien mediante un mallado rígido, bien por selección de unidades morfológicas homogéneas, o bien por cualquier otro sistema. La experiencia parece sugerir un mallado rígido, todo lo tupido que se desee, ya que la descomposición por unidades morfológicas, aunque aparentemente presente ciertas ventajas, no deja de ser un procedimiento «visual» y puede dar lugar a notables desviaciones en la evaluación de factores determinantes no adaptables a esas unidades. No obstante, la propia dinámica del proceso puede permitir esas desviaciones, aunque ello conlleva una mayor laboriosidad en el desarrollo de los trabajos.

Dividido el territorio en las unidades elementales A_i , se asigna a cada una de

ellas una puntuación P_{ij} , que evalúa su idoneidad en relación con el factor determinante F_j (accesibilidad, clinometría, geotecnia, asoleo, edafología, vientos, orientación, etc.). De este modo, se obtiene una matriz de potencialidades, en la cual, cada elemento P_{ij} representa la evaluación del área A_i en relación con el factor F_j .

La heterogeneidad de los conceptos que se barajan obliga a menudo a aplicar pesos compensatorios, que se traducen en coeficientes correctores K_j , de forma que la evaluación final S_i de una determinada área elemental A_i viene dada por la expresión:

$$S_i = \sum_{j=1}^n K_j P_{ij}$$

La subjetividad que pueden encerrar los coeficientes K_j se podría reducir mediante una aplicación iterativa del proceso, estableciendo un desarrollo secuencial (p. ej.: con etapas de 5 años) a lo largo de un tiempo determinado (v. g.: 20 años), de forma que el análisis se realice en cada etapa, introduciendo en ella, como datos, los resultados de la etapa anterior. Estos procesos requieren una información muy completa y, aunque más largos, suelen ser también muy eficaces, ya que, una vez alcanzada la fase final de una evaluación completa, es preciso retornar al punto inicial hasta conseguir una desviación suficientemente pequeña. No obstante, hoy no son tan inabordables como lo eran hace veinte años, dado el auge que ha alcanzado el uso del ordenador.

El proceso de evaluación puede también simplificarse cuando existen factores determinantes que afectan por igual a amplias zonas del territorio, o que ofrecen escasa incidencia. En estos casos, puede acometerse el proceso mediante la aplicación de un reducido baremo de puntuaciones y coeficientes que incluso permite, en ocasiones, una solución gráfica, por superposición de tramas de diferente intensidad. Tal es el caso del ejemplo que ilustra este artículo.

3. UN CASO PARTICULAR

El caso que ilustra mi monografía, en el marco del I Curso de Ordenación del Territorio, correspondía a la evaluación de la vocacionalidad turística de una zona de la isla de Gran Canaria. Se trataba de un estudio que llevamos a cabo en la empresa en la que, a la sazón yo trabajaba⁽¹⁾ y (¡oh, sorpresa!) los resultados fueron extraordinariamente coherentes entre sí. De hecho, aquel trabajo habría de permitir una catalogación cuantificada de los terrenos, para la valoración de las aportaciones de los propietarios ante la creación de la correspondiente Junta de Compensación.

El carácter prolijo a que me obligaría la exposición detallada de aquel caso haría excesiva la extensión de este tema, por lo que, en aras de cierta concisión, y en atención al ya suficientemente castigado lector, he elegido un caso más

simple y, acaso por esa misma razón, más ilustrativo. Se trata de la evaluación de un territorio (Fig.1) para uso residencial, industrial y para espacios libres de uso público (E.L.U.P.).

Para iniciar el proceso se ha dividido el territorio mediante un mallado (Fig.2). La evaluación se va a centrar en los factores determinantes siguientes:

-Factores determinantes para uso residencial:

- A. Geotecnia
 - B. Accesibilidad
 - C. Clinometría
- S = suma

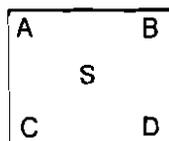
-Factores determinantes para uso industrial:

- A. Geotecnia
 - B. Accesibilidad
 - C. Clinometría
 - D. Orientación
- S = suma

-Factores determinantes para uso como E.L.U.P.:

- S. Edafología (único) = suma

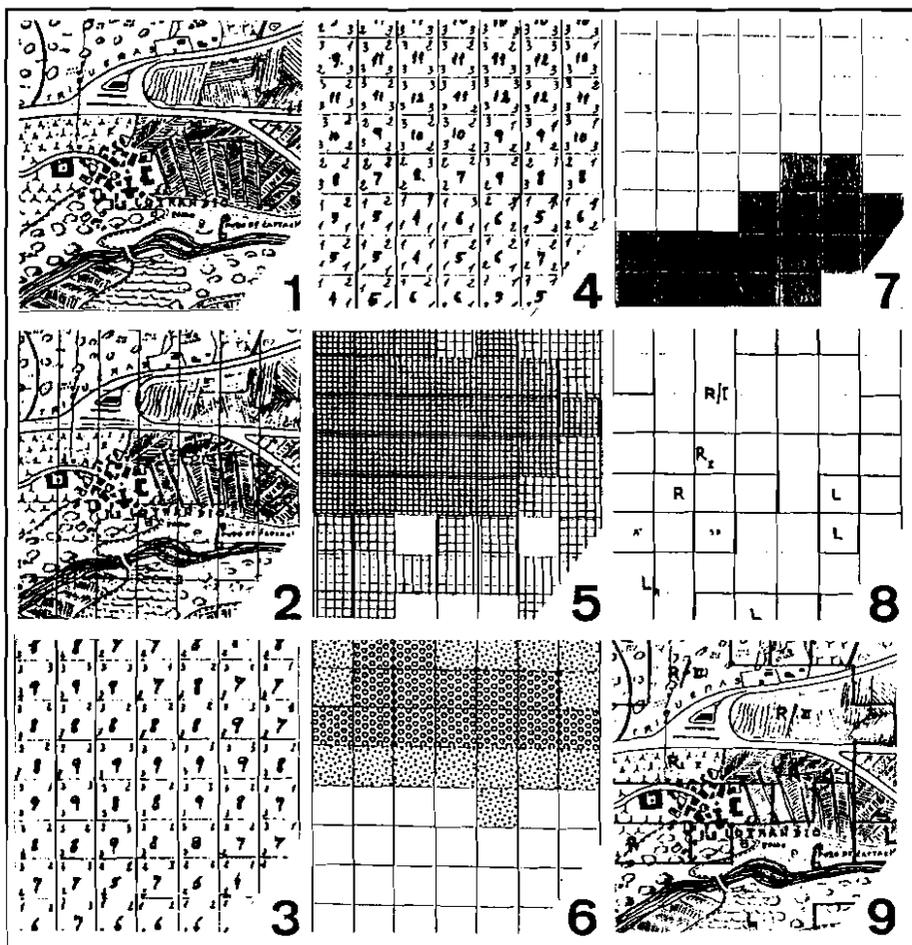
Con objeto de simplificar el proceso, se han dado aquí las puntuaciones 1 - 2 - 3, que podrían considerarse como traducciones numéricas de los conceptos «desfavorable» - «indiferente» - «favorable», en relación con la evaluación de los factores establecidos. Las Figuras 3 y 4 muestran sendas hojas de trabajo, en las que se señalan las evaluaciones de todas las celdillas elementales de la malla, con la siguiente disposición:



⁽¹⁾ Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura, S.A. (Javier de Mesones y equipo redactor). AVANCE DE ORDENACION TABAIBALES- VENEGUERA-LOS SECOS-MOGAN.

Figuras:

1. Territorio a evaluar; 2. Mallado del ámbito; 3. Evaluación para uso residencial, valoración de potenciales; 4. Evaluación para uso industrial, valoración de potenciales; 5. Evaluación residencial, áreas preferenciales; 6. Evaluación industrial, áreas preferenciales; 7. Evaluación E.L.U.P., áreas preferenciales; 8. Síntesis evaluatoria: R residencial preferente, R' residencial (subsidiario), I industrial preferente, L espacio libre, R/I residencial o industrial, RI residencial con compatibilidad industrial, LR espacio libre con compatibilidad residencial, SD sin determinación concreta; y 9. Vocacionalidad del territorio.



Siendo:

A, B, C, D = puntuaciones de los factores A, B, C, D, antes señalados, con indicación de su posición relativa.

S = puntuación final de la celdilla (= suma de puntuaciones parciales).

A partir del conjunto de las evaluaciones finales de cada uno de los tres usos posibles, se ha confeccionado un plano con tramas de diferente densidad, según el grado de aptitud final de los terrenos. En este caso, se han dispuesto tres estratos para los usos residencial e industrial y dos para los E.L.U.P. (Figuras 5, 6 y 7).

La superposición de las tramas evaluatorias permite, mediante la observación de su simple coincidencia, obtener un plano de «síntesis evaluatoria» (Fig.8) que, colocado sobre el plano del territorio en estudio, ofrece lo que pudiera denominarse PLANO DE SINTESIS VOCACIONAL. Con éste como base, puede proponerse una distribución posterior de usos preferenciales en el territorio que ha sido analizado.

4. REFLEXION FINAL

Ningún proceso de Ordenación Territorial es absolutamente objetivo y éste no es una excepción. Sin embargo, se ha expuesto aquí uno en el que, como se ha señalado al tratar los métodos iterativos, la subjetividad puede disminuirse. Aún cabría mayor reducción de ésta si los estratos de valoración se establecen en concordancia con las curvas de regresión a que pueden dar lugar las nubes de puntos generadas por las evaluaciones de las celdillas de las mallas.

En algunas ocasiones aisladas se han planteado problemas derivados de la aparición de mallas inconexas, generalmente como

consecuencia de la propia abstracción del método. El hecho no suele ser frecuente, ya que es raro que el medio presente discontinuidades bruscas, pero no es imposible. No obstante, esas desconexiones suelen poner de manifiesto errores cometidos por adopción de criterios poco realistas en el establecimiento de las bases para las estimaciones evaluatorias, los factores determinantes o los coeficientes de ponderación.

Cabe, en todo caso, señalar el interés de este método como eficaz «útil de trabajo», pero no más que como tal. Es cierto que las posibilidades que tiene el técnico para abordar estos procesos han aumentado desde la fecha en la que vio la luz mi monografía, dada la creciente proliferación de los ordenadores, que permiten utilizar mallas muy densas, pero, por contra, la implicación, cada vez mayor, de agentes de difícil evaluación, cuya incidencia no se consideraba de forma tan singular hace veinte años, conlleva cierta «dilución» de este método en el contexto general de la Ordenación del Territorio.

Todo esto obliga a que los equipos de planificación mantengan la consciencia de su propio carácter para que, sin dejar de lado la importancia de la experiencia profesional (que mantiene todo su valor) sepan reconocer, valorar y controlar su propia subjetividad, única forma de dar a este sistema, que es eminentemente técnico, el valor que realmente tiene en la Ordenación Integral del Territorio.

Cabría sacar una última consecuencia que no es, ni mucho menos, privativa de la Ordenación Territorial: cualquier método, cualquier técnica, cualquier cálculo, por abstracto, complicado o elevado que pretenda ser, nada es si no va acompañado de grandes dosis de prudencia y de sentido común. ■

ARQUEOLOGIA Y ORDENACION DEL TERRITORIO

JORGE J. VEGA Y MIGUEL*

Hace tiempo que la arqueología dejó de ser una mera técnica para recuperar objetos, diferenciándose del hacer de los anticuarios por su consideración del contexto de estos objetos materiales, para transformarse en una ciencia que permite reconstruir la historia.

Ciencia o técnica, en cualquier caso, la arqueología se encarga de racionalizar los datos desde la perspectiva de los factores sociales, económicos y adaptativos, a la hora de interpretar la conducta de las sociedades en el pasado.

1. INTRODUCCION

Los ingredientes fundamentales de la arqueología son los artefactos y su contexto, desde los restos de alimentos hasta los sedimentos y la trama del paisaje, siendo, por tanto, el territorio un elemento dinámico en el análisis del contexto. El objetivo final es determinar la relación entre cultura y territorio/ medioambiente, dando más importancia a la investigación que plantee una mejor y mayor comprensión de la

ecología humana de las comunidades prehistóricas.

Pero el territorio tiene también otra componente menos «científica» y más administrativa, como marco y soporte de los elementos de análisis, que viene constituida por los restos tangibles de algún tipo de actividad humana, en un lugar determinado y que genéricamente denominamos «**yacimiento arqueológico**».

Es un hecho evidente que en la gran mayoría de las políticas de ordenación del territorio el Patrimonio Histórico es el gran ausente. Las razones de este olvido se deben, unas veces, al desconocimiento de la existencia de los elementos patrimoniales a considerar, otras, a la ignorancia de los instrumentos legales aplicables para su gestión y en otras ocasiones, por último, a equívocas ideas que mantienen que la protección del patrimonio supone un freno al desarrollo.

Y, sin embargo, frente a los que esgrimen los argumentos antes menciona-

* JORGE J. VEGA Y MIGUEL es Arqueólogo y Diplomado en Ordenación del Territorio por FUNDICOT y la Universidad Politécnica de Valencia.

dos para justificar la ausencia de una fuerte apuesta por el Patrimonio Histórico, ha de señalarse que ni se puede alegar la ausencia de instrumentos legales, ya que, como veremos más adelante, existe abundante normativa estatal y autonómica sobre esta materia, ni hay tanto desconocimiento desde el punto de vista cuantitativo, aunque debe reconocerse que queda mucho trabajo de catalogación por realizar.

2. INSTRUMENTOS JURIDICOS

Aunque siempre haya sido una legislación desordenada y de difícil interpretación coordinada, así como fragmentaria y dispersa, debemos decir que ha existido una constante preocupación por evitar el deterioro en que se encontraba el Patrimonio Histórico y Arqueológico Español. Las primeras normas legales que intentaron proteger el Patrimonio Histórico y Arqueológico datan del siglo XVIII y surgen al amparo de los monarcas de la Ilustración.

Hasta hace poco tiempo, el concepto de «**monumento**» centraba toda la teoría jurídica tradicional sobre patrimonio cultural. Recientemente, se ha ido ampliando a lo que se ha denominado «**conjunto o sitios históricos**», aunque sin cambiar el tradicional tratamiento técnico.

Desde el punto de vista teórico, el derecho del patrimonio histórico se ha mantenido aislado de otros sectores afines del ordenamiento, marginándose por la peculiaridad de su objeto (grandes catedrales, obras pictóricas, etc.), considerado como difícilmente asimilable a cualquier otra realidad. Esta concepción daba

como resultado que la política de Bellas Artes se limitaba a conservar el objeto con técnicas meramente restauradoras.

En la actualidad, existe la idea de bien cultural entendido como **todo aquél que incorpora una referencia a la historia de la civilización**, superando el concepto de arte al incluir en su protección otros muchos aspectos, como la arquitectura tradicional, técnicas de artesanías tradicionales, etc. De esta manera, se justifica la acción pública sobre los bienes culturales dividiendo la propiedad de éstos, por un lado, según la naturaleza del objeto como soporte físico y, por otro, la utilidad que reporta a la colectividad, introduciendo, de este modo, la tutela de los poderes públicos por el derecho que la colectividad tiene sobre ellos.

Desde el punto de vista práctico, el Derecho del Patrimonio Histórico y Arqueológico ha sufrido una importante presión por parte del Ordenamiento Territorial, sobre todo, desde una de sus ramas más importantes como es el Derecho Urbanístico, llegando a existir una dualidad de ordenamientos protectores y diversidad de órdenes competenciales motivadas por una falta de coordinación entre Bellas Artes y los urbanistas.

Sin embargo, es evidente que no puede haber protección de los bienes culturales fuera del marco de la ordenación y planificación territorial porque, incluso, un monumento aislado forma parte de un conjunto vivo que hay que ordenar en su totalidad.

Con la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio Histórico Español en 1985 y

su Reglamento, se dotó de un amplio marco jurídico en esta materia que se está viendo completado con posterioridad mediante la aprobación de normativa autonómica que la desarrolla (Comunidad de Madrid, Andalucía). Asimismo, la protección del Patrimonio Cultural viene dada desde otros campos del derecho, como el derecho penal, administrativo, el medioambiental y desde otros niveles institucionales, son varios los Convenios y Tratados internacionales y comunitarios ratificados por el Estado Español.

Cabe concluir que es imprescindible la colaboración y coordinación entre los distintos niveles institucionales con competencia en la materia y la aplicación integrada de toda la normativa vigente sobre patrimonio histórico, arqueológico y cultural, entendiéndolo como un bien común con gran incidencia en el contexto territorial en el que se ubica, ya sea urbano o rural.

3. LA CARTA ARQUEOLOGICA COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION

3.1. Definición

La necesidad de reunir en un documento todos o la mayoría de los yacimientos arqueológicos que existen en una zona determinada, ha propiciado la generación de las Cartas Arqueológicas por parte de los organismos oficiales competentes, como son los Servicios de Arqueología de las Consejerías de Cultura de las distintas Comunidades Autónomas. Aunque están realizadas con

metodologías poco intensivas, por aplicarse a territorios de gran extensión, son documentos de primera mano para el conocimiento de los potenciales arqueológicos. Generalmente son de acceso restringido, debido a la posibilidad de depredación que el Patrimonio puede sufrir en manos irresponsables y no controladas.

La Carta Arqueológica es, en definitiva, un mapa en el que se reúnen, dentro de un ámbito administrativo concreto (provincial, comarcal, municipal), toda una serie de conocimientos sobre Patrimonio Arqueológico.

3.2. Fuentes

Estos conocimientos han sido recopilados en una serie de fuentes fundamentales de información, como son:

- Bibliografía general y específica.
- Fondos museográficos.
- Recogida de tradiciones orales o escritas sobre posibles yacimientos.
- Observación directa del territorio a través de una prospección arqueológica superficial.

Toda esta información es la que permite la localización espacial de los yacimientos y la posterior ubicación de los mismos en un documento cartográfico.

3.3. Contenido

Además, la Carta Arqueológica persigue reunir todas las características posibles de estos yacimientos documentados, como son su clasificación cultural, o al menos una asignación aproximada, o el tipo de yacimiento de que se trate

(poblado, necrópolis, arte rupestre, etc.).

Otros aspectos que debe recoger son la descripción del entorno en que se sitúa (topografía, vegetación, tipo de suelo, etc.); la delimitación, con la mayor exactitud posible, de la extensión que ocupa; la definición del estado de conservación en que se encuentra el yacimiento; la descripción de los restos visibles y del tipo de actuación desarrollada (prospección, excavación, consolidación, etc.).

Para la localización del yacimiento, una de las actuaciones prioritarias en la elaboración de las Cartas Arqueológicas, suelen utilizarse los planos elaborados por las Consejerías de Ordenación del Territorio, y se hace con precisión y a la mayor escala posible (1: 5.000, 1: 25.000), empleando el sistema de coordenadas UTM junto con otros sistemas auxiliares de representación como fotografía aérea, croquis de situación y vías de acceso. Todos estos datos tienen una gran importancia a la hora de establecer medidas de protección posteriores, ya que la Carta Arqueológica surge de la necesidad de «conocer para proteger». Al ser éste su principal objetivo, cuanto mayor sea el número de elementos de análisis disponibles al caracterizar un yacimiento, menos conflictivo será admitir la necesidad de su protección.

3.4. Fases

En una primera fase, por tanto, se acomete de forma sistemática la prospección bibliográfica completa del término o términos municipales de una determinada zona, a través del análisis de la

documentación existente en los distintos centros de documentación (bibliotecas, archivos, cartotecas con servicio de documentación histórica, etc.).

A continuación, en la segunda fase, se procede al reconocimiento visual del territorio mediante una prospección arqueológica superficial que permita identificar los restos que permanezcan en superficie, y que existen elementos del registro cultural que no están catalogados o descritos y, por tanto, no hay testimonios documentales de su existencia.

Para realizar prospecciones de campo se cuenta con una amplia variedad de procedimientos, que van desde el muestreo selectivo de superficie al de cuadrículas sistemáticas. El valor del estudio dependerá del nivel del registro de detalles y de la naturaleza del registro cultural estudiado.

Las prospecciones superficiales permiten identificar con un alto grado de certidumbre puntos de interés arqueológico al objeto de delimitar, con posterioridad, las áreas de máxima densidad de yacimientos. Una vez definidas estas áreas, se inician los trámites para su declaración como Bien de Interés Cultural con categoría de Zona de Protección Arqueológica, por su valor actual y porque potencialmente en ellas pudieran aparecer nuevos hallazgos en el futuro.

3.5. Carta Arqueológica y Ordenación del Territorio

Una vez localizados y catalogados los yacimientos y zonas arqueológicas, debe procederse a su protección y puesta en

valor, tanto en el medio urbano como en el rural. Para ello, los valores culturales han de tenerse en cuenta en la toma de decisiones, especialmente en las relativas a actuaciones con gran incidencia territorial, como pueden ser las obras públicas, poniendo los medios necesarios para evitar los impactos ambientales negativos y, sobre todo, las pérdidas irreparables o, al menos garantizando la máxima documentación científica del bien objeto de destrucción.

La protección puede venir dada, no sólo desde el planeamiento municipal general y su desarrollo (Planes Generales, Normas Subsidiarias y Complementarias, Planes Parciales, Especiales y Estudios de Detalle) al incorporar las Zonas Arqueológicas, sino también mediante la elaboración de Planes Especiales de Protección específicos para las áreas afectadas por una declaración de Bien de Interés Cultural de una Zona Arqueológica.

Otra posibilidad interesante sería la redacción de «Ordenanzas Arqueológicas», en las que se incluya un Catálogo o Inventario de Yacimientos o Zonas Arqueológicas.

Asimismo, existen figuras jurídicas de protección de los lugares con alto valor estético o cultural, como los «Paisajes Protegidos», recogidos en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre de 27 de marzo de 1989, y figuras análogas

establecidas por las legislaciones autonómicas.

Por último, hay que señalar que es absolutamente imprescindible el trabajo interdisciplinar en esta materia, debiéndose reconocer la necesidad de la participación de los arqueólogos en la elaboración y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial.

Esta presencia puede darse desde los primeros momentos de elaboración de un determinado planeamiento, cuando se establecen criterios y objetivos, pero, sobre todo, en la fase posterior, cuando se realiza el diagnóstico de la problemática territorial mediante el análisis de sus componentes.

Es cierto que no se ha logrado incluir de una manera definitiva el Patrimonio Arqueológico en uno solo de los cinco subsistemas que componen la estructura clásica de un territorio (medio físico, población, economía, infraestructuras de conexión y marco administrativo), y que generalmente se ha venido tratando, en las escasas ocasiones en que se tenía en cuenta, como un elemento singular.

Pero aunque la arqueología sea una ciencia social, el tratamiento del Patrimonio Arqueológico puede enfocarse tanto desde el punto de vista de la población y su raíz cultural, como de un sector más del medio físico y puede ser un factor muy importante al analizar las interrelaciones que se dan entre ellos.■

BIBLIOGRAFIA

- BUTZER, K.W. (1980), Context in archaeology: an Alternative Prospective, *Journal of Field Archaeology* nº 7.
- GARCIA-ESCUADERO, P. y PENDAS GARCIA, B. (1986), *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Madrid.
- HODDER, I. (1988), *Interpretación en Arqueología*, Barcelona.
- HODDER, I. (1982), *Spatial Analysis in Archaeology*, Cambridge U.P.
- MENDEZ MADARIAGA, A. (1991), *La protección del Patrimonio Arqueológico*. El ejemplo de Alcalá de Henares, en *Arqueología, Paleontología y Etnografía* nº 2, Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- VELASCO STEIGARD, F. (1991), *El programa de Carta Arqueológica en la Comunidad*, en *Arqueología, Paleontología y Etnografía* nº 1, Consejería de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- VEGA Y MIGUEL, J.J. (1991), *Los Recursos Culturales en los Estudios de Impacto Ambiental. Aproximación a un modelo teórico*, II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Valencia.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ*

A partir de las experiencias desarrolladas por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA), el autor reflexiona sobre el estado actual y el futuro de la Ordenación del Territorio tras ocupar dicha Dirección General por un período de treinta meses. La organización del Tercer Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Urbanismo y la creación de una comisión de trabajo sobre tales asuntos en el seno de FUNDICOT, constituyen el colofón de estas reflexiones.

El Director Editorial de Cuadernos de Ordenación del Territorio me ha pedido que realice un breve artículo sobre las experiencias ligadas a cerca de dos años y medio de Director General en el campo específico de actuación de nuestra Asociación. Y, aunque a lo largo de este tiempo he procurado que la Asociación estuviera informada y colaborara, bien globalmente (conferencias-discusiones sobre el Libro Blanco del Territorio y sobre El Texto Refundido de la Ley del Suelo), o bien a través de algunos de

sus miembros, con las correspondientes becas o contratos, también pienso que puede ser de interés resumir las reflexiones que se derivan de una dinámica crecientemente compleja en España, en el marco de un futuro que también aparece como tremendamente complejo y no precisamente optimista.

Sintetizando los aspectos que definirían la situación actual en España, necesariamente hemos de referirnos a temas que van desde la ordenación del territorio a nivel de la Unión Europea, hasta las ineficiencias de la filosofía urbanística actual en municipios rurales, con problemática muy distinta de la que ha guiado la elaboración de la Ley del Suelo de 1956 y sus sucesivas reformas de 1975 y 1990.

Tanto en países de la Unión Europea como en países iberoamericanos, existe una preocupación creciente por la política territorial. Preocupación que se ha incrementado tras la Conferencia de Río y la asunción del concepto director de «desarrollo sostenible»; y, en particular, en el caso de la Unión Europea,

* ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ es Catedrático de Urbanística de la Universidad Politécnica de Valencia y Director Académico del XIX COT.

por la aceptación entre sus principios rectores del concepto de «crecimiento sostenible» (correctamente hemos de referirnos a «desarrollo sostenible»).

Tanto en la Comisión como en el Parlamento europeo existe una preocupación creciente por la incorporación de la dimensión medioambiental a la política económica, infraestructural, etc. O, lo que es lo mismo, existe un creciente interés por la ordenación del territorio como marco de consecución del señalado «desarrollo sostenible». Documentos de la Comisión, como el «Europa 2000» o el «Europa 2000+», en realización, o distintos documentos de Análisis territorial y de ordenación del territorio de los distintos países europeos, muestran claramente esa preocupación.

Así, hay que destacar que los alemanes han elaborado, en agosto de 1993, un documento -con la seriedad que les caracteriza- donde recogen las propuestas a desarrollar durante su presidencia de la Unión, a partir de julio de 1994. El documento se titula «Políticas de Reordenamiento Territorial en el Contexto Europeo. Bases de discusión», y ha sido enviado a los distintos países de la Unión Europea para que les remitieran observaciones.

En este documento, los alemanes, siguiendo la línea de los holandeses y de los daneses, pretenden potenciar muy fuertemente una política de ordenación territorial europea que, aunque a grandes rasgos coincide con el tipo de política que personalmente considero conveniente, presenta unos objetivos que, en algunos casos, son contradictorios

con los intereses españoles.

En concreto, uno de los aspectos más problemáticos es el interés de los países del norte de Europa por el desarrollo en las fronteras con el este europeo. Con este fin, defienden la necesidad de articular políticas de ordenación del territorio que afecten a los países a ambos lados de las mismas -con la aplicación de los correspondientes fondos comunitarios-, y que tengan como objetivo «evitar tensiones y asegurar la paz social». Aunque en su documento se cita el sur mediterráneo y la problemática africana, el acento está claramente puesto en los países germanos del este europeo. Coinciden, en este sentido, con el interés que también los holandeses han manifestado en sus documentos de ordenación territorial por el este europeo, cuya conexión e integración consideran el marco de desarrollo de inversiones más recomendable para el conjunto de la Unión Europea.

Como consecuencia, la competitividad entre el este y el sur de Europa para la atracción de ayudas e inversiones es ya muy fuerte, pero va a serlo todavía mayor en el futuro. Y este pronunciamiento de los países del norte de Europa por el desarrollo del este europeo, ha de ser debidamente contrarrestado, también a nivel técnico desde España, si no nos queremos ver seriamente perjudicados en el proceso.

Alemania propone incrementar el peso de las decisiones de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio. Para ello pretende potenciar los análisis territoriales como base de su propuesta

de que las hasta ahora reuniones informales de Ministros encargados de la Ordenación del Territorio, se conviertan en formales, con el mismo estatuto decisorio que las del resto de temas (Economía, Transportes, Medio Ambiente, etc.).

Ante la crítica establecida por países como Gran Bretaña, defensores extremos del liberalismo frente a la planificación, respecto a que ni la Unión Europea ni muchos de sus países miembros tienen competencias en Ordenación del Territorio, los alemanes señalan, con mucho acierto, que éste es un aspecto básicamente formal, pero en absoluto real. Las competencias que los distintos tratados constitutivos de la Unión Europea han ido confiriendo a ésta en materia de agricultura, medio ambiente, infraestructuras, transportes e industria, entre otras materias, constituyen en la práctica un marco de actuación real, de cuya aplicación se han derivado fuertes modificaciones territoriales. Como señalan los alemanes, las consecuencias territoriales no se pueden separar del tipo de políticas adoptadas, por lo que aquellas deben, para el futuro, considerarse previamente a la modificación o nueva implantación de políticas sectoriales. Y lo mismo piensan que sucede para los países miembros que, en su opinión, deberían ser los responsables de elaborar los documentos que, agregadamente, permitieran definir el marco territorial de la Unión Europea del Siglo XXI, cuya necesidad consideran perentoria.

Este enfoque de que la acción real de ordenación del territorio cada vez en

mayor medida se encuentra repartida entre la Unión Europea y, en nuestro caso, el Estado Español, es el que personalmente siempre he defendido frente a la actitud de los que, con base exclusivamente normativa, dicen que la ordenación del territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La ordenación del territorio la realizan las instancias que deciden las políticas básicas territoriales; y éstas, a ciertos niveles, cada vez están más claramente residenciadas en la Unión Europea y en el Estado.

En el Estado Español, en la práctica y con pequeñas excepciones, la ordenación actual del territorio se ha condicionado fundamentalmente desde la intervención estatal; aunque, desgraciadamente, sin ser siempre conscientes de este hecho, con numerosas ineficiencias derivadas de un enfoque fundamentalmente sectorial, y con los problemas finales por todos conocidos.

En síntesis, y desde esta perspectiva, los alemanes proponen que la Unión Europea elabore unas Directrices, resultado integrador de los Documentos correspondientes a elaborar por cada Estado como imagen-escenario deseable para su país. Estas Directrices, que necesariamente deberían tener un carácter dinámico y flexible, serían el marco en el que se inscribirían y coordinarían las políticas competenciales de la Unión Europea y de los respectivos Estados.

Desde el punto de vista técnico y metodológico propugnan un esquema correcto y equiparable al que hemos se-

guido en la Dirección General a lo largo de estos dos años y medio. Y ello, tanto respecto a los elementos a definir del sistema de ciudades, de las infraestructuras y, sobre todo, en el marco del objetivo de «desarrollo sostenible» asumido por la Unión Europea, de la consideración del medio ambiente.

Lamentablemente, en los procesos de reestructuración del Ministerio nunca se ha considerado adecuadamente que no tiene sentido, ni es operativa, una política ambiental separada de una política de ordenación del territorio. El objetivo de «desarrollo sostenible» es un objetivo de ordenación del territorio y no de medio ambiente; y no podría ser de otra forma, ya que la consideración del ambiente natural y de la conservación de los recursos no es más que una de las partes que hay que tener en cuenta, junto a la actividad productiva, infraestructuras, etc., que son los elementos que constituyen el ámbito de intervención de la ordenación del territorio. Para ésta, la consideración de los elementos que se interrelacionan en el espacio (de manera equiparable a lo que sucede en el Urbanismo con todos los aspectos que se interrelacionan en la ciudad), ya provengan de la intervención agrícola, infraestructural, industrial, etc., es el marco específico de análisis, regulación e intervención. Y el «desarrollo sostenible» debe ser el resultado derivado de esa regulación e intervención.

Una política ambiental, por un lado, y otra de infraestructuras, por otro, no

tienen posibilidades de definir de forma coherente una política integral de «desarrollo sostenible». Y mucho menos si ambas políticas no están a su vez concertadas y coordinadas con la política urbanística, con la política de equipamientos y servicios públicos, con la política agraria, con la política industrial y con la política de I+D, que son, hoy por hoy, los elementos fundamentales de la dinámica de transformación de la sociedad.

Con la división actual de funciones a nivel de la Administración General del Estado, que lamentablemente se reproduce miméticamente en la mayoría de Comunidades Autónomas, van a ser muy numerosas las superposiciones, descoordinaciones y contradicciones. Aunque el enfoque que se mantiene desde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda me parece correcto, técnica, ideológica y socialmente, éste no puede ser completo al faltarle la primera fase del proceso (planificación) y no tener más remedio que actuar a la «defensiva» en la consideración de la relación entre «infraestructuras» y «desarrollo sostenible».

El Plan Director de Infraestructuras (PDI 1994-2007) ha significado un cambio cualitativo en los enfoques de intervención a nivel del principal Ministerio inversor y transformador del territorio. Por primera vez, se ha pretendido enfocar conjuntamente las infraestructuras de transportes, ciclo del agua y problemática ambiental, en el marco de la ordenación del territorio del Estado Español. Las intenciones, sin embargo,

han quedado al final bastante alejadas de la práctica, que se ha mostrado mucho más compleja y condicionada por instancias de distinto signo. El resultado dista mucho de lo que sería deseable, aunque significa un primer paso de indudable interés desde la perspectiva de la ordenación del territorio.

Una lectura crítica del PDI en su versión actual, lleva a la conclusión de que a su través no se pueden conseguir los objetivos del «desarrollo sostenible», que permitan satisfacer las necesidades territoriales y urbanas de la España de fin de siglo, en el marco de una Sociedad de Bienestar. Y ello, porque en el PDI se siguen manteniendo muchos aspectos caracterizadores de una cierta «filosofía» oficial.

Esta «filosofía» liga el «poder» e «importancia» relativo de cada Comunidad Autónoma, sector o servicio al volumen de inversiones y de obras que realizan. No se cuestiona la conveniencia o inconveniencia de las mismas, e incluso la discusión sobre si la solución que se adopta es la mejor pasa a un segundo plano frente al hecho de contratar y ejecutar el mayor volumen de inversión posible. Y ello tanto porque mayores volúmenes de inversión se consideran siempre positivos (al margen de su coste de oportunidad), como porque, a la postre, una medida de «eficiencia» es el volumen total de obra ejecutada.

El resultado es que se proponen algunas inversiones o planes de actuación, pqr ejemplo, en el sector transportes, al margen de los volúmenes de demanda esperados y de los niveles de servicio

asociados; por el contrario, no se tienen en cuenta criterios de eficiencia energética, ambiental o territorial. Así, muchas inversiones se consideran al margen del planeamiento urbanístico o del desarrollo territorial previsible para el área de influencia de la actuación; o, lo que todavía es más grave, existen actuaciones en el sector transportes al margen de otras inversiones de desarrollo de modos de transporte alternativos.

El PDI debería haber sido el marco donde este tipo de problemas se estudiaran y resolvieran; y donde se propusieran las correspondientes líneas de actuación, en el seno de una política territorial de «desarrollo sostenible», en la que cada infraestructura jugara un papel claro y específico. Y en el que criterios de racionalidad y eficiencia en las inversiones situara puertos, aeropuertos, ferrocarriles y carreteras en un esquema coherente, cuanto menos. Desde la óptica de la ordenación del territorio, la inversión en el sistema de transportes en su conjunto, y en cada uno de los modos, en particular, sólo tiene sentido desde un enfoque integrado, que tenga en cuenta la dimensión productiva, ambiental y social (en una palabra, territorial) de estas inversiones, y las necesarias relaciones de complementariedad y competitividad que existen entre los modos. Si el objetivo, como pienso que debe ser, es el «desarrollo sostenible», las necesidades de integración de las distintas políticas todavía es superior.

Y ello implica que sea desde el marco de la planificación territorial (que necesariamente también tiene que ser ambien-

tal) desde el que se establezcan las funciones a cubrir por cada modo de transporte en la sociedad actual y futura; los niveles de coordinación, complementariedad o sustitución, en su caso, entre modos; las necesidades de inversión para atender a las demandas de transporte previsible, o las demandas de inversión ligadas a otras intervenciones territoriales que permitan propiciar el despegue de ámbitos territoriales deprimidos o en declive. Y lo mismo habría que reiterar para el resto de infraestructuras.

En esta línea, desde la Dirección General, y con los anteriores objetivos, desde el 1 de septiembre al 12 de febrero de 1992, se elaboró la Sección I del PDI («El marco territorial. Condicionantes y potenciales de desarrollo») y se pusieron en marcha, entre otras, las actuaciones de realización de un Libro Blanco de la Ordenación del Territorio en España (con FUNDICOT se realizaron unas primeras sesiones de discusión), que no ha dado tiempo a terminar, y la puesta a punto de un Sistema de Información Territorial, que en gran parte está ya operativo para la culminación del anterior documento y para realizar el seguimiento de las transformaciones territoriales producidas en España. Ambos aspectos son fundamentales para una política infraestructural coherente y espero que las correspondientes labores se continúen en la actual Dirección General de Planificación.

Volviendo a las propuestas del Documento alemán, el segundo aspecto importante a destacar se centra en la con-

cepción que realizan del principio de «subsidiariedad», que tratan de aplicar a la gestión territorial y que, curiosamente, en ciertos aspectos coincide con la propuesta de Administración única realizada por Fraga.

Como es conocido, el principio de «subsidiariedad» ha sido promovido fundamentalmente por los ingleses para limitar al máximo el nivel de intervención de la Administración europea. Según este principio, la Comisión Europea sólo gestionaría subsidiariamente aquellos aspectos que los Estados no pudieran gestionar adecuada y eficientemente. Paralelamente, los alemanes proponen que la gestión territorial (por ejemplo, realización y mantenimiento de las infraestructuras definidas a nivel de las Directrices Europeas que proponen realizar) debe descentralizarse, siguiendo el anterior principio, hasta el nivel territorial más adecuado para cada tipo de intervención (siempre recogida a nivel de Directrices y, por lo tanto, aprobada a nivel de la Unión Europea y/o del Estado respectivo).

En última instancia, las intervenciones municipales serían gestionadas por los municipios, y las regionales, en el caso español, por las Comunidades Autónomas, estando la Administración General del Estado encargada de decir qué se va a hacer -a través del correspondiente planeamiento, con lo que la ordenación global del territorio adquiere un peso fundamental-, controlar que se haga lo previsto y financiar su ejecución y mantenimiento.

Aunque personalmente pienso que esta

filosofía tiene aspectos muy positivos, que incrementan la racionalidad y eficiencia de la actuación pública, lo cierto es que su aplicación requeriría reformas constitucionales en España. No hay que olvidar que en la Constitución los marcos competenciales no se establecen buscando la eficacia administrativa, sino atendiendo a razones políticas (que a su vez incorporan consideraciones históricas, culturales, etc.). Lo cierto es que, hoy por hoy, las Comunidades Autónomas se podrían negar a realizar acciones incluidas en las citadas Directrices con la presentación de recursos de inconstitucionalidad, que harían inoperante el proceso. Lo cual no quiere decir que no sea conveniente un estudio en profundidad del balance de ventajas y desventajas que se podrían derivar de una modificación Constitucional que viabilizara esta forma de gestión con las correspondientes garantías.

Como se puede apreciar, existe una clara dinámica esperable en Europa en materia de ordenación del territorio-desarrollo sostenible; dinámica cuyo conocimiento y análisis exige un trabajo continuado en el que pienso que la Asociación debería tener algo que decir.

Por otra parte, y por motivos de no superar la extensión solicitada para este artículo, no me he referido a la situación iberoamericana (donde la dependencia en estos temas de Alemania, Holanda, Francia, etc., muchos desearían que, por motivos culturales, fuera sustituida por la española). En otra ocasión me referiré a los viajes realizados por Argentina, Chile y Uruguay, donde se ha

colaborado en Seminarios distintos, se han puesto en marcha -con reuniones de trabajo metodológico con los respectivos equipos- Convenios firmados con el Gobierno de Tucumán (Argentina) y Uruguay (Area Metropolitana de Montevideo), y se han celebrado reuniones con el Gobierno de Argentina, Chile, Perú y Colombia para la discusión de Convenios, algunos firmados en 1993. La colaboración social, técnica, política y económica que demandan los países iberoamericanos en el campo de la ordenación del territorio es otra demanda que la Asociación no puede olvidar.

En la doble dirección antes señalada quiero aprovechar este artículo para comunicaros que he empezado a organizar el Tercer Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, para 1995, en Valencia, al igual que los dos anteriores, en el que espero contar con vuestra colaboración y la de la Asociación, tanto a nivel central como de sedes. Dado que la próxima Convocatoria del COT es la vigésima, podría ser muy adecuado este Tercer Congreso como colofón del mismo. Por otra parte, y visto el señalado interés creciente que existe en Europa y en Iberoamérica por la definición de políticas territoriales, creo que este Congreso puede tener una importante incidencia mundial.

En paralelo a la organización del Congreso, he elaborado unas bases para constituir en el seno de la Asociación una Comisión de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, que se encargaría tanto de la colaboración

en la realización del Congreso, como de preparar documentos de opinión sobre la dinámica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente que se registra en la Unión Europea, en general, y en España, en particular. Los que estéis interesados en participar en esta Comisión, os ruego que os pongáis en contacto conmigo, o directamente con la Secretaría de la Asociación.

Desgraciadamente, no me he podido referir a la dinámica de realización del Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuyo proceso de concertación con Co-

munidades Autónomas y Ayuntamientos, con más de sesenta reuniones y con diecisiete borradores distintos del proyecto de Real Decreto, tendría, sin duda alguna, gran interés para muchos asociados; ni a la definición de la Política de Suelo y de Ciudades elaborada y propuesta desde la Dirección General; ni a la creación de la Comisión de Expertos de Urbanismo, cuya labor comenzó el pasado treinta y uno de enero. Por motivos de espacio no ha podido ser en este artículo, pero espero poder hacerlo en otro próximo.■

Madrid, 5 de febrero de 1994.

TEXTOS FUERA DE CONTEXTO EL TERRITORIO DE LOS DESASTRES NATURALES SIC

Los desastres naturales acaecidos en diversos puntos del planeta, se han transformado en noticias destacadas en los tres últimos meses de ordenación del territorio. Su reseña nos sirve para reflexionar sobre la creciente vulnerabilidad que exhibe la sociedad moderna frente a fenómenos que se han desencadenado desde siempre. A veces, como en el caso de los incendios forestales, las inundaciones y los terremotos, sus efectos se han visto agravados por las propias imprevisiones de los modelos de crecimiento y por la carencia de medidas reales para aminorar su cuantía. En otros casos, estos desastres constituyen motivos suficientes para mejorar los controles sobre la calidad de los edificios y de las infraestructuras, formular planes de riesgos, etc. De este modo, dejarían de ser hechos significativos sólo a la hora de lamentar daños, pero después largamente olvidados.

1. LOS TERRITORIOS DEL AGUA (I)

Las fuertes lluvias torrenciales que afectan esta semana el oeste de Europa provocaron ayer una fuerte crecida del Rin, especialmente a su paso por el «land» alemán de Renania-Westfalia. La magnitud de las tormentas ha sido de tal calibre que el río se desbordó en Bonn y Colonia, provocó el caos en decenas de ciudades alemanas y cientos de habitantes tuvieron que ser evacuados de sus domicilios y puestos de trabajo. El dato más significativo es que el caudaloso río europeo inundó el patio y los sótanos del flamante nuevo Bundestag y obligó al ejército germano a intervenir para garantizar la seguridad del edificio parlamentario. Las fuertes tormentas que afectan al centro de Europa desde el pasado lunes provocaron inundaciones y desbordamientos de ríos en ciudades y áreas rurales de Holanda, Bélgica y Francia.

La Vanguardia, 24.12.93

2. LOS TERRITORIOS DEL AGUA (II)

La cresta de la riada del Ebro, que durante todo el día de ayer estuvo atravesando Zaragoza, alcanzó una altura máxima de 4,77 metros de altura a su paso por el puente de Santiago. La crecida llegó a la capital de Aragón en torno a las nueve de la mañana e inundó las instalaciones del Club de Natación Helios y del Club Náutico, así como el parque de la arboleda de Macanaz. También se vio afectado el barrio de Monzalbarba y el Parque Sindical, en La Almozara. La avenida, causada por las intensas lluvias y nevadas caídas a fines de la semana pasada en los Pirineos y en el Cantábrico, no llegó a alcanzar los cinco metros de altura previstos inicialmente y se mantuvo dentro de los valores registrados en la crecida de diciembre de 1992. La riada, que ha provocado el corte de la carretera A-126, entre Alagón y Tauste, se desplaza ahora aguas abajo de Zaragoza.

Diario 16, 30.12.93

3. LOS TERRITORIOS DEL AGUA (III)

Se tiene poca vergüenza de repetir esta perogrullada: mientras llueve mucho, el agua sube y las orillas se desbordan. ¿Qué se hace?. Es necesario, en efecto, que la crecida vaya a alguna parte. En tal caso, desciende por las pendientes e inunda los llanos. Entonces, se indignan de verdad. ¿Cómo?, ¿se han gastado millones para construir diques-depósitos río arriba de París, y los caminos de la orilla una vez más se han inundado?. ¿Cómo?, dicen los camargueses: ¿la Cía Nacional del Ródano se jacta de haber equipado la totalidad del río, y he aquí que un otoño lluvioso desborda el Ródano como otras veces, incluso más que otras veces?.

Le Monde, 07.01.94

4. TERREMOTOS (I)

Un terremoto de cinco grados de magnitud en la escala de Richter y localizado en la provincia de Almería provocó ayer escenas de pánico en una amplísima franja de la población almeriense y granadina. El seísmo, registrado en el observatorio del Instituto Andaluz de Geofísica con sede en Granada a las 15.22, ha sido el mayor de los acontecidos en Andalucía oriental en los últimos años. Como consecuencia del temblor de tierra se desplomaron algunas paredes en las poblaciones almerienses de Berja y Adra, entre las cuales fue localizado el epicentro (...) En Motril, numerosos vecinos, sobre todo los que residen en pisos altos, abandonaron en estampida las viviendas y se concentraron en la calle. Durante los instantes posteriores al terremoto se vivieron escenas de terror. Asimismo, se produjeron caídas de objetos y fisuras en ciertos elementos arquitectónicos.

El País, 24.12.93

5. TERREMOTOS (II)

Los numerosos terremotos que se han producido en la provincia de Almería desde el pasado 23 de diciembre han provocado daños evaluados, según las primeras estimaciones, en más de 100 millones de pesetas. En Adra, la localidad más afectada por los temblores, el alcalde, Joaquín Navarro (PSOE), ha hecho público un bando en el que aconseja que se revise el estado de las edificaciones. El bando advierte que los terremotos han podido originar «un deslizamiento de los antepechos de las terrazas» y recomienda que se revisen voladizos y comisas «en evitación de que nuevos terremotos o fuertes vientos los hagan caer sobre la vía pública». Mientras, el Instituto Geográfico Nacional está elaborando un informe y estadísticas sobre las repercusiones de los seísmos. Una de las consecuencias de los movimientos de tierras en Almería ha sido la demolición del colegio diocesano, cuya estructura se vio seriamente afectada por los terremotos.

El País, 08.01.94

6. TERREMOTOS (III)

Treinta horas después del terremoto, unos 300.000 hogares de la periferia noreste de Los Angeles seguían incomunicados y sin electricidad. El centro de la megalópolis (ocho millones de habitantes) sólo ha sufrido mínimos desperfectos y ayer comenzó a funcionar con casi total normalidad. A simple vista, nadie diría que hace 48 horas tembló la tierra. Los efectos del seísmo se dejaron también sentir en Hollywood, a más de 20 kilómetros del epicentro. Una casa de cuatro pisos se derrumbó en la confluencia de Hollywood Boulevard y de la Webster Avenue. Las grandes mansiones de los ricos del cine quedaron prácticamente intactas. Hubo, eso sí, algunas roturas de cristales en los puestísimos comercios de Rodeo Drive. En la exótica Malibú también tuvo eco el seísmo. La playa amaneció ayer desierta; la gente apenas salió de sus casas pese a lo soleado del día.

El Mundo, 19.01.94



7. TERREMOTOS (IV)

El tráfico avanza a un ritmo de cuatro manzanas por hora en Los Angeles. Nada podía afectar más a esta ciudad que el corte de una parte sustancial de su red de autopistas, en torno a la cual se mueve este gigante urbanístico que desde hace años es el máximo exponente mundial de la cultura del automóvil. Costará meses y cientos de millones de dólares poner en orden de nuevo todo el enjambre de carreteras que cruzan diariamente tres millones de vehículos (...) Esta es la peor consecuencia del fuerte terremoto que el lunes, 17, sacudió esta ciudad. La cifra de muertos ha ascendido ya a 44. Las pérdidas materiales llegan a los 15.000 millones de dólares (unos dos billones de pesetas), el doble que en el terremoto de 1989 en San Francisco. 20.000 personas están viviendo en los parques, y más de 80.000 carecen de energía eléctrica. Pero lo que verdaderamente ha cambiado el rostro de la ciudad es la destrucción de varios segmentos de tres de las principales autopistas: la Santa Mónica Freeway, que cruza Los Angeles de este a oeste; la número 5, que une el norte y el sur; y la autopista de Simi Valley. Las dos primeras son las carreteras de mayor circulación de EE.UU.

El País, 20.01.94

8. INCENDIOS FORESTALES (I)

Sydney, la ciudad más poblada de Australia, con 3,7 millones de habitantes, amaneció ayer cubierta de un denso humo negro. Docenas de arbustos prendidos inundaron los barrios del norte y del oeste de la ciudad y obligaron a la evacuación de miles de personas. Los incendios que desde hace diez días arrasaron el Estado de Nueva Gales del Sur, los peores en la historia del país, se aproximan a la ciudad. El fuerte calor y los vientos secos son los mejores aliados de cerca de 120 focos de fuego, la mitad de ellos intencionados, que mantienen en jaque a las autoridades australianas y que se han cobrado ya cuatro vidas. Más de 7.500 bomberos, ayudados por voluntarios, colaboran en las tareas de extinción en una atmósfera sofocante y con temperaturas que llegan a los 40 grados. Los focos de fuego se han extendido formando varios frentes que han destruido más de 400.000 hectáreas de terreno.

El País, 09.01.94

9. INCENDIOS FORESTALES (II)

Aún está por valorar el impacto ecológico del incendio que ha arrasado tres parques nacionales del sur de Australia y amenazado Sydney, pero las consecuencias económicas para la ciudad olímpica del 2000 se van a hacer notaren unos momentos en que el país lucha por superar la recesión y definirse como nación.

Habrà que esperar unos 250 años para volver a ver los bosques de eucaliptos de Nueva Gales del Sur tal como eran hace apenas quince días, según un portavoz del Servicio de Protección de la Vida Salvaje. El incendio del sudeste australiano encerró la enorme ciudad de Sydney en un triángulo de fuego con tres parques nacionales como vértices: el de Kuring-Gai, al norte; el de Blue Mountains, al oeste; y el Royal National Park, al sur. De este último, el más antiguo parque nacional del mundo después de Yellowstone (EE.UU.), sólo se ha salvado un dos por ciento de sus 15.000 hectáreas. Es pronto aún para determinar el alcance del desastre ecológico en una isla que es al mismo tiempo continente y reserva de una fauna única en el mundo.

La Vanguardia, 16.01.94

CUADERNOS

DE ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT

SEGUNDA EPOCA AÑO II Nº 6

INVIERNO 1994

PROXIMOS NUMEROS

Nº 7

PRIMAVERA 1994

**PLANEAMIENTO URBANISTICO
EN EL DISTRITO DE MONCLOA**

CARMEN MUÑOZ CIRUJANO

EUROPA DEL ESTE EN TRANSICION

MANUEL ROMAN LORENTE

EL DESARROLLO DE TERRITORIOS FRONTERIZOS

JULIAN MORA ALISEDA

EL MEDIO-AMBIENTE EN MARRUECOS:

**ASPECTOS JURIDICOS,
INSTITUCIONALES Y POLITICOS**

JUAN PEÑA FERNANDEZ

Nº 8

VERANO 1994

MONOGRAFIA

XIX COT

FUNDICOT

CUADERNOS

DE ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA RESEÑA DE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS Y PROFESIONALES DE FUNDICOT

SEGUNDA EPOCA AÑO II N° 6

INVIERNO 1994

PRESENTACION

EXPERIENCIAS EN REGENERACION URBANA
EL CASO DE BILBAO

JUDITH MORENO ZUMALDE

CIUDAD JARDIN, CIUDAD LINEAL Y ORDENACION
DEL TERRITORIO EN GALICIA

EVARISTO ZAS GOMEZ

DESARROLLISMO Y DESARROLLO SOSTENIDO
EN LOS MONEGROS

SANTIAGO GARCIA FERNANDEZ-VELILLA

EVALUACION DEL TERRITORIO
UNA VISION RETROSPECTIVA

FRANCISCO RAMOS LLINAS

ARQUEOLOGIA Y TERRITORIO

JORGE VEGA Y MIGUEL

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ORDENACION
DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

ANTONIO SERRANO RODRIGUEZ

TEXTOS FUERA DE CONTEXTO
EL TERRITORIO DE LOS DESASTRES NATURALES

FUNDICOT
