

## Área IV-A

### LA ORDENACIÓN URBANA EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Relator: **D. Alberto Peñín**  
DIPUTACIÓN DE VALENCIA

1. Ordenación del territorio y planificación urbanística en áreas metropolitanas. L'Horta: la metrópoli de Valencia.  
*Francisco Cholvi Puig*
2. La revitalización urbana en el marco de la ordenación del territorio.  
*Gaspar Muñoz Cosme*
3. La ordenación del territorio. Condicionantes institucionales y orientación metodológica.  
*Ángel Sánchez Blanco*
4. Las cooperativas de vivienda ante la problemática del suelo urbanizado.  
*Margarita Gallego Mazo*
5. La rehabilitación. Una política urbana y territorial.  
*Marta García Nart*
6. La asunción por la administración de los costes de urbanización correspondiente al 10% del aprovechamiento medio en el sistema de compensación.  
*Esmeralda Orero Pardo y Manuel Linares Díez*
7. Limitaciones reglamentarias y posibilidades reales de la vía urbanística del planeamiento especial para la protección de espacios naturales.  
*Herminio Picazo Córdoba*
8. La influencia de los núcleos chabolistas en el actual Plan de Ordenación Urbano de Madrid.  
*Verónica Patricia Muñoz Paz*
9. La expansión del fenómeno de segunda residencia: el caso de la Sierra Centro de Madrid.  
*Macarena Herrera Rueda*

ORDENACION DEL TERRITORIO Y PLANIFICACION URBANISTICA EN  
AREAS METROPOLITANAS. L'HORTA:  
LA METROPOLI DE VALENCIA.

Ponencia presentada al Congreso  
Europeo de Ordenación del Terri-  
torio-Valencia, junio de 1.988

Francisco Cholvi Puig  
Gerente del Consell Metropolità  
de L'Horta. Area Metropolitana  
de Valencia.

INDICE

- I. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
  
- II. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES SOBRE EL TERRITORIO.
  - II. a. LOS MUNICIPIOS
  - II. b. LOS ENTES METROPOLITANOS
  
- III. LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA.
  - II. a. LAS NORMAS DE COORDINACION METROPOLITANA Y EL CONSELL METROPOLITA DE L'HORTA.
  
  - III. b. LA DISTRIBUCION DE FUNCIONES EN LA PLANIFICACION Y GESTION SUPRAMUNICIPAL DEL AREA METROPOLITANA.

## I. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso un profundo cambio en la concepción del Estado. El Estado, según el artículo 137 de la constitución, "se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autonomas que se constituyan", dichas comunidades, por el artículo 148, pueden asumir las competencias sobre una serie de materias, entre las que figuran la Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda.

En desarrollo del precepto constitucional, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana declara como de competencia exclusiva de la Generalitat, entre otras (art.31.9) "la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda". En el marco de estas materias antes enumeradas es preciso profundizar en un doble frente: qué entendemos por ordenación del territorio y, segundo, cuál es el nivel de precisión a que debe llegar, tratada desde una óptica macroestructural.

En un texto como la Ley del suelo de 1975, ( y tomamos la Ley del suelo simplemente como un ejemplo de perspectiva amplia), se establece la posibilidad de ordenar el territorio mediante Planes, bien Nacionales o Directores Territoriales de Coordinación, como documentos que establecen las "grandes directrices de la Ordenación del Territorio, en coordinación con la planificación económica y social" (art. 8 de la Ley del Suelo). Esencialmente viene a recogerse aquí el carácter finalista de la Ordenación del Territorio, que es el de dar cuerpo a las grandes medidas de planificación económica cuyo resultado haya de tener una plasmación territorial. Las medidas de planificación económica no son idisoluble de lo social, por cuanto ambas derivan de las directrices de Gobierno.

Entendemos, por lo tanto, que corresponde al Gobierno Valenciano el establecer las grandes directrices para la ordenación del territorio, porque a él le cabe establecer las grandes medidas de planificación económica y social que son cometido esencial de la política de autogobierno.

Pero también entendemos que hablar de "grandes directrices" es un término vago o demasiado genérico y como todos los conceptos genéricos susceptibles de ser ampliado hasta perder totalmente su significado. Por esto, como apuntaba anteriormente, se hace preciso intentar, si no delimitar con exactitud qué cuestiones han de abarcar las grandes directrices, establecer criterios para que éstas no se transformen, en la práctica, en un conjunto de normas prolijas que invaliden el inicial título de grandes directrices.

Esto es importante en la medida que, además de la Administración Autonómica, existen otros niveles sucesivos que van interviniendo en los procesos territoriales, dentro de sus respectivos ámbitos, completando el proceso de ordenación de mayor a menor escala. Para que este proceso secuencial de intervención en el territorio se produzca coordinada y coherentemente es preciso que cada Institución asuma el papel que le corresponde, de modo que no exista una colisión de intereses.

Es este sentido, exponemos la cuestión, eminentemente práctica, de cómo armonizar el deseo de una ordenación territorial global con las sucesivas escalas metropolitana y municipal.

Se trata de buscar los umbrales de mínima y máxima intervención de un nivel Administrativo respecto del siguiente, y analizar los límites que ha de tener esa intervención en cada caso.

## II. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES SOBRE EL TERRITORIO.

### II. a. Los Municipios

El último escalón en la Ordenación Territorial detallada - queda en manos de la Administración Local a quien le compete formular sus planes urbanísticos de Ordenación. Dentro del marco local, los planes urbanísticos y la intervención en los usos del suelo y la edificación ha de responder a los imperativos de una política más global, en cuanto que son concreciones prácticas de objetivos o postulados amplios o genéricos.

También es cierto que la Constitución Española, El Estatuto de Autonomía y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, reconocen la Autonomía Local como algo pleno y completo, sin que ello niegue la posibilidad de coordinar, por vía de Ley, la actividad de los diferentes servicios públicos y esto en la medida que dentro de la Ordenación Territorial queda implicadas muchas facetas de la Administración Pública. Así, el art. 10.1 de la Ley de Bases, establece:

"Procederá la Coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente, con la de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicione relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarias de las de éstas. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales".

En desarrollo de dicha potestad, el artículo 59 de la misma Ley de Bases de Régimen Local establece:

"La Coordinación se realizará mediante la **definición concreta** y, en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios a través de **planes sectoriales** para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.

En todo caso, la **Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la Coordinación**, así como las modalidades de control que se reservan las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas".

En relación con toda la normativa citada se deduce la necesidad de establecer las medidas de coordinación en materia de Ordenación Territorial por vía de Ley, precisando siempre las condiciones y los límites de esta Coordinación que deba ser desarrollada a través de Planes Sectoriales. Concluimos que estos elementos de coordinación no pueden vaciar de contenido la autonomía municipal en las materias de ordenación territorial y, en definitiva, urbanísticas que les son propias y, desde luego, la Ordenación del Territorio solo podrá ser abordada por la Generalitat a través de unas Leyes específicas. Cualquier otro sistema que implique vinculaciones de coordinación para los Entes Locales caería fuera de lo establecido por el Ordenamiento Jurídico.

Estas dos primeras conclusiones, necesidad de una Ley y respecto de la autonomía municipal son los parámetros básicos sobre los que debe discutirse el alcance de las posibilidades de Ordenación del Territorio.

## II. b. Los Entes Metropolitanos

La Constitución Española reconocía la posibilidad de crear "agrupaciones de municipios diferentes de la provincia" (Artículo 141.3). La Ley de Bases de Régimen Local (art. 43) establece que las Areas Metropolitanas, en cuanto agrupaciones de municipios son Entidades Locales, que están integradas por los municipios de las grandes aglomeraciones entre cuyos núcleos existen fuertes vinculaciones económicas y sociales que requieran un régimen de planificación conjunta así como la coordinación de determinados servicios y obras.

La Ley también señala que serán creadas por Leyes de las Comunidades Autónomas, cuando esté previsto en el respectivo Estatuto, y su régimen debe estar determinado por el mismo sistema.

En el caso de la Comunidad Valenciana, el artículo 46 de su Estatuto contempla la posibilidad de crear Comarcas y Areas Metropolitanas. En desarrollo del Estatuto, y conforme a las previsiones de la Ley de Bases de Régimen Local, la Generalitat Valenciana promulgó la Ley 12/86 de Creación del Consell Metropolità de L'Horta como entidad Local de carácter Metropolitano.

Con esta Ley 12/86 el Gobierno Valenciano reconocía el caso singular de L'Horta y la necesidad de establecer el régimen de planificación conjunta y la coordinación de servicios y obras. A la vez creaba una Entidad a la cual se le encomienda (art. 3.1 de la Ley 12/86) "La planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia" que serán "el ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura", todo ello "de acuerdo con las normas de coordinación en política de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana".

Si nos detenemos en el análisis de este artículo veremos que a la Entidad Metropolitana se le otorgan unas competencias de planificación y gestión supramunicipal que debe ejercer, en cuanto Ente Local, con plena Autonomía, y siempre de acuerdo con la política territorial y sectorial que se derive de las competencias que la Generalitat por vía Estatutaria ejerce.

El Consell Metropolità se crea con intención de vertebrar administrativa y, en especial, políticamente el Area Metropolitana, que reúne aproximadamente a un tercio de la población de la comunidad, representando por ello la mayor concentración espacial de problemas diversos que existen en todo el territorio.

Esto nos permite al inicio de la exposición, cuando argumentábamos la necesidad de precisar los límites de la ordenación territorial tratada desde la Comunidad Autónoma, por cuando la existencia de un Ente "ad hoc" creado por la misma y cuya vocación es la de vertebrar el territorio, obliga a ser cautelosos en la definición de objetivos de la planificación ya que puede vaciar de contenido las competencias otorgadas al Ente Metropolitano. De igual manera, la actividad de este último tampoco puede llevar a una total anulación de la autonomía municipal que, por la Constitución, tienen los Ayuntamientos. Este era el caso del antiguo Plan General de Valencia y su comarca, en donde las competencias municipales en materia urbanística no podían ser ejercidas.

y su comarca, basado en una concepción expansionista, de crecimiento cuantitativo y concentrado en las grandes ciudades, que ya nada tenía que ver con la nueva realidad. A su vez, la promulgación en 1975 de la nueva Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana exigía la adaptación o revisión del Planeamiento vigente a su contenido normativo. Los Ayuntamientos surgidos de las primeras elecciones democráticas acabaron utilizando esta posibilidad como instrumento para acometer aquellas actuaciones urbanísticas que requerían mayor urgencia, empleándose en la redacción de nuevos documentos de planificación municipal orientados a la mejora de la calidad urbana de sus respectivas ciudades.

No obstante, quedaban sin resolver los aspectos relacionados con la coordinación y planificación conjunta de las infraestructuras, servicios y equipamientos de carácter metropolitano. La planificación urbanística desarrollada entre los años 40-60 carecía de un soporte adecuado de gestión y, por otro lado, desvinculaba el proceso de ordenación territorial de la gestión de los servicios e infraestructuras que resaltan el soporte del territorio. Dicho de otra manera: la visión rígidamente centralizada en un Organismo para la Planificación conjunta, no fue acompañada de una centralización de los servicios y obras que realmente constituyen la instancia del hecho metropolitano. La cobertura de dicha carencia discurre a lo largo de los últimos años paralela al proceso de consolidación de la Administración autonómica y al consiguiente traspaso de competencias por parte del Estado. Como ya he comentado en el apartado anterior, la Generalitat Valenciana adquiere plenas competencias en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo, ejerciéndolas principalmente a través de su actuación tutelar respecto al Planeamiento elaborado por los propios municipios.

En el Area Metropolitana de Valencia estas actuaciones chocaban con un serio impedimento de carácter legal. Estando

aún vigente la Corporación Administrativa Gran Valencia, los municipios integrados en su ámbito de actuación quedaban incapacitados legalmente para aprobar sus propios Documentos de planeamiento, así como la Administración autonómica para otorgar su aprobación definitiva. A su vez, y desde un punto de vista técnico, no existía ningún instrumento que incorporase, con suficiente nivel de efectividad, directrices territoriales y urbanísticas referidas al conjunto del espacio metropolitano. De todo ello, se deducía la ausencia de una eficaz coordinación de las actuaciones en el Area, reduciéndose ésta, y siempre en la medida de lo posible, a temáticas sectoriales de alcance parcial.

La Generalitat Valenciana, en ejercicio de su potestad Legislativa, a través de la Ley 5/86 por la que se extingue la Corporación Administrativa Gran Valencia, deja sin efecto las competencias a ella atribuidas y las determinaciones del Plan General de 1966. Con ello los municipios recuperan, individualizadamente, el ejercicio de formular sus propios Planes tal y como establece la Ley del Suelo, en definitiva, reconociendo el principio de Autonomía local. No obstante el artículo cuatro de la misma Ley 5/86, y en base al reconocimiento de que la disolución de la Corporación Administrativa establece un vacío Legal respecto a la planificación y coordinación supramunicipal en el Area, se encomienda a la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes la formulación de un nuevo Documento que establezca dichas funciones, determinándose igualmente el contenido de lo que deberán ser las Normas de Coordinación Metropolitanas.

Meses más tarde, la Generalitat Valenciana promulga la Ley 12/86 por la que se crea el Consell Metropolità de L'Horta, como nueva entidad Local de ámbito metropolitano, con personalidad jurídica propia y cuya finalidad es la planificación conjunta y la gestión supramunicipal de la problemática específica planteada en el Area. Para el ejercicio de dichas funciones se le atri-

buyen competencias en materia de ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura.

Del contenido de ambas Leyes parece inmediato deducir una situación enmarcada de lleno en la problemática a la que me he referido en la primera parte de esta exposición. La Generalitat Valenciana, haciendo uso de su competencia exclusiva asume por Ley la responsabilidad de redactar un Documento Normativo para la planificación conjunta del Area Metropolitana. Inmediatamente después, la misma Administración Autonómica crea, también por Ley de igual rango, una Corporación Local metropolitana con plena capacidad para el cumplimiento de fines similares. Dicha capacidad le viene conferida al Consell Metropolità de L'Horta por las postestades que específicamente le atribuye la Ley 12/86, posteriormente desarrolladas mediante el Reglamento aprobado por Decreto 65/88 de 9 de mayo, y por las demás enumeradas en el artículo 4º, apartado uno, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, constitutivas todas ellas del mínimo competencial garantizado por el principio de autonomía Local consagrado en la Constitución Española.

Nos encontramos pues con que el ordenamiento jurídico-urbanístico vigente para el Area Metropolitana puede plantear, de acuerdo a las atribuciones conferidas a cada una de las administraciones implicadas, un problema nada deseable de concurrencia competencial. En mi opinión, que a continuación expondré con más detalle, su solución radica en la determinación de los límites de actuación de ambas administraciones de forma que éstos se complementen y constituyan una acción conjunta. De tal forma se podrá conseguir la eficaz cobertura del aspecto normativo y ejecutivo que abarca desde las grandes decisiones de política territorial hasta la ejecución y gestión de las infraestructuras y servicios de índole metropolitana.

### III. b. La distribución de funciones en la planificación y gestión supramunicipal del Area Metropolitana.

El propio texto de las Leyes 5/86 y 12/86 de la Generalitat Valenciana contiene, a mi entender, las claves inspiradoras de cómo debe entenderse la coordinación y cooperación entre la Administración autonómica y el Consell Metropolità de L'Horta en materia de planificación y gestión metropolitana. A este respecto resulta especialmente clarificadora tanto la disposición normativa en materia competencial contenida en el articulado de ambas Leyes, como la valoración, deducida de sus respectivos preámbulos, de los motivos justificadores y las finalidades perseguidas con su promulgación. Creo por ello conveniente efectuar ahora un breve repaso de estos aspectos.

En el preámbulo de la Ley 5/86, por la que se extingue la Corporación Administrativa Gran Valencia, se exponen los motivos que justifican dicha medida referidos a lo inadecuado ante la nueva situación de dicho Organismo y de las determinaciones del Plan General por él gestionado y hasta entonces vigente. A su vez, y como argumentación central del contenido propositivo de la Ley, se reconoce la necesidad de conjugar el ejercicio de la autonomía municipal por los respectivos Ayuntamientos con los requerimientos planteados por "la existencia fáctica del Area Metropolitana de Valencia y la necesidad de compatibilizar los intereses peculiares de los municipios con los generales del área en que se ubican". Es por ello que "se considera procedente la adopción de medidas generales que garanticen la viabilidad de la acción municipal con las necesidades fácticas del Area Metropolitana".

Estas medidas de carácter general se concretan en el terreno urbanístico mediante "la creación de un instrumento de planeamiento nuevo, las Normas de Coordinación Metropolitana, **para la ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento** de los Municipios afectados". De este enunciado se puede deducir la voluntad de dotar de un carácter ambivalente al nuevo Documento, al incorporar éste tanto grandes directrices de política territorial como medidas concretas vinculantes para el planeamiento municipal. El artículo tercero de la citada Ley viene a confirmar dicha intencionalidad al establecer el tipo de determinaciones que podrán establecer las Normas de Coordinación. Especialmente significativas son las referidas "al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, sistema de transportes, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía, tratamiento y vertido de residuos sólidos urbanos o industriales, defensa contra incendios, y otras análogas". A éstas se podrán añadir, según el apartado c) del mismo artículo, "cualesquiera otras que se estimen convenientes para la adecuada ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal". Como vamos a ver, gran parte de estos contenidos y funciones que se encomiendan a las Normas de coordinación a redactar por la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, constituyen también los fines y competencias que se atribuyen al Consell Metropolità de L'Horta.

La Ley 12/86 por la que se crea la Entidad Metropolitana establece que ésta "tiene como objetivos y criterios orientadores el establecimiento de unas nuevas coordenadas organizativas para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal,... donde la tradicional jerarquización de las Administraciones Públicas se complementa con una distribución del poder y de las responsabilidades, dentro de un proceso de concentración activa, basado en el respecto a la Autonomía Local y a la exigencia de solidaridad supramunicipal". El artículo 3 de la misma Ley explicita estos

objetivos, señalando como finalidades generales del Consell Metropolità la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en la materia de su competencia.

Es al concretarse dichas competencias cuando parece más evidente el solapamiento de fines perseguidos y atribuciones conferidas por las respectivas Leyes a cada uno de los Organismos encargados de llevarla a término. En efecto, el mismo artículo tercero de la Ley 12/86 determina en su apartado segundo como "competencias de Consell Metropolità de L'Horta las materias del ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura". Es fácil detectar pues la coincidencia de dichas materias competenciales con las que la Ley 5/86, también en su artículo tercero, establecía como determinaciones susceptibles de ser establecidas por las Normas de Coordinación Metropolitana.

Como antes he adelantado, en mi particular opinión, aunque obviamente condicionada por el actual cargo que desempeño, esta cuestión, lejos de convertirse en un obstáculo o fuente de fricciones en el trabajo de ambas Administraciones, debe constituir el marco normativo en el que se inscriba la actuación pública conjunta encaminada a la resolución de la problemática Metropolitana. Para la consecución de este común objetivo considero como factor fundamental el entendimiento y acierto interinstitucional en la clarificación de los límites o niveles en los que habrán que desarrollarse las respectivas competencias, procurando en todo momento la **complementariedad y cooperación** entre las Administraciones con potestades atribuidas en dicha materia.

A este respecto el propio texto de la Ley 12/86 es bien significativo al disponer, en el artículo tercero al que antes me he referido, que las materias competencia del Consell Metropolità lo serán " de acuerdo con las normas de coordinación en política

de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana". Se establece así la necesaria conjunción entre el marco competencial y de actuación de la Entidad Metropolitana con las directrices de política territorial y urbanística que puedan elaborar las Administraciones de mayor rango y ámbito de actuación.

El Reglamento recientemente aprobado (Decreto 65/88 de 9 de mayo del Consell de la Generalitat Valenciana), que desarrollan la Ley 12/86 de creación del Consell Metropolità de L'Horta, viene a corroborar este aspecto al concretar las potestades y materias de competencia de la Entidad Metropolitana. En su artículo tercero establece que, entre otras, "corresponde al Consell Metropolità como Administración Pública la potestad de programación o planificación". En el artículo dieciocho se especifica que "en relación con las materias propias de su competencia, (las establecidas por la Ley 12/86) corresponderá al Consell Metropolità de L'Horta la elaboración de la planificación general en su ámbito territorial de conformidad con las Normas de Coordinación del Planeamiento de los Municipios, bien en forma de Planes Directores Territoriales de Coordinación, bien en cualquiera otra que se estimen convenientes para la adecuada ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal".

El Gobierno de la Generalitat Valenciana establece así las bases de lo que debe constituir el reparto de funciones en la actuación de ambas administraciones sobre el territorio metropolitano. Por un lado se especifica bien claramente la necesaria conformidad de la planificación a efectuar por el Consell Metropolità respecto a las Normas de Coordinación aprobadas por la Generalitat Valenciana, cuyo contenido definitivo determinará las grandes directrices de la política territorial a desarrollar en el Area. A su vez se encomienda a la Entidad metropolitana la concreción de tales directrices en un modelo de planificación general,

facultándole incluso para la elaboración de un Plan Director de ámbito comarcal.

En el mismo Reglamento el Gobierno autonómico confiere al ente metropolitano " la realización de obras y prestación de aquellos servicios que se asuman como obras a servicios metropolitanos por su especial relevancia", así como " la adopción de las resoluciones precisas para la efectiva coordinación de las actividades y servicios municipales de ámbito territorial metropolitano". De tal forma, con la incorporación de las funciones de ejecución y coordinación de las inversiones a realizar, y de gestión de dichas actuaciones y de los servicios comunes de carácter supramunicipal, se completa la concepción del Consell Metropolità de L'Horta como un instrumento de la Administración autonómica para la materialización de su estrategia territorial y urbanística en el espacio metropolitano. Concepción que no sólo comparto sino que considero fundamental para el eficaz cumplimiento de los fines que justifican su existencia.

## **"LA REVITALIZACION URBANA EN EL MARCO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO"**

Gaspar Muñoz Cosme

### **1.- La ciudad y el territorio**

La ciudad constituye un accidente singular de asentamiento en el territorio. Su ubicación proviene de muy diversas variables que a lo largo de la historia se han conjuntado para producir la acumulación del alojamiento humano en un punto determinado. Muchas veces, motivados por relaciones comerciales, estratégicas o geográficas, se han generado unos núcleos, que a su vez, modifican el espacio en el que se enclavan creando nuevas situaciones. Su desarrollo histórico ha sido el causante de la redefinición y restauración de los sistemas de comunicaciones viarias y de las relaciones económicas del territorio.

La ciudad es, por tanto, un nódulo de especial influencia en el desarrollo territorial, y será imprescindible un análisis y un conocimiento urbano minuciosos para plantear las líneas generales de una correcta ordenación del territorio.

En el pasado las ciudades crecían en una reposada evolución que permitía su desarrollo armónico, equilibrado por factores naturales o económicos. Sin embargo, el proceso de creación de ciudad a lo largo del siglo presente como fruto de los rápidos desarrollos tecnológicos y el libre mercado de nuestra sociedad industrial, ha tomado una velocidad tal que los hechos físicos van a remolque de los movimientos demográficos.

Las concentraciones de los años 60 y 70 en los grandes núcleos de población, atraídos por la oferta industrial y el consiguiente despoblamiento de los núcleos rurales ha llevado a un desequilibrio territorial importante de estas zonas de especial caracterización como son las ciudades.

La presionante demanda de alojamiento creó un mercado en el que la cantidad del producto era lo que prevalecía sobre la calidad, y la construcción de la nueva ciudad obedecía más a sistemas especulativos de los agentes que intervenían que en un verdadero control del crecimiento por parte de la Administración Pública.

Los barrios dormitorios, los "bidon-ville" y otras extrañas conurbaciones marginales afloraron como colchón receptivo de la presión demográfica imposible de asumir por la ciudad.

El crecimiento urbano a golpes y saltos conduce a un caos que aleja a la estructura del territorio de esos planteamientos armónicos de siglos anteriores.

El espacio urbano se conforma por negación dentro del proceso constructivo de los alojamientos, careciendo de toda intención de escenario público ni de la más mínima calidad arquitectónica.

La ciudad, es pues, un importante protagonista dentro de la estructura territorial, influyendo de manera determinante en todo el entorno.

## **2.- La ciudad**

La ciudad es el marco físico configurado por la yuxtaposición de las construcciones arquitectónicas que la sociedad realiza. La acumulación de estas actuaciones, a lo largo del tiempo, va caracterizando el espacio de desarrollo de la vida cotidiana. Se crea así tanto el decorado como el escenario que nos rodea en cada momento.

Las ciudades son en sí complejas y, como reflejo de un acontecer histórico evolutivo, tienen una inequívoca vocación ecléctica. La dimensión tiempo interviene de forma primordial en la percepción que tenemos de ellas. Los espacios urbanos cobran carácter y propiedad de forma cambiante con la actividad que se desarrolla en cada momento y con los acontecimientos que, habiendo ocurrido en ellos, quedan marcados de forma indeleble en la memoria de la colectividad que los habita.

La vida urbana es un espeso entramado de funciones, muy lejano de las ideas racionalistas del urbanismo que preconizaban la zonificación como asepsia progresiva en su búsqueda del hombre nuevo. Estos principios estaban profundamente desarraigados de la historia y de la realidad.

La revalorización actual del espacio urbano viene motivada por su entendimiento como marco idóneo para el desarrollo de una sociedad con grandes necesidades de intercambios comunicativos y culturales, y que apuesta decididamente por la modernidad y el progreso.

La ciudad de nuestros días renace de los desprecios y olvidos a que ha sido sometida en épocas no tan lejanas. Una grave herencia de abandono y terciarización pesa sobre los centros históricos de las ciudades. El crecimiento descontrolado y a saltos, con ausencia de las infraestructuras, servicios y dotaciones mínimas en las zonas periféricas, ha creado barrios desmembrados de la trama urbana. Un apoyo, tan decidido como indiscriminado, a la creación de nuevas viviendas por parte de las administraciones pasadas, buscando más el impulso desequilibrado del sector que el cubrir las necesidades personalizadas de los ciudadanos, ha contribuido a marcar la pauta de la construcción (y consiguientemente destrucción) de nuestras ciudades.

El cambio de sensibilidad que se está operando, se vincula a su vez con la mayor apreciación cultural de los valores históricos y arquitectónicos de nuestros edificios y entornos, considerándolos como un legado social que necesariamente hay que conservar y adaptar a las nuevas condiciones de vida.

Cuando Italo Calvino nos habla de sus "Ciudades Invisibles" considera inútil decidir si clasifica las ciudades en felices o infelices. "No tiene sentido dividir las ciudades en estas dos especies, sino en otras dos: las que a través de los años y las mutaciones siguen dando su forma a los deseos y aquellas en las que los deseos, o bien logran borrar las ciudades o son borrados por ellas".

Es preciso constituir ciudades que, a través del tiempo, sigan dando forma a los deseos de la sociedad. Es una evolución en la que tiene que existir una dialéctica elástica que moldee los espacios para obtener una arquitectura humanizada que dulcifique el entorno.

### **3.- La arquitectura en la ciudad.**

La nueva sensibilidad social busca restallar las heridas que en el tejido urbano se han producido. Hay que realizar grandes esfuerzos e inversiones, tanto públicas como privadas, para regenerar y dotar de los servicios e infraestructuras necesarias que la calidad de vida del ciudadano demanda.

En este compromiso cabe un especial protagonismo de las nuevas actuaciones en materia de vivienda que se realizan. Tanto por su papel de molde y diseño del espacio habitable, que podríamos llamar interior o privado, como por su carácter epidérmico del espacio público.

Estas construcciones que hoy en día se están realizando constituye el legado para las generaciones venideras y, por tanto, el escenario urbano de la sociedad del siglo XXI.

El carácter de larga durabilidad, unido a la difícil reversibilidad, que rodea el fenómeno de construcción de la ciudad nos obliga moralmente a adoptar un serio compromiso en las decisiones que lo generan. Y en él están implicados todos los agentes que intervienen en este proceso.

Ya no existe justificación alguna para soslayar este compromiso, y las nuevas corrientes del urbanismo de los años setenta empiezan a consolidarse en el plano de la realidad, en un escenario renovado que redundará en la apreciación urbana.

Estas actuaciones propuestas en el marco físico tienen su correspondencia en el término de lo inmaterial. Al igual que su origen se imbrica en los cambios sociales y de pensamiento, su último fin es el progreso social, económico y cultural. Es decir, la revitalización del espacio material posibilita la regeneración de la sociedad que lo habita, estableciendo una interrelación armónica de influencias mutuas.

Atendiendo, no sólo a la actividad económica que supone las inversiones en el sector de la construcción, si no también, la activación que implica la creación de ese mundo complejo de relaciones que se desarrolla en el espacio urbano dinamizado.

La preocupación por la calidad de vida del ciudadano es un reflejo del bienestar social de una civilización avanzada. El tratamiento más pormenorizado de los diferentes espacios públicos, huyendo de la mera vía de circulación primaria, para enriquecerlo con servicios y dotaciones tiene que ser una tarea primordial.

Ya no se puede entender la calle o plaza como un espacio residual necesario para el tránsito, dentro de una visión unidireccional del mismo. si no como un espacio para la vida, que pueda ser habitable y que no representa una agresión para el viandante.

Hemos olvidado en la construcción de nuestras ciudades muchos de los valores que habían permanecido grabados en nuestras urbes desde épocas culturales pasadas. Desde el espacio laberíntico de la ciudad mulsulmana, en la que no puede existir la trama unidireccional y el espacio público se llega a confundir con el privado, hasta el tratamiento escenográfico de las actuaciones combinadas de arquitecturas y urbanismo del siglo XVIII.

Incluso los tramos homogéneos de los primitivos ensanches higienistas de finales del XIX, no pudieron asumir la velocidad y las nuevas tecnologías que abocaron en el desorden. Hasta el siglo pasado las ciudades crecían a un ritmo acompasado que permitía la reflexión. Las tecnologías y técnicas constructivas estaban enraizadas en la tradición y los sistemas de producción de la ciudad eran casi artesanales.

La rápida evolución de las tecnologías y desmesurado incremento de nuestras grandes ciudades creó una carrera en la que se construían viviendas como objetos de primera necesidad, sin la dignificación de su elevación arquitectónica ni de su localización en un entorno apropiado.

Las actuaciones arquitectónicas habían vuelto la espalda a la ciudad, a su vez que el auge del automóvil endurecía y protagonizaba el espacio público. La deshumanización era patente y la vivienda representaba un refugio en un entorno hostil. La batalla estaba perdida y había que huir de la ciudad en busca del medio natural del hombre. Fue la búsqueda de las nuevas ciudades satélites apoyadas en el uso intensivo de horarios y vehículos.

Por otro lado, el deterioro de los edificios de los centros históricos, sin ningún medio de apoyo de la administración, impulsaban las actuaciones de demolición y sustitución, en el mejor de los casos. Las complicadas estructuras de propiedad de estos edificios y la ley de arrendamientos urbanos, muchas veces, condenaba a un lento proceso de degradación, física y social, a barriadas enteras.

#### **4.- Una nueva arquitectura para la ciudad**

Las nuevas visiones de la ciudad propugnan un tratamiento diferenciado, de integración arquitectónica, para cada problemática urbana.

El centro histórico es preciso que sea tratado con un profundo respeto por la arquitectura y la trama existente pero sin la esclerotización fetichista del mismo. Es preciso abordar todas las labores de saneamiento y esponjamiento, adecuando las condiciones de vida a los estándares actuales, pero sin descuidar ni menospreciar los valores arquitectónicos y tipológicos que comporta.

La nueva visión urbanística de la ciudad valora preferentemente la trama previa frente a las posibles zonas de expansión. Se trata más de consolidar la existente y articular las diferentes zonas buscando en todo caso crecimientos controlados.

Así pues, las actuaciones en materia de vivienda se encuentran implicadas en este complejo proceso de creación urbana. Ya no puede plantearse la arquitectura en un entorno desvinculado del medio que le rodea, si no que es una nueva pieza del puzle urbano que debe encajar en su lugar sin perder la peculiaridad de su aportación arquitectónica.

En todos estos procesos la administración juega un importante papel como representante de los intereses y tendencias manifestadas libremente por los ciudadanos. Es más una actuación de coordinación y motivación que posibilite el impulso en las direcciones que las necesidades sociales y culturales solicitan.

La visión y las posibilidades de actuación integradas, permiten, tanto la motivación mediante medidas de apoyo financiero a la iniciativa privada como las actuaciones públicas que supongan un ensayo de nuevos procesos. - Al mismo tiempo de impulsar la elevación de la calidad constructiva de la edificación y de promover medidas personalizadas de ayudas económicas para el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos.

Así y desde la nueva arquitectura urbana se caminaría hacia la resolución de los desequilibrios territoriales, buscando la coherencia y armonía de la ciudad que lleven a su utilidad y puesta en uso de toda su capacidad de alojamiento.

Si junto a ello se adopta una correcta estrategia viaria en la ordenación del territorio que enlace y rehabilite las zonas que han quedado obsoletas, pero que poseen un importante potencial de viviendas, estamos caminando hacia un modelo en el que el crecimiento necesario convive con un aprovechamiento de los recursos existentes dentro de una ordenación económica del territorio.

LA ORDENACION DEL TERRITORIO. CONDICIONANTES INSTITUCIONALES Y  
ORIENTACION METODOLOGICA.

( Ponencia al Congreso Europeo de Ordenación del territorio )

Angel Sánchez Blanco .

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Salamanca-Valencia, Mayo 1988.

## SUMARIO

I. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.

II. COINCIDENCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON EL PRINCIPIO DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL CONTENIDO EN EL ACTA UNICA EUROPEA.

III. CONDICIONANTES INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

1º. El factor institucional de la previa coherencia de la Administración local.

2º. El condicionante de la legislación sectorial.

IV. INFLUENCIA DE LAS APORTACIONES LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS A LA METODOLOGIA DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

## I. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.

La mención explícita de la idea de ordenación del territorio en el texto constitucional de 1978, tiene la precisa referencia de su reconocimiento como competencia regional<sup>1</sup>. Coexiste, en el específico punto que incorpora su nominación, con el urbanismo y la vivienda, y el precepto que lo reconoce entre las competencias de las Comunidades Autónomas contiene otras áreas de acción sectorial con incidencia en el ámbito territorial: obras públicas de interes de cada Comunidad Autónoma en su propio territorio; ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad; la agricultura y la ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía; los montes y los aprovechamientos forestales; la gestión en materia de protección del medio ambiente; los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interes de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales, y el patrimonio monumental de interes de cada Comunidad<sup>2</sup>.

El reconocimiento de la competencia sobre ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas, justifica la exclusión entre las competencias de las Instituciones Centrales del Estado de esta materia, sin perjuicio de que sobre ella incidan competencias con efectos directos sobre el territorio conexas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la iluminación de costas y señales marítimas, puertos y aeropuertos de interes general, control del espacio aéreo y tránsito y transporte aéreo; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos; la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, las bases de la protección del medio ambiente, las obras de interes general o cuya

<sup>1</sup> Art. 148-1.3º. CE.

<sup>2</sup> Puntos 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º y 16º del art. 148-1. CE.

realización afecte a más de una Comunidad, las bases del régimen minero y energético, y las bases de la defensa del patrimonio monumental<sup>3</sup>.

Con independencia de la articulación de competencias entre las Instituciones Centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, el texto constitucional incorpora preceptos con relevante incidencia en el ámbito territorial y que, con un claro contenido de opción alternativa a la situación existente, configuran un modelo territorial definido por valores de contenido socioeconómico.

En este ámbito se sitúa el bloque de preceptos incorporados por los Principios Rectores de la Política Social y Económica<sup>4</sup> y el vínculo positivo impuesto al conjunto de Poderes Públicos para lograr una renta regional y personal más equitativa<sup>5</sup>, el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo<sup>6</sup>, garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico<sup>7</sup>, el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y la regulación del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, al tiempo que reconoce a la comunidad la participación en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos<sup>8</sup>.

Los preceptos dedicados a la Economía y la Hacienda<sup>9</sup> también incorporan principios con directa incidencia en la ordenación del territorio. La atención especial de los Poderes Públicos a la agricultura, la ganadería, la pesca, la artesanía y las zonas de montaña, orientada por el principio de equiparar el nivel de vida de todos los españoles, contenido en el objetivo globalizador de modernizar y desarrollar todos los sectores económicos, implica un preciso determinante espacial para la acción del conjunto integrado de los Poderes del Estado<sup>10</sup>. La consideración de que son objeto

<sup>3</sup> Art. 149-1. 13ª, 20ª, 21ª, 22ª, 23ª, 24ª, 25ª y 28ª CE.

<sup>4</sup> Cap. Tercero, Título I CE.

<sup>5</sup> Art. 40-1 CE.

<sup>6</sup> Art. 45 CE.

<sup>7</sup> Art. 46 CE.

<sup>8</sup> Art. 47 CE.

<sup>9</sup> Título VII CE.

los bienes de dominio público contiene un relevante punto de referencia territorial caracterizado por un intento de precisión del régimen jurídico de estos bienes, al que no es ajeno el factor alternativo de revisión de precedentes desviaciones normativas<sup>11</sup>. Los principios y valores contenidos en la planificación económica: equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, incorpora factores que son inseparables de precisos análisis espaciales, alentados por el complejo procedimiento de planificación que el propio texto constitucional incorpora, y cuya tramitación tiene como referencia básica las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>.

La regulación constitucional de la Organización Territorial del Estado<sup>13</sup> cierra el círculo de esta descripción al predeterminar la articulación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas por el principio de solidaridad, atribuyendo al Estado velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular al hecho insular<sup>14</sup>, principio, cuya efectividad trata de garantizarse mediante la específica previsión, en el propio texto constitucional de un instrumento como el Fondo de Compensación Interterritorial, cuya finalidad institucional se materializa en corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad<sup>15</sup>.

El marco que definen los preceptos constitucionales referidos implica la consideración del territorio como un inexcusable punto de referencia sobre el que tiene que proyectarse la acción del conjunto integrado de los Poderes Públicos para la realización de objetivos socioeconómicos,

---

<sup>10</sup> Art. 130 CE.

<sup>11</sup> Art. 132 CE.

<sup>12</sup> Art. 131 CE.

<sup>13</sup> Título VIII CE.

<sup>14</sup> Art. 138 CE.

<sup>15</sup> Art. 158 CE.

predeterminados por los principios de equilibrio entre las diversas partes del territorio, y que finalizado el constituyente regional obliga a calificarlo como equilibrio interregional, equilibrio entre los diversos sectores económicos, y equilibrio social definido con referencia en el principio de distribución mas equitativa de la renta personal.

## II. COINCIDENCIA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON EL PRINCIPIO DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL CONTENIDO EN EL ACTA UNICA EUROPEA.

El principio de cohesión económica y social sintetiza el contenido conceptual del conjunto de preceptos del texto constitucional con incidencia en el ambito territorial. La idea de "desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad" y el objetivo prioritario de la Comunidad, expresado en "reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas", expresados por el Acta como contenido del principio de cohesión económica y social<sup>16</sup>, ofrecen una afortunada descripción gráfica de propósitos e implicaciones con referencia institucional en una organización supraestatal que, en su Tratado fundacional, se definió como económica y en la modificación de su texto constitutivo por el Acta Unica predetermina los componentes económicos con referencia en contenidos socio-territoriales. La conexión de este principio y de los objetivos hacia los que se orienta con el componente instrumental de los Fondos con finalidad estructural y, en particular, con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, muestran otro factor de coincidencia, con el texto constitucional a través de la figura del Fondo de Compensación Interterritorial. La corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales como objetivo institucional de este último, se identifica con la determinación de la actividad del FEDER por el explícito objetivo de "contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas

<sup>16</sup> Subsección IV del AUE, nuevo Título V del Tratado CEE, art. 130. A.

y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia"<sup>17</sup>. El tratamiento sectorial que el Acta incorpora en la consideración del medio ambiente no implica relativización ni escisión para el principio de cohesión económica y social, como consecuencia de la específica previsión según la cual la acción en materia de medio ambiente tendrá en cuenta, como uno de los factores de referencia "el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones"<sup>18</sup>. La integración de esta acción sectorial en las previsiones que particularizan las acciones generales de desarrollo económico y social de la Comunidad y su enunciado de modo explícito, incorpora un factor diferencial con la Constitución Española, cuyas abundantes referencias a acciones sectoriales sólo tienen el punto de referencia lógico de su inserción en la planificación de la actividad económica, pero cuya efectiva integración está condicionada por la consideración como facultativa del procedimiento y de la técnica de planificación.

### III. CONDICIONANTES INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

1º. El factor institucional de la previa coherencia de la Administración local.

La acción de los Poderes Públicos en la ordenación del territorio tiene que partir de la premisa de la previa coherencia institucional y, de modo especial, de la coherencia de las Administraciones territoriales, en su condición de referencias institucionales con más directa repercusión territorial. En conexión con esta perspectiva es obligado constatar la instrumentalización de que ha sido objeto la Administración local<sup>19</sup>, en

<sup>17</sup> Art. 130. C, TCEE.

<sup>18</sup> Subsección VI del AUE, nuevo Título VII del TCEE, art. 130. R, 3.

<sup>19</sup> Me remito a la afortunada síntesis del profesor MORELL OCAÑA: La Administración local, Edit. Tecnos, Madrid 1984.

calidad de más inmediata proyección de las Administraciones públicas sobre el territorio y de instancia más inmediata al ciudadano, a efectos de conectar con las necesidades sociales y de articular controles efectivos sobre la acción pública y privada con incidencia territorial, bien en la faceta preventiva de la participación o a través de las técnicas de verificación de la actividad pública. La Ley Básica de Régimen Local abre a las Comunidades Autónomas la posibilidad de utilizar instrumentos que suplan las deficiencias institucionales que condicionan a las entidades locales y, en esta línea, en las figuras de la comarca, de las áreas metropolitanas, de las mancomunidades y de las entidades locales de ámbito territorial menor al municipio<sup>20</sup>, están particularizadas precisas opciones organizativas para la Administración local que pueden contribuir a racionalizar las estructuras locales en su condición de referencias fundamentales para la correcta articulación de la acción pública sobre el territorio.

La receptividad de las Comunidades Autónomas al marco diseñado por la Ley Básica, y que incorporaban ya los Estatutos de Autonomía, puede ser calificado de esperanzador<sup>21</sup> y en este favorable componente radica la positiva verificación de una premisa que contribuirá a viabilizar las

<sup>20</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Título IV. Otras entidades locales: art.42, comarcas; art. 43, áreas metropolitanas; art. 44, mancomunidades; art. 45, entidades locales de ámbito territorial menor al municipio.

<sup>21</sup> Con independencia del coherente modelo vasco materializado en su Ley de Territorios Históricos, las autonomías de Cataluña y Asturias ofrecen un completo desarrollo de su Administración local. Remito a las Leyes de la Generalidad de Cataluña: 5/1987 de régimen provisional de las Diputaciones, 6/1987, de organización comarcal de Cataluña, 7/1987 reguladora de la conurbación de Barcelona y Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña, y a las Leyes del Principado de Asturias: Ley 3/1986, de procedimiento de creación de comarcas, Ley 1/1986, de demarcación territorial de los Consejos del Principado de Asturias, y Ley 11/1986, relativa a la personalidad jurídica de la parroquia rural. Las leyes relativas a la articulación de la Administración autónoma con la local son también parte de los positivos diseños regionales que contribuyen a ofrecer una coherente opción institucional a la Administración local. En esta línea, la Ley de la Comunidad Valenciana 2/1983, que declara de interés general determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales; Ley 6/1986 de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las corporaciones locales, y Ley 11/1987, de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales.

opciones que se diseñen en la ordenación del territorio, que podrá reforzar el desbloqueo legislativo de la Ley de Haciendas Locales, en calidad de ineludible referencia, objeto de injustificada postposición y de la que depende la verosimilitud de la autonomía administrativa de los entes locales.

## 2º. El condicionante de la legislación sectorial.

La normativa preconstitucional con directa incidencia en el ámbito territorial incorpora notables contradicciones. Coexisten en ella ejemplos de depurada técnica y ambiciosos objetivos, caso de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, con muestras que, como la Ley de Costas de 1969, de modo intencional, subvirtieron principios jurídicos clásicos e instrumentalizaron técnicas jurídicas y patrimonios públicos, o que como la Ley de Centro y Zonas de Interés Turístico de 1963 se erigen en una segunda opción, alternativa y degradada para con la Ley del Suelo y sus aportaciones. Este conflictivo marco normativo explica el componente alternativo y en algún momento reivindicativo de los preceptos constitucionales, al tiempo que ofrece una elocuente muestra de los condicionantes jurídicos y de las prácticas administrativas, que preconditionan la adecuación de los diseños de ordenación territorial al marco jurídico institucional que incorpora la Constitución.

La reacción de las Instituciones Centrales del Estado ante esta situación puede calificarse de poco sensible a la necesidad de corregir el deficiente marco normativo. Sólo a partir de 1985 la legislación estatal comienza a incorporar algunas aportaciones correctoras, con las Leyes de Aguas y de Patrimonio Histórico de 1985, y la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos de 1986, y es preciso esperar a los proyectos de Ley de Carreteras y de Ley de Costas, de diciembre de 1987, para apreciar la entrada de la legislación estatal en las áreas más conflictivas.

En contraste con la demora de las instituciones centrales, las instituciones autonómicas desarrollan una importante actividad legislativa en el ámbito urbanístico, en el ámbito de la ordenación del territorio y en el ámbito de la reforma de las estructuras agropecuarias.

La legislación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo ha estado caracterizada por el intento de reconducir la actividad urbanística mediante la revisión normativa. Las ideas de protección de la legalidad urbanística, de disciplina y de control de actuaciones urbanísticas ilegales, constituye el componente referencial de la normativa autonómica como elocuente testimonio de la difícil asimilación social y de la deficiente gestión administrativa centralizada de la legislación sobre suelo y ordenación urbana<sup>22</sup>.

La incidencia de la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio tiene como referencia las Comunidades con mayor complejidad socioeconómica y con mayores efectos inducidos sobre el territorio, y reproduce las autonomías con legislación urbanística<sup>23</sup>.

La verosimilitud de la actuación pública en el ámbito urbanístico y las originales aportaciones incorporadas por las figuras de los planes territoriales, las directrices de ordenación territorial, los programas coordinados de actuación, los planes de actuación sobre el medio físico, en coexistencia con actuaciones singulares sobre espacios naturales o acciones sectoriales<sup>24</sup>, sintetizan la activa posición de las Comunidades Autónomas

<sup>22</sup> Ley de la Generalidad de Cataluña, de 18 de noviembre de 1981, sobre protección de la legalidad urbanística; Leyes de la Comunidad Autónoma de Madrid, de 10 de febrero de 1984, sobre medidas de disciplina urbanística y de 4 de diciembre de 1985, de actuaciones urbanísticas ilegales; Leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias 3/1985, de medidas urgentes de urbanismo y de protección de la naturaleza, y 5/1987, sobre ordenación urbanística del suelo rústico; Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia, 12/1986, de medidas para la protección de la legalidad urbanística, y Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, 3/1987, reguladora de la disciplina urbanística.

<sup>23</sup> Ley de la Generalidad de Cataluña de 21 de noviembre de 1983, de política territorial; Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid de 30 de mayo de 1984, de ordenación territorial; Ley de la Comunidad Foral de Navarra 12/1986, de ordenación territorial; Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 1/1987, reguladora de los planes insulares de ordenación; Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias 1/1987, de coordinación y ordenación del territorio, y Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 8/1987, de ordenación territorial.

<sup>24</sup> En esta línea, las declaraciones de Parques Naturales o la reciente Ley 6/1988, Forestal de Cataluña.

en el ejercicio de sus competencias sobre la ordenación del territorio.

La proyección de las Comunidades Autónomas sobre el sector agropecuario incorpora una significativa área de actividad con notable trascendencia territorial. La reforma agraria andaluza, conectada al plan económico<sup>25</sup>, la normativa de Extremadura sobre la dehesa extremeña y la transformación de tierras de regadío<sup>26</sup>, y las leyes forales navarras de bienes comunales, de financiación agraria y de ayuda a la creación de puestos de trabajo en el sector agropecuario<sup>27</sup>, son cualificadas muestras de incidencia de las autonomías en las estructuras territoriales, mediante actuaciones que están determinadas por un modelo socioeconómico orientado por el intento de adecuar el territorio a unos criterios empresariales, articulados en función de un equilibrado aprovechamiento de recursos naturales, a su vez conectado a creación de empleo y a objetivos de industrialización y comercialización agropecuaria, en el que subyace un esquema de ordenación territorial alternativo que muestra sensible identidad con los principios socioeconómicos contenidos en el texto constitucional.

#### IV. INFLUENCIA DE LAS APORTACIONES LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA METODOLOGÍA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La normativa autonómica permite apreciar una mayor sensibilidad al tratamiento de los factores territoriales que la normativa elaborada por las instituciones centrales del Estado. La tardía y parcial actualización de las normas estatales a los principios contenidos en el texto constitucional, contrasta con la fácil asimilación por las Comunidades Autónomas de un modelo de ordenación del territorio que integra el conjunto de factores socioeconómicos que sobre él inciden, combinando los factores estáticos derivados de la conservación de valores ambientales, ecológicos o

<sup>25</sup> Ley 13 de junio de 1984 de la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa al Plan Económico 1984-1986, Ley 3 de julio de 1984 de reforma agraria andaluza.

<sup>26</sup> Ley 1/1986 de la Dehesa de Extremadura, Ley 3/1987, sobre tierras de regadío.

<sup>27</sup> Leyes Forales de 30 de abril de 1985 sobre financiación agraria y ayudas a la creación de puestos de trabajo en el sector agrario, y Ley Foral 6/1986, de Bienes Comunales.

estéticos, con los factores dinámicos, vinculados a criterios de adecuada explotación de recursos naturales y orientados por criterios de generación de y de rentabilidad socioeconómica, perspectiva en la que no ha podido incidir una normativa de las instituciones centrales orientada por la preocupación básica de conseguir objetivos macroeconómicos. Esta perspectiva, atenta a la consecución de los equilibrios básicos de la económica y predeterminada por la atención prioritaria a las instituciones financieras y a los fenómenos de reconversión de las estructuras productivas en situación de crisis, tiene el complemento de la constatable sensibilidad de las Comunidades Autónomas para integrar las variables sociales y territoriales en sus opciones económicas y, al tiempo, compensar y, en alguna medida cualificar las opciones económicas centrales con estos contenidos.

La constatación de esta complementariedad institucional en el muy corto trayecto del primer decenio constitucional y del aún más reducido tramo de cinco años de proyección institucional de las Comunidades Autónomas, permite considerar que están sentadas las bases para que el procedimiento de programación democrática de la economía incorpore el inmediato componente territorial que le aporta la previsión constitucional de supeditar la elaboración del proyecto de planificación a las previsiones que sean suministradas por las Comunidades Autónomas al Gobierno. Punto de referencia cuya particularización exige de cada Comunidad la previa consideración de los factores intraterritoriales que concurren en cada autonomía, al tiempo que obligan al Gobierno y a las instituciones sindicales y empresariales, partícipes en el procedimiento, a integrar el conjunto de perspectivas territoriales con las sociales y económicas, a efectos de la presentación del proyecto a las Cortes y, en el trayecto final del procedimiento, vinculan a las Cámaras Legislativas a profundizar en la composición del conjunto integrado de perspectivas y factores, obligando a buscar criterios de composición unitaria que tienen el efecto inducido de eludir las problemáticas y conflictivas escisiones sectoriales.

CONGRESO EUROPEO  
DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PONENCIA: "LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA ANTE LA  
PROBLEMATICA DEL SUELO URBANIZADO"

PONENTE: MARGARITA GALLEGO MAZO

El cooperativismo, como técnica, instrumento o medio socio-jurídico para resolver necesidades económica-sociales, también ofrece su vía de solución al problema del "habitat" humano.

Cuando la vivienda empezó a ser problema, cuando la necesidad de un alojamiento digno para el núcleo familiar empezó a sentirse, el cooperativismo aportó ya su original forma de solución.

El componente "SUELO" en la construcción de viviendas es un factor importantísimo.

El abaratamiento del precio de las viviendas siempre hemos considerado que no hay que buscarlo en la construcción: exenciones fiscales, ayudas crediticias, subvenciones, etc, sino en la base que lo sustenta: "EL SUELO".

Las ciudades han ido extendiéndose históricamente, y apesar de la presuntuosa y presupuesta eficacia de los planes de urbanismo, generalmente se han levantado primero las casas y luego se han hecho las calles, aceras, alumbrado, etc. La presencia o la ausencia de la "infraestructura" urbana determina también, por lo tanto, el precio del suelo.

La promoción de viviendas económicas por medio del cooperativismo, no hay que obtenerlas por la cúspide (exenciones y bonificaciones a la construcción y adjudicación de la vivienda), sino por la base, no permitiendo la especulación con la materia prima de un bien destinado a satisfacer un derecho fundamental.

Es decir, tenemos que hacer hincapié en los aspectos concretos que plantea la adquisición del terreno para construir viviendas mediante el cooperativismo.

Cooperativism, like technique, instrument or social-juridical medium for resolve social-economic needs, also gives its own way of solution for the problem of the human habitat.

When housing change into a problem, when the need of proper lodging for the nuclear family begins to be perceived, cooperativism brings its original way of solution.

The "ground" component in the housing construction is the determining factor.

We always consider that the reduction in price of housing is necessary to be looked for not in the construction: tax-free, credit aids, subventions, etc; but in the basis that support it: "THE GROUND".

Cities have historically had an expansive tendency and in spite of the preumptous and presupposed efficiency of urban planning, generally the houses have been built first, then the sidewalks, streets, lighting, etc. The presence or absence of urban "infraestructure" determine henceforth the "value" of the land.

The promotion of economic housing through cooperativism should not be obtained by the top (exemptions, bonuses for building and housing appropriation but by the base) not allowing especulation with the raw material of goods destined to satisfy a fundamental right.

Meaning we have to emphasize the concrete aspects posed by the acquisitions of land to build housing, through cooperativism.

CONGRESO EUROPEO

DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA 4

PONENCIA : " LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDAS ANTE LA  
PROBLEMATICA DEL SUELO URBANIZADO "

PONENTE : MARGARITA GALLEGO MAZO

## EL SUELO Y SU PROBLEMATICA

El componente "suelo" en la construcción de viviendas es un factor importantísimo

La vivienda tiene que construirse indefectiblemente sobre un suelo, pero no sobre un suelo cualquiera. Prácticamente en todos los casos las cooperativas promocionarán viviendas edificadas sobre suelo urbano.

Este suelo urbano, que no es producto de la naturaleza, sino de los hombres, tiene un valor, un precio, una oferta y una demanda. Son varias y complejas las variables que determinan el precio ofrecido y el precio exigido por el suelo urbano o solar. La situación dentro de la ciudad, la infraestructura (comunicaciones, servicios de alumbrado, alcantarillado, etc.) y la posibilidad de edificación, determinarán de forma relativamente objetiva el valor en el mercado de un solar.

El centro urbano, con todos sus servicios que caracterizan las ventajas de la urbe constituye el epicentro que determine el valor de la situación de un solar. Pero a medida que la polis crece, convirtiéndose en estas grandes aglomeraciones megalopólicas de la actualidad, se crean distintos centros, con sus respectivos círculos concéntricos. Se distingue ya, en algunas ciudades, aquellos centros comerciales o de negocios de los industriales y los residenciales, con zonas secantes entre ellos.

Relacionado con el valor "situación", se halla el de "infraestructura".

Las ciudades han ido extendiéndose históricamente, es decir, han crecido como una mancha de aceite y, a pesar de la presuntuosa y presupuesta eficacia de los planes de urbanismo, generalmente se han levantado primero las casas y luego se han hecho las calles, aceras, alumbrado, alcantarillado, etc. La presencia o ausencia de la "infraestructura" urbana determina también, por lo tanto, el precio del suelo.

El suelo urbano, a diferencia del rústico tiene tres dimensiones. A la anchura y profundidad hay que añadirles la altura. El legislador (Estado, municipio u otros organismos intermedios)

señala las posibilidades de edificación, determinando la altura máxima edificable o los metros cúbicos de ocupación.

Esta tercera dimensión va añadiendo sumandos al precio total del solar.

La conjunción de los anteriores datos, junto con otras posibles variantes, determinan el precio del suelo.

Ante el problema del suelo, cuyo precio se genera no por una intervención del propietario, sino por unos factores externos a él, surgidos del seno de la propia comunidad, bien espontáneamente (creciendo), bien a través del poder organizado (urbanización y planificación), cabe preguntarse si es justo que todo el provecho recaiga en manos de aquél que sólo ha puesto una porción de tierra.

El abaratamiento del precio de las viviendas siempre hemos considerado que no hay que buscarlo en la construcción: exenciones fiscales, ayudas crediticias, subvenciones, etc., sino en la base que lo sustenta: "el suelo."

El suelo urbano es un bien escaso y de primera necesidad, pues va destinado a satisfacer el derecho a la vivienda. Dejarlo al arbitrio de los mecanismos del libre mercado acarrea las consecuencias que todos conocemos: especulación y precios abusivos. El problema del suelo ha preocupado y sigue preocupando a todos los cooperativistas. En un trabajo entre las unidades didácticas distribuidas a los participantes de un curso en cooperativismo, Eduardo Bobé, conocido prohombre del cooperativismo de vivienda, indica sobre el suelo. Una primera clasificación podría ser:

-La estatización del suelo, es decir la transferencia del suelo al estado.

-La nacionalización o transferencia a un ente público no estatal. Si es el municipio, hablaremos de municipalización.

-La socialización: comunidad de trabajo o de uso.

-La colectivización: aún sin perfiles jurídicos definidos, comprende y acude a todas las formas anteriores, al estimarse como tal el peso de la actividad económica del Estado o de los entes públicos menores que de él dependen.

Una segunda forma podría ser:

-Patrimonio municipal y estatal del suelo: la creación de éstos patrimonios podría servir como regulador de solares.

Una tercera forma es:

-La acción fiscal: un medio tradicional empleado para cerrar el círculo en torno a la especulación del suelo está en la utilización de la palanca fiscal en sus dos aspectos: el impositivo y el estimulante, con la concesión de beneficios".

"y, por último, por encima de cualquier otro sistema o procedimiento y técnica de la política del suelo, destaca con luz propia la utilización de la expropiación forzosa".

Sin embargo, reconoce, "ninguna de las técnicas anunciadas, por aplicarse de un modo separado, han dado hasta ahora el fruto adecuado, cual es el de obtener suelo urbanizado para ser edificado por las cooperativas y entidades sin afán de lucro".

No creemos que pueda resolverse fácilmente el problema del suelo sino se parte de un enfoque distinto. Si el disponer de una vivienda adecuada es un derecho fundamental de la persona, pues es evidente que el desarrollo de la vida humana no puede concebirse sin un lugar donde alojarse, el legislador no puede permitir que nadie especule y se enriquezca con los que reclaman la satisfacción de éste derecho. Para que esto no se produzca, es necesario que el legislador intervenga regulando el mercado de solares, limitando los precios y favoreciendo a los promotores carentes de ánimo de lucro.

La promoción de viviendas económicas no hay que obtenerlas por la cúspide (exenciones y bonificaciones a la construcción y adjudicación de la vivienda), sino por la base, no permitiendo la especulación con la materia prima de un bien destinado a satisfacer un derecho fundamental.

Es decir, tenemos que hacer hincapié en los aspectos concretos que plantea la adquisición del terreno para construir viviendas.

Los socios elegirán el emplazamiento, y dentro del sector elegido se buscará el terreno que reúna las mejores condiciones. Será imprescindible conocer la calificación urbanística, así como las posibilidades de edificación de acuerdo con las normas del plan urbanístico.

Cuando hablamos de suelo urbano tenemos que referirnos forzosamente a solares ubicados en o alrededores de una gran ciudad. Pero también es cierto que toda aldea o pueblo llevan implícito el germen de un gran municipio, es una vocación que, con el transcurso de la historia tomará cause para que se desarrolle o, por el contrario, se frustrará en su intento.

La ciudad, como fenómeno social, como territorio o espacio donde se produce tal fenómeno, ha sido exaltada por los historiadores del urbanismo: "Las ciudades, como tales, en plenitud de sus atributos, son insustituibles en nuestra sociedad. Puede vivirse fuera de ellas, pero siempre contando con ellas, con un apoyo y especial referencia en ellas.

Incluso al hombre de la aldea más remota, y sin que se dé claramente cuenta de ello, puede llegar el consuelo de que existe Roma, París, Pekín y que en ellas se guarda un sagrado depósito de la humanidad.

Porque la ciudad es una aglomeración humana fundada en un solar convertido en patria y cuyas estructuras internas y externas se constituyen y desarrollan por obra de la historia, para satisfacer y expresar las aspiraciones de la vida colectiva, no sólo la que en ellas transcurre, sino la de la humanidad en general".

Esta ciudad, espejo de aldeas y villas, ha dado origen a una serie de normas encaminadas a trazar el desarrollo futuro de todo núcleo urbano, evitando que la improvisación, el desorden o los intereses del libertinaje económico generasen monstruos capaces de destruir la necesaria convivencia entre los ciudadanos.

Es preciso recordar algunas palabras de la exposición de motivos de la primera gran ley urbanística del Estado Español. "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del 12 de mayo de 1956":..." la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes, y a la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades, ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo, para la escalonada expansión de los núcleos urbanos, la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de

urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación, la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirientes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costo del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional.

La acción urbanística a de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando ciudades de gran estabilidad económica-social. Por tanto, debe eliminarse el sueño de los proyectos de plazo inmediato que remedien, cuando más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontarlas las que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar".

¡Cuán bien conocía el redactor de las líneas precedentes la función del urbanismo!. Pero los buenos propósitos del legislador de la Ley del Suelo no fueron siempre cumplidos por aquellos que cuidaron de su aplicación.

El urbanismo como previsión del futuro, como trazado del camino que en el tiempo y en el espacio ha de recorrer el desarrollo urbano, dispone de unos instrumentos que vamos a explicar.

En primer lugar, el urbanista planifica el territorio. Planificar como sinónimo de ordenar, comporta poner las cosas en orden, en un orden que fijará, lógicamente, la política imperante en aquél momento. La planificación se efectuará mediante la colaboración de los planes de urbanismo.

Sin embargo hay que tener en cuenta que el carácter urbano del suelo no da, derecho a edificar, ya que, para que pueda procederse a la edificación es preciso que las parcelas merezcan la consideración de solares, es decir que estén urbanizadas con

arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no existe o no las concreta, que, además de contar con los servicios determinantes de su clasificación como suelo urbano, la vía a la que den frente tenga pavimentada la calzada y encintada las aceras. Si no merecen ésta consideración de solares por no reunir algunos de los requisitos expresados, el propietario habrá de asegurar la ejecución simultánea de la urbanización y edificación, prestando al efecto las garantías que se fijen.

El urbanismo no se limita a clasificar el suelo, indicando los cauces por donde debe transcurrir el desarrollo urbano. Los planes urbanísticos delimitarán en zonas el régimen de uso del suelo. Así a grandes rasgos, tendremos zonas verdes, zonas residenciales, zonas industriales, etc.

El planeamiento urbanístico y el derecho urbanístico en general tienen que darnos respuesta a éstas preguntas:

- ¿Dónde se puede edificar? :en el suelo urbano.
- ¿Qué se puede edificar? :industrias, viviendas, etc.
- ¿Cómo se puede edificar? :ordenanzas y normas urbanísticas.
- ¿Cuándo se puede edificar?.

Ha quedado pendiente la última cuestión, hay que tener en cuenta que, si el planeamiento es una previsión del futuro, es preciso que en algún momento los responsables de la comunidad dispongan la paralización transitoria de el avance a fin de evitar mayores males, pues mientras se está ejecutando una labor de alcance venidero, la desmesurada construcción en el presente frustraría cualquier otra posibilidad. A este fin existe el mecanismo de suspensión de licencia.

Una problemática mucho mayor encierra la intervención administrativa en el régimen jurídico del suelo. El profesor Tomás Fernández, en una reciente obra de divulgación, plantea la cuestión del urbanismo en éstos términos:"parece difícil iniciar una reflexión cualquiera sobre la problemática urbanística sin formular desde el primer momento una advertencia, que por lo repetida a llegado a ser tópica, acerca de la equidad misma del término urbanismo, cuya etimología hace referencia básicamente a la que es propia de la ciudad. Esta ecuación semántica (urbanismo

como urbanismo, como ordenación de la ciudad), se ha roto estrepitosamente en la segunda mitad de éste siglo al comprobar hasta que punto las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre es una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su hinterland inmediato, por lo pronto, y en el contexto general del país entero en último término".

Y a continuación se pregunta: "¿Qué es el urbanismo en la actualidad. Sencillamente, una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo su eje operativo. Para comprar un terreno hoy en día no basta con consultar el Registro de la Propiedad para conocer cuál es su titular registral y el estado de cargas. Es preciso saber con exactitud cual es su valoración urbanística y las posibilidades edificatorias que le confieren la ordenación y la planificación.

#### **PARTICIPACION COMUNITARIA**

La autogestión implica posiblemente la autoconstrucción, pero la autoconstrucción no siempre implica la autogestión, esto como fundamento que por parte de los líderes comunales deben distinguir para elaborar una metodología de participación. La autogestión comunitaria no persigue como fin la vivienda, la vivienda es sólo un medio con el cual se aglutina y se organiza la comunidad, se habilita y capacita para enfrentar otros problemas y desafíos, adquiere madurez y fuerza, tiene presencia en la sociedad exigiendo participación y servicio.

De ésta manera la comunidad se ve incluida en un proceso socio-educativo de integración, donde la vivienda es un pretexto para un permanente logro de objetivos que vayan asegurando la mayor participación comunitaria.

En un reciente encuentro de líderes populares, buscando unos principios o filosofía de actuación, indicaban lo siguiente, entre otras cosas:

"La organización democrática de la participación voluntaria, la

ayuda a los necesitados, la educación convencional y solidaria, la construcción y el funcionamiento del equipamiento mínimo de la comunidad: centro cultural, escuelas, puestos de salud, proyectos rentables que generen empleo, recreación, etc., que pasan de ser responsabilidad unilateral del estado a ser responsabilidad con todo lo que ésta condición produce al conservar la autonomía de la unidad.

Como podemos evidenciar, en estos principios dispuestos por los autoconstructores, están contenidos en lo expresado por la Alianza Cooperativa Internacional.

La importancia de cualquier tipo de relación y hablamos de la participación, se mide por un sólo criterio: el uso de los recursos. Si un sistema los usa bien, la tierra, los materiales, trabajo del ser humano, entonces positivo, y si no puede hacer uso, es decir, se deja a un lado, lo abandona, o se utilizan excesivas cantidades de energía, entonces está pasando algo negativo.

Una participación de verdad, quiere decir no simplemente la prestación de mano de obra, que se sabe no es tan importante, lo esencial es aprovechar la capacidad de difusión y sobre todo el conocimiento que las personas tienen de su propio tiempo, para así lograr una complementación entre ese conocimiento local, que solamente las personas que viven la experiencia pueden conocer. El proceso de participación tiene que ver con la creación de un camino hacia la verdad, y la verdad es difícil de obtener, porque ella siempre tiene que ver con las necesidades reales, y esas necesidades no aparecen tan fáciles.

John Turner, ha contribuido en sus experiencias en el campo de la participación comunitaria, y gracias a varios de sus experimentos realizados, ha llegado a tres leyes que resumen las bases psicológicas, sociales y económicas de su tesis:

1-"Cuando los ocupantes controlan las decisiones más importantes y... pueden ofrecer su propia contribución o gestión de su vivienda tanto el proceso como el medio ambiente producido estimulan el bienestar individual y social".

2-"Lo importante en la vivienda no es lo que ésta es, sino lo que hace por los usuarios".

3-"Las deficiencias y las imperfecciones en tu vivienda son infinitamente más tolerables si tú eres responsable de ella que si lo es otro".

Aquí estamos ante la teorización del problema que nos sirve de pautas para demostrar la necesidad imperiosa de la organización y la participación activa de la gente en los espacios que habita, para hacer de la vivienda y de la ciudad mucho más humana".

No es tanto la participación en la construcción como esa participación en la concepción del espacio, en la organización del espacio urbano.

No se trata de crear conciencia sobre la necesidad de resolver el problema habitacional, puesto que esa conciencia la gente ya la posee. Luego resulta inútil seguir interviniendo en las ciudades para dar unidades mínimas de vivienda, o lotes con servicios, cuando la gente termina haciendo lo que siempre ha hecho.

Si no es para transformar esas condiciones y optimizarlas, pues no tendrá sentido. Para ello es importante que se resuelva el problema del suelo urbano.

Cuando se piensa aisladamente en la posibilidad de resolver el problema de la vivienda, 'construyendo lotes con servicio, o lotes para desarrollos de viviendas individuales a partir de una unidad mínima parece factible. Pero si se piensa en el problema de la ciudad y el déficit habitacional existente, el tipo de solución no puede resultar deseable.

Tendremos una contradicción a partir de la solución del problema individual, cuando ser ciudad es un acto colectivo.

De ninguna manera puede ser una simple acumulación física de soluciones de vivienda, cualquier política está enmarcada en un universo pleno, en que la vivienda es un simple subproducto de una acción colectiva. La construcción física de la vivienda termina siendo apenas un motivo para convocar muchas angustias e inquietudes comunes y para desatar gran cantidad de fuerzas ocultas dentro de la comunidad.

Cierto es en la práctica todo lo que encierra los principios cooperativos a través de la historia. Si bien con la ayuda mutua, se consiguen objetivos colectivos, en su tradición arquitectónica contradice todo aquello.

LA REHABILITACIÓN

UNA POLÍTICA URBANA Y TERRITORIAL

Marta García Nart

Mayo-1.988

## 1. INTRODUCCIÓN.

El proceso de desarrollo e industrialización vivido en España a partir de los años 50, cuyo objetivo principal fue la rápida acumulación de capital, desatendiendo planteamientos de previsión a medio y largo plazo en cuanto a creación de infraestructuras y equipamientos o a corrección de efectos y desequilibrios, produjo unas fuertes dinámicas degenerativas sobre los tejidos urbanos y sobre la estructura de núcleos de población en general.

La dinámica de crecimiento de la ciudad sometida al sistema de mercado - que busca la obtención del máximo beneficio y a la interacción de otros factores como el traslado de actividades económicas, el crecimiento demográfico de unas zonas, la congestión de otras, ... etc., dio como resultado un grave deterioro y degradación de la mayoría de los cascos antiguos de nuestras ciudades y pueblos, degradación a la que colaboró en gran medida la legislación y planeamiento vigente en aquella época de carácter desarrollista, con desplazamiento excéntrico de actividades, transformaciones indeseables o expansiones desequilibradas.

La preocupación y rechazo de este proceso empieza a hacerse perceptible a partir de los años 70, fundamentalmente desde dos frentes que desde visiones o motivaciones distintas confluyen en un mismo objetivo de conservación y recuperación de la ciudad antigua. Así, por un lado, empieza a oírse la voz de los que, desde una opción cultural, defienden la obligación de mantener el patrimonio histórico como legado y reflejo de la memoria colectiva más allá de sus valores artísticos intrínsecos. Por otro, el pujante movimiento vecinal que reivindica el derecho de las clases populares, que tradicionalmente han vivido en el centro de las ciudades, a permanecer en el mismo, rechazando las operaciones de expulsión encaminadas a la apropiación por los potentes agentes inmobiliarios de las plusvalías derivadas de la centralidad en detrimento de los inquilinos y pequeños propietarios residentes.

Como resultado de todo ello se viene afianzando progresivamente en España, a lo largo de los últimos años, una actitud de respeto y salvaguarda de los valores culturales de la ciudad consolidada, a la vez que se potencia cada vez más la intervención selectiva y cuidadosa en el tejido urbano como instrumento de atención social, dinamización económica y mejora funcional.

Confluyen en este objetivo global de rehabilitación diversas políticas - instrumentos de intervención: el planeamiento, en sus diversas escalas, - la política de vivienda, políticas sectoriales de equipamiento y distintos niveles de la Administración: estatal, autonómica y local que contribuyen desde distintas perspectivas a hacer posible la rehabilitación urbana.

Por otra parte, la puesta en práctica de una operación de rehabilitación en un determinado tejido urbano está en relación y provoca, a su vez, una serie de efectos en funciones y ámbitos que rebasan su propia delimitación. Así, aspectos como la recuperación del papel del centro en su doble vertiente funcional y simbólica, la composición de la población, los usos y actividades, el mercado de suelo, ... etc., se verán afectados y tendrán una repercusión sobre el resto de la ciudad y su entorno territorial, de la misma manera en que el estado de deterioro y degradación de dicho centro ha sido resultado de una serie de factores y actuaciones operantes sobre los referidos ámbitos territoriales más amplios.

La rehabilitación, para ser eficaz, debe, por tanto, concebirse - bajo la óptica de una política territorial y urbana, tanto para conocer - los agentes y causas inherentes al escenario tendencial sobre el que se quiere actuar, como para plantear alternativas viables en el doble sentido de determinar las demandas para que el objetivo rehabilitador sea posible en un entorno determinado y los condicionantes o variables afectados en el resto del sistema urbano y territorial por la plasmación de dicho objetivo.

Con la presente Ponencia se ha pretendido ilustrar la tesis, enunciada a partir de los resultados de una investigación aplicada sobre unos casos concretos, centrada básicamente en:

- 1.- Aspectos funcionales y estructurales definitorios de la situación actual y del proceso de deterioro.
- 2.- Instrumentos, políticas sectoriales implicadas, relación con políticas urbanas y territoriales globales, actuación de los distintos niveles de la Administración, ... etc., contenidos en las Propuestas de Rehabilitación planteadas.

Los casos estudiados se han elegido a partir de las disponibilidades de información, por constituir un abanico de situaciones suficientemente diverso pero enmarcado en un contexto territorial común que facilita el entendimiento de los problemas y su dinámica: Los cascos viejos de una capital de provincia: Pamplona, y de dos capitales comarcales, uno de ellos de servicios en el que se mantiene la actividad: Estella, y otro fundamentalmente agrícola y obsoleto: Tudela.

Se ha ampliado el espectro con el análisis del casco de Sos del Rey Católico que, aunque perteneciente a otra Comunidad Autónoma, no es ajeno ni territorial ni económicamente y que aporta, por otra parte, la visión de un núcleo rural pequeño víctima de la emigración masiva de los años 60.

## 2. CASCO ANTIGUO DE PAMPLONA.

El área estudiada comprende los barrios de San Nicolás y la Navarrería afectados por un mismo Plan Especial de Protección y Reforma Interior que, junto con el Burgo de San Cernín para el que se redactó anteriormente otro PEPI, componen el primitivo recinto amurallado que constituía la ciudad de Pamplona.

Es pues una estructura que arranca del siglo XI y que desarrolla el tipo de las "Bastide" francesas con tres calles longitudinales en torno a las que se sitúan las edificaciones, con parcelas del tipo medieval: estrechas y largas.

La organización inicial se mantuvo hasta los siglos XVII y XVIII en que se produjeron ordenanzas y actuaciones municipales de mejora de la edificación (la actual data de los siglos XVIII y XIX en su mayor parte), sin alterar su estructura, rodeada de murallas. La presencia de estas últimas hace que se masifique la ocupación que pasa de los 16.000 habitantes a los 26.000 de 1.877, y los 28.886 de 1.900, que lleva a la petición insistente del derribo de murallas, que se realiza en el año 1.915 sin que, a pesar de ello, la zona pierda habitantes, ya que en 1.950 seguía teniendo 28.671.

Y ello a pesar de que entre los años de 1.917 a 1.920 se redactan los proyectos de Ensanche que, partiendo de la plaza del Castillo, en el nexo de unión entre San Nicolás y la Navarrería, se desarrolla en torno a la Avenida de Carlos III.

Este Ensanche y el crecimiento poblacional que se produce a partir de los años 50, y que continúa de manera creciente en los años sesenta (Pamplona alcanza los 183.126 habitantes en el año 81 frente a los 34.323 que tenía en el año 1.943) provoca el abandono de los barrios antiguos que se despoblan (en su segunda fase) y van siendo ocupados por una población envejecida y marginal mientras la edificación y los espacios se deterioran, los equipamientos no se crean y la actividad económica disminuye progresivamente. Interesa destacar que hasta los referidos años 50, en que puede situarse el origen de la industrialización de la ciudad, el Casco Viejo mantuvo un nivel de ocupación y actividad relativamente alto y llegó a contar con 28.761 habitantes, prácticamente los mismo que a principios de siglo, cuando todavía centro histórico y ciudad eran una sola cosa.

Ese abandono de la población y consiguiente pérdida de actividad conlleva el abandono generalizado de la costumbre de conservar la edificación, abandono que, propiciado en buena medida por un nivel bajo de rentas y la evolución de la propiedad vertical a propiedad horizontal, ha conducido a una situación de deterioro progresivo de los edificios, así como a la aparición de bolsas de marginación social, infraocupación de viviendas y pérdida general de complejidad urbana.

### 3. CASCO ANTIGUO DE ESTELLA.

El área estudiada abarca tres barrios diferenciados y característicos del Casco Antiguo de Estella: San Pedro, San Miguel y San Juan.

Estella, que recibe el título de ciudad en 1.482, es el centro de su comarca y se sitúa a mitad de camino entre Logroño y Pamplona, a orillas del río Ega.

El primitivo núcleo se situó en Lizarra, en torno a la iglesia de San Pedro. Es a partir del siglo XI cuando comienza su existencia, formando parte del Camino de Santiago, como CIUDAD-CAMINO.

Este primer núcleo se organiza en la Puebla de San Martín a lo largo de la rua de las tiendas y de la rua de San Nicolás (con fueros del año 1.090) en torno a la iglesia de San Pedro de la Rua y Bajo el Castillo. Con el auge de la población se añaden dos parroquias más dentro del mismo barrio de la rua.

La población sigue creciendo y extendiéndose entre el monte y el río, hasta que los límites naturales le obligan a pasar a la otra orilla del Ega, situando allí el mercado y, en 1.187, el burgo de San Miguel, también organizado en torno a una calle, aunque con prolongaciones ortogonales. En el mismo año se funda la población de San Juan en torno a la plaza del Mercado, añadiéndose posteriormente la de Santiago.

Cada uno de los tres barrios, tan próximos, contaba con su recinto amurallado, que no ha eliminado sus características comunes (tipologías edificatorias).

Fuera de las murallas surgen los arrabales donde a partir del siglo XIII se sitúan las grandes fundaciones monásticas: siglo en el que se produce la unificación de los tres barrios (1.266) derribando las murallas intermedias que se convierten en calles, lo que complejiza la estructura.

A partir del siglo XV Estella se estanca en los 4.145 habitantes de -

1.366, que se van manteniendo hasta el siglo XVIII. En 1.847 la población ha superado los 5.000 pero no ha variado ni la trama ni la extensión de la ciudad manteniéndose la parcelación gótica (estrecha y profunda) si bien la arquitectura va evolucionando, renovándose a lo largo del tiempo.

Con la llegada del siglo XX y del ferrocarril se produce un nuevo crecimiento que se ubica en torno a las carreteras de Logroño y Vitoria, trazadas sobre el espacio libre resultante del derribo de las murallas, y que ya se produce con características muy diferentes a lo anterior, manteniéndose vivo el barrio de San Juan pero degradándose y abandonándose los de San Miguel y San Pedro.

El gran crecimiento, sin embargo, se da en los años 50 debido a la rápida industrialización y producido de manera agresiva y disonante respecto del Casco, acabando de degradar los barrios citados (San Miguel, San Pedro). Proceso que acaba con la ocupación abusiva y anárquica de las zonas de ensanche.

#### 4. CASCO ANTIGUO DE TUDELA.

El área estudiada comprende la totalidad del casco antiguo de Tudela, de origen árabe como aún se puede apreciar en su trama carente de todo planeamiento geométrico y basada en una organización discontinua, ramificada y laberíntica.

Aunque existen indicios de la existencia de asentamientos romanos y visigodos, lo que se sabe con certeza es la instalación en el siglo VIII de los árabes atraídos por las inmejorables condiciones que presentaba el lugar.

En el transcurso de los siglos se ha operado sobre esta trama originaria, conforme evolucionaban las necesidades económicas, sociales o culturales de sus habitantes, sufriendo ligeras modificaciones, sin rup--turas notables que desvíen u oculten la gēnesis de su estructura.

Las primeras transformaciones surgieron ya en el siglo XVI al asentar se edificaciones palaciegas, previo derribo de las construcciones medievales, remodelación de parcelas y ligero ensanchamiento de la ca--lle, proceso que se acrecienta a lo largo del siglo XVII en paralelo con la instalación de diferentes órdenes religiosas.

En el siglo XIX se realiza el primer Plan de Ensanche de muy poco alcance en su puesta en práctica. Mayor influencia tuvo en el desarro--llo de Tudela la implantación del ferrocarril que si fue un suceso positivo en cuanto a comunicación se refiere, no lo fue de igual manera en lo concerniente al proyecto de su trazado. Elevado sobre un terrap--lén paralelo al río, supuso la ruptura de la relación con éste del -casco antiguo, impidiendo el desarrollo natural del mismo. El citado terraplén va a provocar inmediatamente la degeneración de toda la zo--na colindante apoyada por los ruidos, molestias, peligros de incen---dios, etc.

Otro hecho tiene lugar en esta época, origen de la degradación del casco: la inundación del río Queles que provoca la ruina de 150 ca--sas.

Es también en este momento, es decir, a partir de la segunda mitad - del siglo XIX, cuando el aumento de población, que alcanza la cifra - de 10.000 habitantes frente a los 6.500 que contaba al finalizar el XVII, origina la congestión de la ciudad, aumentando el volumen de - las construcciones, edificando corrales, etc.

A principios del siglo XX se realiza otro Plan de Ensanche con arre--glo al cual surgen nuevas urbanizaciones, pero el Casco Histórico sigue conservando la importancia y el peso comercial y de vida activa, - aunque el primer ensanche adquiere paulatina y progresivamente un valor como zona comercial y de lugar de encuentro y de ocio.

A partir de 1.950 comienza a perder este carácter, acentuándose el proceso citado en el primer ensanche que pasa a ser el centro de la vida social que incluso se desplaza hacia la carretera de Zaragoza, en detrimento de la vida activa en el Casco Histórico, progresivamente descuidado y degradado.

Degradación que se pronuncia con nuevos ensanches destinados a vivienda social que contribuyen al envejecimiento de la población en el Casco, ya que estos nuevos barrios son ocupados por el importante contingente migratorio que recibe Tudela y por el desplazamiento de familias jóvenes procedentes de la ciudad antigua donde permanecen las generaciones mayores.

El menor precio del suelo parece que fue el único criterio para decidir los nuevos asentamientos de viviendas que, realizados sin infraestructuras, requirieron después la actuación pública desviando así la atención a otras partes de la ciudad.

La implantación en la década de los 60 del polígono industrial fue otro hecho de gran transcendencia para Tudela, que compartirá su dedicación agrícola con la industrial, recibiendo un gran impulso económico.

Todo ello produce un desarrollo urbano anárquico que se pretende evitar con la redacción de un Plan General que se aprueba inicialmente en 1.974. Por diversas vicisitudes, entre ellas tener que acomodarse a

la Reforma de la Ley del Suelo de 1.975, el Plan no se aprueba hasta 1.978, produciéndose en este período un notable aumento de la edificación que no responde a necesidades reales de crecimiento sino a razones especulativas de querer aprovechar al máximo las mayores edificabilidades concedidas por las ordenanzas anteriores.

El resultado es que existe una gran oferta de viviendas baratas con las que el Casco Antiguo tiene que competir.

## 5. UN CASO ESPECIAL: SOS DEL REY CATÓLICO.

Sos del Rey Católico es un núcleo de población de la provincia de Zaragoza situado en su extremo Norte, a 125 Km. de esta capital, y a - Km. de Pamplona, que cuenta en la actualidad con poco más de 900 habitantes.

Se trata de un conjunto que ha conservado hasta nuestros días, casi - intactos, su traza y recinto amurallado. Comienza su existencia actual en el siglo X aunque ya en el año 876 consta un escrito sobre So - sito.

De origen militar, como fortaleza que defendía el reino de Navarra - del Islam, nace con su castillo apoyado sobre la roca Felicianana en el año 907, fundado por el Rey Don Sancho Garcés.

Contó Sos desde el principio con recinto amurallado que subsistió has - ta el siglo XV. Es en 1.406 cuando se derriba si bien previamente, en el siglo XIII, se había construido otro recinto, más pequeño, con sie - te puertas (dando paso a otros tantos caminos) que es el que hoy cono - cemos. En el mismo siglo se edificó un Palacio en el actual emplaza- - miento del Palacio de Sada.

En el interior de las murallas y en torno al castillo, iglesia y pala - cio, se va construyendo el caserío que, como todo lo anterior, es de piedra aunque, a diferencia de aquéllos que son de sillería, su labor es de mampostería.

Arquitectura popular en su mayor parte, la edificación ha formado un conjunto, homogéneo dentro de su variedad, de un alto valor artístico, entre los que destacan una serie de palacios que, entre los siglos - XVI y XVII, se insertan en la trama, aumentando su riqueza. Es en ese siglo XVII cuando queda conformada la plaza de la Villa, en el centro geométrico del recinto, conformado por la Casa Consistorial y el Pala - cio de la Fundación Gil de Jaz.

En el siglo XIX con las guerras napoleónicas es derribado el castillo fundacional en su práctica totalidad.

Sigue aumentando la población y espesándose el caserío sin que se rebase la línea de muralla, que permanece en pie. Sólo los amplios espacios destinados al ocio (el Trinquete, el Campo del Toro) se sitúan en el exterior, pero sin abandonar la muralla.

Hasta el año 1.924 el estado de la edificación y trazados puede considerarse bueno. La conjunción de sus valores históricos (es la villa natal de Fernando el Católico, pero tiene además un rico pasado de hazañas militares) y culturales (ricos trazados urbanísticos, magnífica estampa del conjunto, arquitecturas de sumo valor en su doble vertiente de estilo y popular) son tan patentes que el 15 de Septiembre de 1.924 es declarado Conjunto Histórico - Artístico, alcanzando la categoría de Monumento Nacional el 28 de Febrero de 1.925.

Pero ninguna de esas declaraciones frenan su despoblamiento y pobreza. Si desde 1.850 hasta 1.910 Sos ha mantenido, con ligeros incrementos, su población, es a partir de ese año, 1.910, cuando comienza la peor y más triste etapa de su historia. En efecto: desde los 3.840 habitantes de entonces, la población va disminuyendo sensiblemente: en 1.920 eran 3.747 bajando hasta 3.393 en el año 30, 3.083 en el 40. Son los años 40 a 70 cuando la pérdida es más apreciable (de un 40,49% en los años 60-70) quedando en 1.301 habitantes que siguen bajando hasta los 900 del año 85.

Las cifras casi obvian, debido a su rotundidad, el comentario. Sos pierde en este siglo el 73,4% de su población. De manera más apreciable en los años desarrollistas.

Y sin embargo la Administración sigue considerando su valor como conjunto, en el que realiza una serie de inversiones que, si bien redundan en la mejor conservación de algunos edificios, ningún efecto positivo obtienen respecto de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En 1.955 se reconstruye el Palacio de Sada, prácticamente hundido.

En 1.968, por Decreto-Ley, Sos es declarado conjunto Histórico-Artístico de nuevo.

A partir de esa fecha se emprende una tarea restauradora que, comenzando por el Castillo, alcanza a la iglesia de San Esteban, la ermita de Santa Lucía, la Lonja, la capilla del Palacio, algunos lienzos y puertas de murallas y las pavimentaciones de la plaza y calles principales.

Incluso, sobre unas ruinas del área Norte, se edifica un Parador Nacional de Turismo.

Pero la población sigue emigrando, las edificaciones de los particulares se siguen hundiendo y hay barrios enteros invadidos por ruinas y la maleza, dejando irreconocible, incluso, el trazado viario.

La labor tutelar de Bellas Artes consigue, eso sí, que no se realicen edificios discordantes en el interior del núcleo. Pero se realizan totalmente desintegrados en un "ensanche" sin carácter que va creciendo en el Sur del núcleo, fuera de las murallas, haciendo más acusado el despoblamiento del recinto.

## 6. CONCLUSIONES.

En el análisis de los casos estudiados se advierten una serie de hitos o componentes comunes a lo largo de todo el proceso de evolución histórica - desde su origen hasta nuestros días.

Hechos tales como la sustitución o transformaciones de las tipologías edificatorias primigenias, ocurrido en los siglos XVI y XVII por la implantación de palacios o conventos y en el XIX por procesos de densificación, o la marginación y pérdida de funcionalidad con el consiguiente deterioro y pérdida de población a partir de 1.950, se repiten con diversas características e intensidad, en todos los cascos estudiados.

Y ello, obviamente, tenía que ocurrir así puesto que expresa la identidad de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales, propios de - cada época, que están configurando la morfología urbana correspondiente.

Así, el desarrollo financiero y comercial de los siglos XVII y XVIII con el auge de las órdenes religiosas y de las nuevas clases sociales, aristocracia ciudadana y burguesía, produjo las primeras transformaciones del caserío medieval.

Posteriormente se acentúa este proceso con la desaparición del modo de producción artesano y gremial. La antigua tipología, en la que vivienda y taller formaban una unidad edificatoria unifamiliar, se rompe. Por otra parte, la importancia de los núcleos urbanos aumenta y, por tanto, su población, - lo que, unido a lo anterior, provoca la densificación ya aludida.

Este crecimiento poblacional y densificación va acompañado de la creación de los primeros "ensanches", planificados o no, cuya aparición va a tener gran repercusión, aunque no decisiva, en el futuro de la ciudad antigua.

Repercusión que viene dada, no tanto por el hecho de la competencia en cuanto a atracción de actividad y funciones, como lo demuestra el que convivan sin excesivas fricciones hasta 1.950, como por la importancia que va a tener en la marginalidad de la ciudad antigua la buena o mala resolución de - la relación entre sus dos estructuras.

Así, no es ajeno al mayor deterioro del Casco Viejo de Tudela el que que de encerrado entre el ferrocarril y los conventos con la única conexión de la Plaza Nueva, frente a la situación de mantenimiento de la actividad en el barrio de San Juan de Estella, al que la ubicación de la estación del ferrocarril benefició en su día y donde no existe solución de continuidad con el ensanche.

Es de señalar sin embargo la gran diferencia cualitativa y cuantitativa - que existe entre todos estos procesos de transformación ocurridos a lo lar go de los siglos anteriores, como resultado de la lógica evolución de un - cuerpo vivo y la situación que se produce a partir de 1.950 en poco menos de 20 años.

Los resultados y pautas de este fenómeno son bien conocidos: comienza con la disminución de población que se acentúa en la década de los 60 con el consiguiente abandono y deterioro de la edificación y continua con la pérdida de actividad económica, acompañada en algunos casos por especialización y terciarización (bares, oficinas... etc.) desembocando en una progresiva marginación, tanto funcional, respecto del resto de la ciudad, como de la población que ocupa estos barrios centrales que pasa a estar formada por los viejos que han vivido allí siempre y por sectores de bajo nivel de rentas y escaso arraigo social.

Este proceso va acompañado en aquellas situaciones en que la centralidad - sigue siendo un valor rentable: barrio de San Juan de Estella, bordes de - los Cascos Viejos de Pamplona y Tudela, por intervenciones o sustituciones de la edificación agresivas, con cambio total de las tipologías tradiciona les y sobre todo aumento de volumen y expulsión de los vecinos.

En el caso de los núcleos rurales como Sos del Rey Católico, el éxodo masi vo de la población y el abandono de las tareas agrícolas tradicionales pro voca de igual manera el deterioro de la edificación y pérdida de función y actividad.

Pero todo esto no se produce de una forma aislada y sin relación con el - resto de los cambios económicos y sociales que están repercutiendo sobre - toda la estructura territorial y urbana.

En efecto, es a partir de 1.950, y sobre todo en la década de los 60, cuando se vive en España la llamada época de desarrollo con la industrialización y expansión de la economía.

Los cambios demográficos, vaciamientos de unas zonas y congestión en otras y el traslado o implantación de nuevas actividades, se realizaron sin ninguna planificación en cuanto a repercusiones sobre el territorio y el sistema urbano ni en cuanto a la previsión de infraestructuras y equipamientos.

Paralelamente, la satisfacción de las nuevas necesidades surgidas no se planteó desde el punto de vista de producción del espacio o creación de ciudad, con criterios de racionalidad o interés común, sino como otro de los medios o sectores de inversión y acumulación de capital.

Como se constata en el análisis de la evolución de Tudela, el único criterio para decidir el emplazamiento de los nuevos barrios fue en la mayoría de los casos el menor precio del suelo. Por otro lado las grandes promociones de polígonos de vivienda eran uno de los mayores negocios del momento para la iniciativa privada, basándose, por supuesto, en la mínima inversión en infraestructuras y equipamientos que tenía que crear la Administración a posteriori, y aprovechando toda suerte de incentivos por parte de ésta: viviendas de protección oficial, ... etc.

Y mientras tanto en la ciudad antigua no se realizaba ninguna inversión, - salvo las sustituciones agresivas para recuperar las plusvalías de la centralidad comentadas.

La obsolescencia de su estructura, tanto de trama urbana como edificatoria, y la falta de adecuación de una y otra para los usos y modos de vida actual: motorización, exigencia de mayores estándares higiénico-sanitarios - (luz, ventilación, cuartos de baño... etc.), han sido repetidamente aducidos como causas del abandono y deterioro de los centros.

Pero, todo ello, aun teniendo su parte de realidad, no basta para explicar el fenómeno, sobre todo cuando como hemos visto anteriormente no se dedicó ningún esfuerzo a buscar soluciones para intentar paliar esos problemas.

La mayor rentabilidad de la producción inmobiliaria en áreas ex-novo y en operaciones de gran envergadura, es, como ya quedó dicho, el origen principal de la marginación de los centros antiguos en un sistema en que los procesos de crecimiento y desarrollo de la ciudad están sometidos únicamente al sistema de mercado.

En la ciudad antigua la estructura fragmentada de la propiedad, la existencia de un considerable número de inquilinos y lo reducido de las intervenciones posibles, salvo en caso de grandes operaciones de renovación (Pozas y Buen Suceso en Madrid) no planteaba atractivos de inversión para el pujante sector inmobiliario ni era adecuado a su estructura cada vez más caracterizada por la existencia de grandes empresas dominantes.

Mientras tanto la Administración Pública respaldaba con la legislación, el planeamiento y sus propias inversiones y actuaciones (polígonos de viviendas, infraestructuras) este modelo de crecimiento, limitándose a proteger con las Declaraciones de Conjunto Histórico-Artísticos los cascos de las ciudades y pueblos. Actuación pasiva de controvertidos efectos, por lo que supuso de paralización frente a posibles resultados positivos de preservación y mantenimiento.

Alrededor de los años 70 las consecuencias del crecimiento acelerado de las ciudades y sus insatisfactorios resultados en cuanto a calidad del medio urbano empiezan a ser objeto de crítica y preocupación, tanto en los medios profesionales como ciudadanos en general. Se vuelve la vista hacia la ciudad antigua, buscando la riqueza de vida urbana que en ella se producía y los valores históricos y culturales que encerraba, pero lo que se encuentra es un panorama bastante desolador y deteriorado.

Por otro lado los vecinos de los barrios centrales han empezado a movilizarse contra las operaciones de renovación, únicas intervenciones que allí se plantean, reivindicando su derecho a permanecer en el centro pero con mejores condiciones de equipamientos, servicios y vivienda.

Todo ello confluye en un creciente interés por la conservación y rehabilitación de la ciudad histórica que pasa a ser uno de los objetivos de casi todas las políticas urbanísticas a nivel municipal.

No son ajenos a este cambio de postura los efectos de la crisis económica y el freno del crecimiento acelerado anterior.

La ciudad ya no crece al ritmo que anteriormente dió lugar a los grandes polígonos y urbanizaciones. La intervención en lo consolidado pasa a ser objeto de atención desde dos puntos de vista diferentes: Puesto que no es el momento de crear grandes infraestructuras, ni promociones de suelo nuevo, se impone la reinversión en lo existente recuperando el patrimonio edificado y los valores de uso y centralidad para el conjunto de la comunidad o desde otras perspectiva, ya que no son posibles las grandes operaciones inmobiliarias, resta el apropiarse de las rentas diferenciales de los espacios centrales.

Estas dos posturas que entrañan en teoría dos enfoques y políticas bien diferenciadas de la rehabilitación se confunden con frecuencia o aparecen mezcladas en la práctica y en las actuaciones.

Se plantea, por tanto, la rehabilitación como objetivo desde diferentes requerimientos o intenciones:

- El interés por la conservación del patrimonio histórico y cultural.
- El rechazo al modelo de ciudad moderna disgregada y sectorial con la búsqueda de la riqueza formal y funcional de la ciudad antigua.
- La mejora de las condiciones de vida de una población marginal y la integración o diversificación de su composición.
- La recuperación y puesta en uso de unas estructuras urbanas y una edificación que suponen un importante capital fijo infrautilizado.
- La extracción de unas plusvalías generadas por la centralidad y escasez.

Es evidente, por tanto, ante esta diversidad y complejidad de objetivos, - que, así como el análisis del proceso histórico seguido por los cascos antiguos había demostrado la dependencia de su degradación respecto de factores externos, también su rehabilitación va a depender de la actitud o políticas de ámbito general que se adopten sobre los múltiples factores que intervienen en la configuración del hecho urbano.

Cuando en el programa de rehabilitación de Sos del Rey Católico se plantea

que la revitalización económica es el factor básico para asegurar la vitalidad del colectivo humano y posibilitar la rehabilitación, se está significando la necesidad de plantear esta última en el marco de toda una política territorial, con una concepción del desarrollo basado en los recursos endógenos, en una equilibrada distribución de población y jerarquía de núcleos... etc.

La necesidad de recuperar el sustrato cultural y económico, la capitalidad de la Merindad en definitiva, planteada en Estella como paso previo a cualquier recuperación arquitectónica y formal es otro requerimiento de política territorial, en cuyo marco deben contemplarse también las actuaciones en el sistema dotacional propuestas en Tudela a fin de reforzar el papel del Casco en su doble vertiente de centro y parte de la ciudad total y del entorno territorial sobre el que extiende sus influencias.

El proyecto de ubicación en edificios del Casco Viejo de Pamplona, de los centros universitarios de la Universidad Pública de Navarra, responde, así mismo, a una concepción de la universidad y de su relación con el resto de la sociedad y tendría unas repercusiones urbanas y territoriales que van más allá de la recuperación de unos contenedores de más o menos valor histórico.

Asimismo son objetivos de todos los casos analizados la integración de los cascos históricos con el resto de la ciudad recuperando antiguas o buscando nuevas actividades y funciones, lo que sin duda no se podrá lograr si en el resto del medio urbano se plantean políticas o actuaciones contradictorias o en abierta competencia con estos objetivos.

Si consideramos conjuntamente lo ambicioso y global de estos planteamientos, realistas por otra parte si de verdad se quiere conseguir algo, con la, comentada anteriormente, diversidad de intenciones, subyacente a la voluntad rehabilitadora se entiende el desfase existente entre las repetidas manifestaciones de esa voluntad y los resultados y políticas efectivamente llevadas a la práctica.

Prueba de ello es que tras varios años de preocupación sobre el tema y de puesta en marcha de las ayudas a la rehabilitación de viviendas siga sin plantearse como una auténtica alternativa dentro de los planes de este sec

tor.

Es en el campo de las políticas urbanísticas locales donde más se ha avanzado en su consideración. Los Planes Especiales estudiados son sin duda - una buena muestra de ello. Pero su escaso margen de maniobra, reducido al ámbito de estudio y al establecimiento de un régimen jurídico y normativo, sin capacidad real de comprometer inversiones limita su virtualidad aunque, como hemos visto, no renuncien a hacer diagnósticos y propuestas globales de acuerdo con el profundo conocimiento de la realidad adquirido, lo que, por contra, lleva a una cierta frustración.

Frustración que quizá esté en la base junto con criterios de eficacia de las nuevas fórmulas o diseño de las actuaciones rehabilitadoras.

En efecto, la tónica general en estos momentos es reducir el ámbito de los programas, concentrando las intervenciones como los Sectores de Estimulación en Barcelona o las Actuaciones por Manzanas en Madrid.

Esta forma de actuar, sin duda mucho más eficaz y acertada por su facilidad de gestión y de rentabilización y potenciación de esfuerzos, carecerá de sentido, sin embargo, si no se contempla en relación con las concepciones globales de política urbana y no se acompaña a medio y largo plazo de otras actuaciones en este sentido.

En conclusión se consideran como principio o aspectos básicos para el establecimiento de una política de rehabilitación urbana con visos de realidad los siguientes puntos:

1. Los programas de rehabilitación de los cascos históricos deben estudiarse en el marco de una política territorial más amplia que garantice su viabilidad compatibilizando y dando coherencia a la visión regional con la del ámbito del programa; tanto en cuanto a jerarquización y papel de los distintos núcleos, estructura de población y determinación de funciones y actividades, como a asignación de inversiones.
2. A otro nivel debe ser tenida en cuenta su relación con el resto de la ciudad y obedecer a una política urbana global que permita la armonización y construcción de la ciudad a partir del entendimiento y funciona-

lidad de sus piezas.

3. Es necesario definir y diferenciar con claridad los fines perseguidos - para adecuar los objetivos e instrumentos: conservación del patrimonio histórico, mejora del medio urbano, asistencia a una población insolvente, recuperación de un modelo de ciudad y del capital fijo inherente, extracción de plusvalías, ... etc.

Madrid, 20 de Mayo de 1.988

MARTA GARCÍA NART

-Arquitecta-

## BIBLIOGRAFÍA

- Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Antiguo de Pamplona.  
Sigfredo Martín, Javier Torreno, Víctor Onorato - 1.987
  
- Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Antiguo de Estella.  
Maite Apezteguia, Francisco Mangado - 1.987
  
- Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Antiguo de Tudela.  
Manuel Blasco, Manuel Sagastume - 1.987
  
- Programa de Rehabilitación Integrada de Sos del Rey Católico.  
M<sup>re</sup> Pilar Sancho - 1.980
  
- Experiencia, Efectos y Evolución de la política de rehabilitación urbana.  
Instituto del Territorio y Urbanismo (MOPU).  
Grupo de Arquitectura y Urbanismo. Juan Rubio del Val - 1.987

LA ASUNCION POR LA ADMINISTRACION DE LOS

COSTES DE URBANIZACION CORRESPONDIENTE

AL 10 % DEL APROVECHAMIENTO MEDIO

EN EL SISTEMA DE COMPENSACION

D<sup>a</sup>. Esmeralda Orero Pardo.

D. Manuel Linares Diez.

TUTOR : D. LUIS LAYANA LAZARO.

La aprobación de un instrumento de Planeamiento superior debe prever, si es el caso, la ejecución en suelo urbanizable programado, de determinados sectores a través de Planes Parciales.

La gestión urbanística de dicho instrumento derivado podrá llevarse a cabo por cualquiera de los tres sistemas de actuación previstos en la Ley. Si el sistema elegido es el de compensación se plantea la duda de determinar a quien corresponde asumir los costes de urbanización originados por la adjudicación del 10 % del aprovechamiento medio atribuido a la Administración, en virtud de lo dispuesto en el art. 84 de la Ley del Suelo y concordantes del Reglamento de Gestión.

El objeto de la presente Monografía pretende clarificar el tema controvertido, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, respecto a la asunción, --- bien por los particulares, bien por la Administración, de ese coste de urbanización subsiguiente en proporción a la masa de suelo adquirida donde se localizara el aprovechamiento medio que resulte.

.../...

Surge la cuestión a debatir cuando el art. 186 del Reglamento de Gestión, en su párrafo 2º, impone la obligación a la Administración de participar en los costes de urbanización en la proporción del 10% - de aprovechamiento medio de la que es titular, concretado al sistema de cooperación. Ahora bien, el silencio del legislador respecto a la asunción de dichos costes en el sistema de compensación ha sido uno de los argumentos que han llevado a la doctrina, mayoritariamente, a decantarse por que la asunción de dichos costes corra a cargo de la Administración, sobre todo en razón de - la lógica interna del propio precepto, art. 186.2 del Reglamento de Gestión Urbanística y del concepto norma tivo en que se inserta.

La polemica doctrinal, iniciada tras la ---  
aprobación del Reglamento de Gestión Urbanística, tiene  
ne su punto algido a raíz del pronunciamiento de la Audiencia  
Territorial de Valencia, el 16-10-81, desestimatorio,  
de la pretensión de la recurrente, Urbanizado  
ra S.A., en el sentido de que a una Entidad Local (-  
Ayuntamiento P.) se le condenara a participar en los -  
costes de urbanización en la parte proporcional a la -  
titularidad de las fincas de las que resultó adjudicato  
ria por compensación, Sentencia que fue confirmada -  
por el Tribunal Supremo el 13 de Octubre de 1.983.

A partir de ese momento se adoptan dos postu  
ras doctrinales claramente contrapuestas que vienen  
a agudizarse por el respaldo, en una de sus tesis, de  
las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de Febrero y  
28 de Mayo del 85.

Del mismo modo, y desde el pasado 10-2-84,  
con la promulgación de la Ley de la Comunidad Autónoma  
de Madrid, la controversia planteada aparece recogida  
a nivel legislativo cuando el art. 9.2, determinó -  
que con independencia del sistema de actuación adoptado  
la Administración quedaba excluida de contribuir -  
en los costes de urbanización en la proporción equivalente  
al 10% de aprovechamiento medio de cesión obligada

Si a raíz de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid se atisbaba un principio de armonía tanto legislativa como jurisprudencial, las dos Sentencias, antes aludidas, del año 85, vienen a quebrar de nuevo la posibilidad de sentar una corriente unitaria.

Si tras este análisis cronológico, es de -- apreciar el dispar criterio que ante el tema objeto de estudio, se venía manifestando, bien es cierto que jurisprudencialmente decantado a favor de la asunción de los costes de urbanización por la Administración actuante, la Sentencia del Tribunal Supremo de Junio de 1.986 viene a romper la posibilidad de una línea jurisprudencial unitaria con la consecuencia doctrinal que ello conlleva.

Por último el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de Mayo de 1.987, confirmando el pronunciamiento de la Audiencia Territorial de Valladolid de 5 de Octubre de 1.985, vuelve a fallar en el mismo sentido en el que en su día ya lo hicieran las dos Sentencias del 85 antes mencionadas.

.../...

En aras a lograr una exposición clara de --  
las dos corrientes contrapuestas y con el ánimo de ---  
plasmear objetivamente las tesis que se sustentan por -  
una y otra parte de la doctrina, relacionaremos en un  
principio las argumentaciones que ha llevado a afirmar  
a la mayor parte de los especialistas del derecho urba  
nístico la obligación de la Administración de contri--  
buir en el costeamiento de la urbanización, en la pro-  
porción del 10% de aprovechamiento medio de suelo cedi  
do obligatoria y gratuitamente, por los propietarios -  
de Suelo urbanizable programado o suelo Urbanizable  
en Normas Subsidiarias, en el sistema de compensación.

Aún a riesgo de caer en una exposición, ---  
que para cualquier conocedor del Urbanismo pudiera re-  
sultar simplista, hemos optado por remontarnos a con--  
ceptos quizá demasiados básicos pero que son los que -  
se encuentran en los orígenes de las líneas argumenta-  
les defendidas por cada sector doctrinal.

Consideramos pues obligada la alusión a la  
figura del aprovechamiento medio como una técnica que  
pretende mejorar los mecanismos de corrección de las in

.../...

justicias que pudieran derivarse de los planes de urbanismo.

Siguiendo en este punto a D. Adolfo Carretero Perez, Presidente de la Sala V del Tribunal Supremo, - pasamos a definir que se entiende por Aprovechamiento Medio desde el punto de vista legal, doctrinal y jurisprudencia:

A) LEGAL:

La Ley del Suelo, en su Exposición de Motivos habla de que sólo se garantiza este aprovechamiento a los propietarios, posteriormente ni el Texto Refundido ni sus Reglamentos lo define, sino que se refieren a él como una de las determinaciones del Plan General sobre la totalidad de Suelo Urbanizable Programado, el de cada sector y el de cada finca, que se aplicará en la fase de gestión urbanística y que da lugar a la cesión del exceso y a la compensación con los aprovechamientos de los otros propietarios, o a la disminución de cargas que implique la gestión urbanística. ( art. 84 del Texto Refundido).

.../...

B) DOCTRINAL:

Se le puede definir como un elemento que de termina la utilización urbanística del suelo resultante de la conjugación de concretos actos urbanísticos, señalados por la planificación para los terrenos edificables que da un valor respectivo, igualitario para los propietarios afectados con la finalidad de repartir los beneficios y cargas del urbanismo, evitando la reparcelación y expropiación, para la obtención de terrenos edificables, en el plazo señalado en el programa del Plan.

C) JURISPRUDENCIAL:

Se puede obtener un concepto de aprovechamiento que consistirá, aproximadamente, en la utilización señalada en el Plan General para los terrenos urbanizables programados, resultante de la conjugación de los usos o intensidades del suelo, homogeneizados según valores comparativos, que supone un contenido mínimo edificable para los propietarios afectados por la planificación, con la finalidad de igualar sus derechos ante la ordenación urbana.

En definitiva, el Aprovechamiento Medio es el promedio de todos los Aprovechamientos Urbanos de todos los sectores de un plan en cada cuatrienio. --- Ello es así, puesto que, el aprovechamiento medio no se señala a los terrenos que estén vinculados a viales, parques, y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés público, es decir, no opera sobre estas zonas libres, refiriéndose exclusivamente a la superficie edificable, que es donde puede concentrarse la explotación lucrativa del área planificada y los volúmenes de edificabilidad.

Por Aprochamiento Urbano hemos de entender el producto de cada intensidad de edificación por su superficie y por los coeficientes de uso y situación que se prevean.

Planteados los conceptos básicos, pasamos a exponer las teorías doctrinales, que a nuestro entender, son las más determinantes en apoyo de la igualdad de sistemas.

.../...

## 1.- "APROVECHAMIENTO LUGRATIVO"

Compendiando las diversas tesis, que ponen en cuestión si el suelo correspondiente al 10% de aprovechamiento medio que se adjudica a la Administración es suelo apto para ser edificado o, suelo totalmente urbanizado, resulta que éstas son unánimes en afirmar que el Reglamento de Gestión no abordó el tema de si el Plan General determinaría el coeficiente de aprovechamiento medio en función de los usos lucrativos señalados, al menos de forma directa. Ello no obstante, y a partir de los arts. 88, 113 y 172 del mencionado Reglamento al ocuparse de la reparcelación y la compensación podemos afirmar que lo que se adjudica a los propietarios son terrenos de edificación privada, o sea, uso lucrativo. Ello quiere decir que tanto a los propietarios, como a la Administración, en sus proporciones correspondientes. (90% y 10%, respectivamente) se les adjudica el mismo tipo de suelo, con su uso y destino, es decir suelo apto para ser edificado.

.../...

## 2.- MOMENTO EN QUE SE CEDEN LOS TERRENOS.

Otro de los argumentos que mantienen los defensores de la Teoría del costeamiento de la urbanización por la Administración es el de plantearse en qué momento, -como adjudicataria del 10 % del aprovechamiento medio- se le ceden los terrenos obligatoria y gratuitamente a la Administración; llegan a la conclusión de que a la aprobación del proyecto de compensación siendo por tanto la Administración la que debe costear la Urbanización, puesto que, adquiere el municipio la titularidad dominical del 10 % del aprovechamiento medio.

Así el art. 179 del Reglamento de Gestión Urbanística, al determinar que el acuerdo de aprobación del proyecto de compensación producirá la cesión de derecho a la Administración actuante, en el pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria y gratuita, según el Plan, para su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo.

...///...

Otros, apoyan su teoría en que desde el momento mismo de la aprobación del Plan los propietarios sólo son titulares del 90% del aprovechamiento medio y no por tanto del 10% restante que corresponde a la Administración lo que origina para ésta el deber de participar proporcionalmente en los costes de la Urbanización.

### 3.- IGUALDAD DE CARGAS.

Otro de los argumentos que pretenden justificar esta postura es el que podríamos denominar de igualdad de cargas, así se afirma que si tanto en el sistema de compensación como en el de cooperación, -- las cargas y beneficios para los propietarios implicados son iguales, al no establecerse en la Ley distinto régimen jurídico de cargas, según el sistema que se aplique, sino según la clasificación del suelo, el --- aprovechamiento que obtiene la Administración es por tanto el bruto o derivado del planeamiento y no el neto o el derivado de la ejecución del planeamiento. -- Postura ésta incardinada plenamente en la anteriormente expuesta.

#### 4.- CUENTA DE LIQUIDACION.

Mantienen los autores, que a la aprobación definitiva del proyecto de compensación uno de los -- efectos jurídicos que se produce es el de que las fincas resultantes quedaran afectadas con carácter real al pago del saldo de la cuenta de liquidación que a cada una se le asigne, si la Administración adquiere las fincas resultantes de la cesión del 10% del aprovechamiento medio, deducimos que a la finca de la que es adjudicataria la Administración, en virtud del 10% del aprovechamiento medio que se le cede, se le asigna estimativamente una cifra que corresponde a los costes de la posterior urbanización.

#### 5.- APLICACION ANALOGIA DEL 186.2: IGUALDAD EN EL REPARTO DE BENEFICIOS Y CARGAS.

Sostienen los autores que en base a la -- solidaridad entre beneficios y cargas e igualdad ante la Ley entre los propietarios afectados que estable-

.../...

ce el art. 3.2º b) de la Ley del Suelo al decir "Impe-  
dir la desigual atribución de los beneficios y car--  
gas del planeamiento entre los propietarios afectados  
e imponer la justa distribución de los mismos" y con-  
siderando, -como se mantiene por la generalidad de los  
autores- que, entre el Sistema de Cooperación y el de  
Compensación existe una "identidad de razón" no hay mo-  
tivo avalado, por cuanto al regular el Sistema de Com-  
pensación, el Reglamento establece aplicable la norma  
tiva que regula la reparcelación, para no hacer uso -  
de la analogía cuando se trata del art. 186.2 y, por  
tanto, corresponde a la Administración paticipar en  
los costes de urbanización en la proporción en la que  
ha sido adjudicataria.

En todas las argumentaciones expuestas, --  
subyace, evidentemente, el principio de igualdad ante -  
la Ley, a cuya consecución sirve la técnica del apro-  
vechamiento medio de tal modo que si la Administra--  
ción se erige como un propietario más con todos sus -  
derechos y obligaciones, por razón de esa propiedad, -  
deberá contribuir a los deberes inherentes a la misma.

Ello, no implica que determinado sector ---  
doctrinal no acepte esta conclusión, y a tal efec-  
to, se han formulado distintas teorías llegando a plan  
tearse, en algunos casos, incluso la ilegalidad del -  
art. 186. del Reglamento de Gestión, considerandola co  
mo un precepto incongruente con el espíritu de la ---  
Ley del Suelo, haciendo uso en la defensa de sus plan  
teamientos de los siguientes argumentos:

#### 1.- LIBERTAD DE CARGAS.

El art. 179, del Reglamento de Gestión an-  
tes transcrito, es claro al afirmar que la cesión de -  
derecho a la Administración actuante se realizará en

.../...

pleno dominio y libre de cargas. Entendiendo esta expresión en sentido estricto quiere ello decir que la Administración recibe el 10% de aprovechamiento medio, sin la carga que supone el costeamiento de la obra de urbanización.

Si la Ley del Suelo considera como una carga de los propietarios, en suelo urbanizable programado, la cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento medio del sector en que se encuentra la finca, deber que juntamente con el de costear la urbanización es conceptualizado como una "carga" - en la propia terminología legal, art. 120 de la Ley del Suelo - de los propietarios de terrenos afectados por una situación urbanística; y si el art. 179, antes mencionado, determina que el acuerdo de aprobación del proyecto de compensación produce la cesión de derecho a la Administración actuante en pleno dominio y libre de cargas de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria y gratuita...

.../...

Si por carga se entiende el costeamiento - de la obra urbanizadora y si la Administración recibe las cesiones libres de cargas, se concluye que aquella esta exenta de la carga de contribuir en el coste de la obra urbanizadora en la proporción que le corresponde.

## 2.- PROPIETARIOS INICIALES.

En cualquiera de los sistemas de actuación recogidos en el art. 119 de la Legislación del Suelo, la Administración no ha de participar ni soportar gravamen alguno en la realización de las obras.

Con carácter general el art. 120 de la Legislación determina en su apartado b) que los propietarios sufragarán los costes de urbanización.

Por su parte, para el sistema de compensación, el art. 126 de la Legislación del Suelo establece que los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria realizando a su costa la urbanización.

En el mismo sentido, el art. 131 de la Legislación del Suelo, al determinár que los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración realiza las obras de urbanización con cargo a los mismos.

Y para el sistema de expropiación el art. 134 y concordantes permite la imposición de contribuciones especiales, para costear completamente la urbanización.

Así se concluye que los gastos de urbanización corresponden siempre a los dueños de los terrenos iniciales, y que el deber de cesión obligatoria y gratuita se impone a los propietarios de los terrenos en el momento en que se aprueba el correspondiente Plan, cualidad que en tal momento no es atribuible a la Administración actuante.

.../...

### 3.- LA SUSTITUCION DE LA CESION DEL 10% POR UNA INDE- NIZACION ECONOMICA

Se fundamenta la teoría en que la propia Ley en determinados supuestos permite esa sustitución por lo que los propietarios se adjudican el 100 por 100 de aprovechamiento medio, y en su consecuencia, -  
costean la totalidad de la urbanización eximiendo a la Administración de dicha carga. (ar. 49.2 del Reglamento de Gestión).

### 4.- GRATUIDAD DE LA CESION.

Mantienen los autores que defienden esta tesis, que el art. 84.3 b), dispone que los propietarios de suelo urbanizable programado deberán ceder -- obligatoria y gratuitamente el 10% restante de aprovechamiento medio del sector en que se encuentra la finca. En el mismo sentido, el art. 46. 3 c) del Reglamento de Gestión Urbanística al determinar que "en -- suelo urbanizable dprogramado, las cesiones obligato-

.../...

rias y gratuitas se harán a favor del municipio o, en su caso, de la Entidad Urbanística actuante, y serán las siguientes:

c) En todo caso, el suelo edificable correspondiente al 10% del aprovechamiento medio del sector...

La gratuidad que proclaman ambos artículos impide que a las correspondientes parcelas se les cargue de coste alguno.

#### 5.- TEORIA DE LA LUCRATIVIDAD.

Al hilo de la anterior posición Corella -- Monedero, entre otros, sostiene que la gratuidad que proclaman los arts. 84 de la Legislación del Suelo y 46.3 del Reglamento de Gestión Urbanística (antes mencionado), al impedir que a las correspondientes parcelas se les cargue de coste alguno, afirma que de la urbanización nace la lucratividad, que es a su vez la participación de la Administración en las Plus-Valías que genere la acción urbanística. Aún cuando otros -- autores con los mismos argumentos mantienen la tesis

contraria afirmando que la lucratividad viene confi--  
gurada mucho antes de ejecutarse la urbanización, en  
el momento inicial del planeamiento.

## DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

De las Sentencias del Tribunal Supremo, la primera que abordó el problema, objeto del presente trabajo, se dictó el 13 de Octubre de 1.983, concluyendo que la Administración debía costear la obra de urbanización en el porcentaje correspondiente al 10% del aprovechamiento medio del Sector.

Dos líneas argumentales claras se deducen de la referida Sentencia, la primera de ellas la inadecuación de la interpretación analógica del art. -- 186 del Reglamento de Gestión, pensado exclusivamente para un supuesto concreto; la cooperación.

La segunda, el momento en que el deber de cesión se impone a los propietarios: aprobación del correspondiente Plan. Momento en el cual la Administración u órgano urbanístico actuante no tiene aquella condición.

La segunda de las Sentencias emitidas por el alto Tribunal en esta materia fue la de 5 de Febrero de 1.985, en virtud de la cual se condenó a la Administración a la contribución proporcional en los gastos de urbanización como titular del 10% del aprovechamiento medio, basando su pronunciamiento en los siguientes artumentos:

PRIMERO.- Que al tenor literal de la Ley tanto cabe una interpretación como otra.

SEGUNDO.- Que la misma regla utilizada para el sistema de cooperación puede perfectamente utilizarse en el sistema de compensación, ya que asumiendo mayores cargas y responsabilidades en este sistema, sería injustificable un trato en peores condiciones.

TERCERO.- Partiendo del art. 163 del Reglamento de Gestión Urbanística si la sólo titularidad de bienes demaniales de la Administración ya supon---dría la participación en las decisiones, aprovecha---mientos y cargas, junto con el resto de propietarios - de la Junta de Compensación, con mayor motivo deberá atribuirsele la carga de la urbanización, en el porcen---taje del 10% de aprovechamiento medio, cuando ese 10% se materialice en terrenos destinados a comercializar se en el Mercado libre.

CUARTO.- A tenor del art. 168 del Reglamento de Gestión Urbanística, las obligaciones inherentes al sistema de actuación constituyen cargas reales ob rem, que se imponen a quien quiera que sea el titular de los terrenos sin que pueda admitirse ninguna exención si no está previamente tipificada en un precepto legal.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de Mayo de 1.985, utiliza idénticos argumentos para llegar a la misma conclusión que la anterior, únicamente mencionar por considerarlo de interés que en apoyo de su tesis argumental la cesión obligatoria y gratuita del 10% de aprovechamiento medio, se origina antes de ejecutarse la urbanización, cualquiera que sea el sistema de actuación elegido y por tanto en todo caso el Ayuntamiento viene obligado a participar proporcionalmente en los gastos de urbanización.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de

Junio de 1.986, retoma la tesis de la ya aludida del mismo Tribunal de 17 de Octubre de 1.983, eximiendo a la Administración de los Costes de Urbanización, argumentando al efecto que, en el sistema de compensación la Legislación del Suelo vigente distingue y diferencia la Administración de los propietarios de terrenos o particulares imponiendo a estos el deber de ceder - obligatoria y gratuitamente los terrenos y costear -- la urbanización.

Así las cosas, con cuatro Sentencias diametralmente opuestas en sus argumentaciones, la del 83, y 86 por un lado y las dos del 85 por otro, el pasado 18 de Mayo de 1.987, el Tribunal Supremo falló en el mismo sentido que, ya en su día, lo hicieran las Sentencias de 1.985.

De la lectura de la presente resolución judicial, se observa, como novedades, respecto a los dos anteriores del 85, en su misma línea, el fundamento de derecho cuanto al aludir a la "desmaterialización del derecho de propiedad".

Así se argumenta, que si el suelo que pertenece a una persona es sólo un dato para determinar el contenido de su derecho, que se fija refiriendo a la superficie de su terreno el aprovechamiento medio del sector, es decir, "a tal titularidad de terreno -- tal volumen edificable," ello significa que la propiedad del suelo tiene trascendencia en cuanto ~~representa~~ una superficie pero no en cuanto se sitúa en un lugar determinado, por lo que parece más acertado atender al momento de la aprobación del Plan en el que ya el contenido del derecho de las propiedades iniciales es -- del 90% del aprovechamiento medio, aunque la localización del aprovechamiento de la Administración sólo se producirá en la fase de ejecución.

Sabido es, que los argumentos jurisprudenciales utilizados en las resoluciones judiciales que sobre este tema se han producido, no escapan a la doctrina científica más especializada en la materia.

En defensa de los argumentos expuestos, a lo largo de este trabajo, relativo a la exención de la Administración en el pago de la obra urbanizada en el porcentaje correspondiente al 10% de aprovechamiento medio, o lo que es lo mismo, que la entrega del suelo donde se localiza ese 10% debe hacerse totalmente urbanizado y libre de cargas, aludimos al art. 84 de la Legislación del Suelo en relación con el 179 del Reglamento de Gestión, al determinar el primero de ellos entre las obligaciones de los propietarios en suelo urbanizable <sup>programado,</sup> la cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento medio del sector, y el art. 179 del Reglamento de Gestión, integrado en el Capítulo II "Sistema de Compensación", al disponer, igualmente, que la cesión de terrenos a la Administración se efectuará en pleno dominio y libre de cargas. A la Administración se le ha de ceder la superficie correspondiente al 10% del aprovechamiento en solares. Mientras no

sean solares siguen siendo unos terrenos sobre los -- que el Ayuntamiento unicamente tiene perspectivas domi-- nicales. En este sentido el art. 46 párrafo tercero - apartado c) del Reglamento de Gestión que al referir-- se a las cesiones obligatorias y gratuitas determina entre ellas, en todo caso, el suelo edificable corres-- pondiente al 10% del aprovechamiento medio del sector.

El profesor Castan Tobeñas, en su obra De-- recho Civil, al estudiar los contratos tratativos del dominio los clasifica en gratuitos y onerosos. Como tipo representativo de los primeros, la donación, de los segundos los contratos de cambio y en especial la compra-venta. La esencia de los gratuitos radica en - la liberalidad, la entrega de una cosa o de un dere-- cho sin contraprestación . Cuando este existe el con-- trato queda incluido en la categoría de onerosos.

Si el art. 120 del Texto Refundido, enume-- ra entre las cargas a las que estaran sujetos los pro-- pietarios de terrenos afectados por una actuación ur-- banistica, la de sufragar los costes de urbanización, y de otra parte, el mismo cuerpo legal, en los articu-- los que dedica a las cesiones a favor de la Adminis--

Los determina libres de cargas, quiere ello decir que la administración debe estar libre de la carga que supone sufragar los costes de urbanización.

Consideramos que las tesis de quienes mantienen que la Administración ha de participar en los costes de las obras de urbanización, contienen un mayor grado de equidad en sus planteamientos. Ajustándose, en su conclusión, en mayor medida, a lo que debiera ser una realidad cotidiana, tanto por razones de justicia material como de justicia legislativa.

Así, entendemos, que por más que los detractores quieran apoyar sus tesis utilizando argumentos asilados e intentando hacer "departamentos estancos" de uno y otro sistema de actuación, (cooperación y --compensación) existe, y así es reconsiderado por la generalidad de autores, una identidad de razón.

Que igualmente, no debe darse entre uno y otro sistema un trato diferencial para los propietarios afectados, ya que ello sería atentatorio a los propios principios consagrados en la Ley del Suelo, y entre ellos, "el de asegurar a todos los afectados por

.../...

actuaciones urbanísticas - un equitativo reparto de los beneficios y las cargas.

A mayor abundamiento, si en el sistema de cooperación se le impone a la Administración ejecutar las obras de urbanización (gestión) y participar en sus costes, con mayor motivo, deberá participar cuando en el sistema de compensación se la descarga de atender aquella gestión.

Por ello, los autores que abogan para que la Administración quede exenta de dichos costes, se nos antojan, en cierta forma, literalistas ya que sus argumentos están basados, primero y fundamentalmente, en el segundo párrafo del art. 186 del Reglamento de Gestión "los costes de urbanización serán a cargo de los propietarios afectados. La Administración, titular del 10% de aprovechamiento medio, participará en dichos costes en esa proporción" y en consecuencia, como no hay artículo del mismo tenor para el sistema de compensación, mantienen que no puede obligarse, por ello, a la Administración a asumir dichos costes.

.../...

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha entendido, a nuestro parecer con total acierto, que -- si la Ley nada dice sobre este punto son admisibles diversas interpretaciones y, que ese silencio del legislador debe aclararse en razón de la lógica interna del propio precepto y del concepto normativo en -- que se inserta. Reiterada Jurisprudencia, ha puesto -- de manifiesto que el principio de legalidad no está -- pensado en función de un precepto aislado, sino del -- llamado "bloque de legalidad" o "principio de juridi-- cidad " como producto del sentido unitario del ordena-- miento jurídico (Sentencia de 14 de Febrero de 1.979).

Al hilo de esta exposición, y sin ánimo de reiterar posturas mantenidas, no podemos, por menos, -- que estar de acuerdo con quienes defienden el principio de analogía cuando se trata del ya mencionado art. 186.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, cuya tesis ha tenido su reflejo jurisprudencial recogido en tres de las cinco Sentencias, habidas hasta la fecha sobre esta materia. Y ello es así puesto que el Títu-lo Preliminar del Código Civil, al tratar en su capítulo II la aplicación de las normas jurídicas en -- el art.4.1 determina que procederá la aplicación ana-

lógica de las mismas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, para regular otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.

Igualmente, es premisa para los defensores de la exención, el que "la comunidad deberá recuperar las Plus-Valía generadas por la urbanización y fundamentan que toda cesión a la Administración obedece a ese mandato Constitucional (art. 47 de la Constitución Española). Sin embargo y en acatamiento igualmente estricto a dicho precepto, la interpretación más objjetiva parece llevar a la conclusión de que repercutiran en las Plus-Valías que debe recuperar la comunidad las cesiones de viales, parques y jardines... pero no la cesión del 10% del aprovechamiento medio que se adjudica a la Administración como propietario del derecho privado, pues lo contrario resultaría un enriquecimiento difícilmente justificable, toda vez que ese -- 10% se materializa en terrenos destinados a ser comercializados en el mercado libre.

Para concluir, y a nuestro modesto entender, sería deseable, a fin de poner término a la polémica, que, por otra parte, en este trabajo se ha intentado poner de manifiesto, con el mayor rigor posible, - que el legislador adoptará una solución definitiva, - unificando criterios, como ya ha ocurrido en la Comunidad de Madrid en la Ley sobre medidas de Disciplina Urbanística de 10 de Febrero de 1.984.

Valencia, 20 de Mayo de 1.988.

BIBLIOGRAFIA.-

- CASTAN TOBEÑAS.- Dº. Civil. Tomo II.
- GARCIA DE ENTERRIA Y PAREJO ALONSO. Lecciones de Dº. Urbanístico.
- MARIO CORELLA MONEDERO.- El coste de las obras de Urbanización, correspondientes al aprovechamiento medio.
- ENRIQUE GUILLEM Y JOSE F. DOMENECH.- Revista de Derecho Urbanístico.
- JOSE LUIS LESO MARTINEZ.- Derecho Urbanístico Tomo III.
- JOSE LUIS LORENTE TALLEDO.- Revista Derecho Urbanístico.
- JOSE A. LOPEZ PELLICER.- Revista Derecho Urbanístico.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Octubre de 1.983. Contencioso-Administrativo (Sala 4º).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Febrero de 1.985. Contencioso-Administrativo (Sala 4º).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Mayo de 1.985. Contencioso-Administrativo (Sala 4º).

...///...

- Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Junio de --  
1.986. Contencios-Administrativo (Sala 4ª).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Mayo de ---  
1.987. Contencioso-Administrativo (Sala 4ª).
- D. Adolfo Carretero Pérez. La Ley.
- D. Luis Layana Lázaro.

LIMITACIONES REGLAMENTARIAS Y POSIBILIDADES REALES DE LA VIA URBANISTICA  
DEL PLANEAMIENTO ESPECIAL PARA LA PROTECCION DE ESPACIOS NATURALES.

Herminio Picazo Cordoba.

RESUMEN:

Se analizan y discuten las limitaciones reglamentarias de la figura urbanística del planeamiento especial para la protección de espacios naturales, centradas fundamentalmente en su bajo rango jerárquico, del que se deriva su grado de sumisión a otras figuras de planeamiento, la imposibilidad de clasificar suelo y las escasas garantías de efectividad protectora en el tiempo. Sus posibilidades reales se ciñen a establecer sobre el territorio limitaciones de uso que superen lo habitual en suelo no urbanizable.

## LIMITACIONES REGLAMENTARIAS Y POSIBILIDADES REALES DE LA VIA URBANISTICA DEL PLANEAMIENTO ESPECIAL PARA LA PROTECCION DE ESPACIOS NATURALES.

Herminio Picazo Cordoba.

### 1. INTRODUCCION

La protección del medio ambiente y de los espacios naturales encuentra su máxima justificación jurídica en el artículo 45 de la Constitución Española de 1.978. En aras del cumplimiento del mandato constitucional, diversos poderes públicos e instrumentos jurídicos juegan un papel fundamental en la protección de los espacios naturales. El único texto legal destinado específicamente a este fin es la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de Mayo de 1.975, además de las respectivas legislaciones autonómicas en la materia. Sin embargo, en los últimos tiempos, quizás por las lagunas, inconsistencias o dificultades de aplicación de la citada Ley, o tal vez por el razonamiento colectivo de que no es coherente preservar "islas" de naturaleza en el seno de un territorio castigado, ya que la dinámica de los ecosistemas en buen estado de conservación forma un todo con la dinámica del territorio en su conjunto, se están empezando a imponer las vías que ofrece la legislación urbanística, en cuanto a su funcionalidad de ordenación del territorio, para cubrir la protección de los espacios naturales.

En la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 9 de Abril de 1.976 (en lo sucesivo LS) se pueden encontrar numerosas referencias a la protección del medio ambiente, paisajes y espacios naturales en la mayor parte de las figuras de planeamiento que configuran su escala jerárquica. Ya en la misma definición de clases de suelo, pilar básico de la ordenación urbanística, el art. 80 de la LS contempla dos formas de considerar el suelo no urbanizable. La primera de ellas, comprende, según el apartado a) del citado artículo, "los que el Plan no incluya en algunos de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores" (urbano y urbanizable). La segunda comprende "los que el Plan determine para otorgarles una especial protección, en razón... ..de sus valores paisajísticos,... ..o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico" (art. 80, b) de la LS). Indudablemente, la consideración de este tipo de especial protección dentro de la clase de suelo no

urbanizable, resulta una primera referencia de destacada importancia en orden a la preservación del medio natural por la legislación urbanística.

En cuanto a los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC en lo sucesivo) las referencias más precisas sobre protección del medio ambiente y los espacios naturales se encuentran en los artículos 8.1, b) de la LS y en los 11, c) y 11, d) del Reglamento de Planeamiento (R. de Pl. para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, de 23 de junio de 1.978, en lo sucesivo R. de Pl.).

Las referencias de esta índole para los Planes Generales Municipales (PG en lo sucesivo) se hacen en los artículos 11.3, 12.1, d), y 12.2.4 de la LS y 24, b) del R. de Pl. Igualmente pueden encontrarse objetivos similares para las Normas Subsidiarias del Planeamiento (NS en lo sucesivo) en los artículos 92, h) y 93, h) del R. de Pl.

Pero donde más claramente se concretan las posibilidades de la vía urbanística para la protección de espacios, es en el desarrollo de Planes Especiales definidos en los artículos 17 a 25 de la LS y reglamentados en los artículos 76 a 87 del R. de Pl., a los que a continuación nos referimos y cuyas posibilidades reales y limitaciones reglamentarias constituyen el objeto de esta ponencia.

## 2. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN

En el artículo 76 del R. de Pl. se encuentra la explicitación jurídica de tres casuísticas diferenciadas para la redacción de un Plan Especial. Por una parte, se podrá redactar Plan Especial "En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Directores territoriales de Coordinación y sin necesidad de previa aprobación de Plan General de Ordenación" (art. 76.1). En este caso se cita como una de las finalidades expresas de los P.E. la "Protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares" (76.1 b)). Igualmente, en el número 2 de dicho artículo 76 se contempla la posibilidad de P.E. "En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales de Ordenación y de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, sin necesidad de previa aprobación de Plan Parcial"; entre las finalidades a cumplir contempla las mismas que en el primer caso (art 76.2 b)) y añade la "mejora de los medios urbano, rural y natural" (art. 76.2 f)). Por último "En ausencia de Plan Director Territorial de Coordinación, o cuando éstos no contuviesen

las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrán redactarse Planes Especiales que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito" (art. 76.3); concretándose en su párrafo b) como finalidad, la "protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación". La práctica está demostrando que es esta vía de Planes Especiales que podemos denominar como directos o autóctonos, la de mayor utilización para la formulación y aprobación de PEP para espacios naturales.

La posibilidad de Planes Especiales directos ha sido calificada por algunos autores como de dudosa legalidad (E. GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO ALONSO, 1.979), mientras que otros consideran que puede inferirse del art. 17.3 de la LS que dice textualmente: "Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo del PDTC o del Plan de Ordenación correspondiente y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad". Parece obvio que en el artículo reproducido, con la lectura apropiada, garantiza la legalidad del desarrollo de Planeamiento Especial reglamentado en el 73.3 del R. de Pl., aunque no deja de ser interesante la opinión de RODRIGUEZ CARBAJO (1.984) el cual afirma la ilegalidad del 76.3 en la parte que admite la existencia de P.E. sin previo Plan General, ya que, en su opinión, el sentido "en su defecto" a que se refiere el art. 17.1 de la LS reproducido, no puede ser el que tales planes no existan, sino en defecto de que esos planes de ordenación no contengan las determinaciones necesarias para su desarrollo a través de P.E. En mi opinión, tal apreciación es complicar la lectura de la letra de la ley, siendo correcto el punto de vista de que el sentido del artículo citado es el mismo que posteriormente se desarrolla en el 76.3 del Reglamento.

Para mayor abundamiento en la legalidad manifiesta de la vía del 76.3 se puede recurrir a la doctrina jurisprudencial citando una sentencia del Tribunal Supremo relativa a las finalidades de P.E. que no pueden preverse en el PG: "caso de que tal previsión no se contenga... ..no puede ser obstáculo para que se subsane o se complete mediante el correspondiente Plan Especial, cuya redacción puede hacerse... ..sin perjuicio de la inclusión en planes territoriales" (STS de 16 de octubre de 1.969). Y más aún hay otra sentencia del Tribunal Supremo que ampara expresamente la figura del Plan Especial en su artículo 17.3 de la L.S. (STS de 17 de diciembre de 1.985).

### 3. LA PROBLEMÁTICA (I): POLEMICA POSICION JERARQUICA DE LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCION

La doble posibilidad de redacción de PEP bien con carácter directo, o bien en desarrollo de un Plan preexistente, da origen a uno de los problemas básicos con que se enfrenta la vía del planeamiento especial como fórmula viable y útil para la protección: la ambigüedad en la posición jerárquica de los PEP y por tanto su interrelación con otras figuras de planeamiento.

El Plan Especial no se encuadra formalmente en el escalonamiento jerárquico de los planes, pensados en líneas generales para el desarrollo en "cascada" desde los planes de superior jerarquía a los de inferior. Esta idea, básica en nuestro sistema de planeamiento, se quiebra en la figura del Plan Especial, en el sentido de que su funcionalidad tanto se vincula a alguno de los Planes de superior posición jerárquica (PDTC) o a Planes situados en un peldaño inferior (PG o Normas); siendo por otra parte posible su redacción al margen de ellos por su inexistencia o por no contener las previsiones oportunas. El Plan Especial, por tanto, carece en el sistema de ubicación fija. Es un instrumento de ordenación cuyo engarce con el sistema legal hay que buscarlo tanto desde el punto de vista positivo, en desarrollo de las directrices de un plan que le sirve de cobertura, como desde uno negativo sin la previa existencia de Plan directamente legitimador de su formulación, en cuyo caso "es suficiente su conformidad con el conjunto de límites que el ordenamiento le impone para que pueda tener validez jurídica" (VICENTE DOMINGO, 1.985).

Podemos ahora preguntarnos por las implicaciones y limitaciones inherentes a esta indefinición jerárquica del Planeamiento Especial.

Obviamente, en cuanto instrumento de desarrollo de un PDTC o de Planes Generales quedan, en buena lógica, subordinados a éstos. El problema se plantea cuando se redactan al amparo del tan citado artículo 76.3 del R. de Pl.

En la polémica suscitada al hilo de esta cuestión cobra especial relevancia el pronunciamiento en Dictamen del Consejo de Estado (C.E. Dict. 43.147 de 17 de Marzo de 1.981) a pregunta del Gobierno, en el que se refleja textualmente que "el Plan Especial aprobado en ausencia o defecto de previsión adecuada de un Plan Director o de un Plan General, no goza del rango normativo de estos, ni puede sustituirlos en las previsiones que, según acaba de decirse, quedan reservados a los mismos". Así pues, el Plan Especial se mantiene en su propio rango normativo, independientemente de la

vía utilizada para su formulación, añadiendo el Consejo de Estado una frase clave para el problema que nos ocupa, al establecer que el P.E. no podrá "modificar un Plan General, quedando también a expensas de lo que éste en un futuro pueda establecer".

Por tanto, la consecuencia más inmediata de la resolución de la polémica con la situación en todo caso de los P.E. en el escalón inferior del sistema de figuras de Planeamiento, sin posibilidad de vincular a P.G. futuros, ni variar las prescripciones de Planes de superior jerarquía, es que las determinaciones protectoras del Plan Especial no tiene porque ser cumplidas por instrumentos de superior jerarquía. Si posteriormente a la aprobación definitiva de un P.E. se aprueba un PDTC, un Plan General o incluso una Norma Subsidiaria que afecte al mismo ámbito e ignore todo o parte de la protección otorgada, el P.E. queda eliminado jurídicamente y pierde su eficacia protectora. Es de lógica urbanística que en la redacción de un Plan de superior jerarquía a un Plan Especial de Protección, sus redactores incluyan las medidas de protección ya otorgadas al territorio; sin embargo, al no haber obligación legal clara y estricta para ello (por su ubicación jerárquica inferior), un buen repertorio de situaciones, presiones coyunturales o conveniencias económicas, pueden conducir a obviar las medidas de protección ya otorgadas a un espacio en planes posteriores de superior jerarquía.

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado no se olvida de recordar la facultad de que los Planes Especiales "puedan modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales pueden haber establecido con anterioridad o incluso establezcan en el futuro" (Dictamen citado). Esta afirmación, derivable de las características intrínsecas y reglamentarias del Planeamiento Especial, introduce, en mi opinión, un nuevo factor de incertidumbre en la validez proteccionista de un PEP; porque ¿qué ocurre si posteriormente a un Plan Especial que garantice la conservación del Espacio Natural, se redacta otro con menores garantías proteccionistas incluyendo, por ejemplo, actuaciones de urbanización u otras similares?, ¿el Plan Especial aprobado posteriormente modifica directamente el anterior?, ¿el primer Plan aprobado imposibilita que el posterior, como generador de otra norma especial, sea redactado si contradice al primero al recoger el Dictamen la posibilidad de vincular las Leyes o Normas futuras?. Evidentemente habrá de esperarse la opinión de juristas de prestigio o la creación de jurisprudencia para la contestación de tales preguntas que responden a difíciles posibilidades de ocurrencia en la práctica pero que podrían ser utilizadas tanto para la mejora de las condiciones de un espacio natural

como para la merma de su capacidad proteccionista, en función de los intereses coyunturales.

Como resumen de lo dicho hasta el momento sobre la posición jerárquica de los PEP y sus implicaciones en su finalidad proteccionista puede expresarse que:

1.- Parece claro y ajustado a derecho que tanto los Planes Especiales redactados como desarrollo de un Plan Integral de superior jerarquía, como los directos o autónomos (al amparo del 76.3 del R. de Pl.) se sitúan en su propia posición jerárquica, por debajo de los PG o NS, sin posibilidad jurídica de vincular o modificar planeamientos presentes o futuros de superior jerarquía.

2.- Por tanto, en este sentido, la utilización de la vía del Planeamiento Especial para la protección de espacios naturales, está fuertemente limitada al momento temporal de su redacción y ejecución, no habiendo suficientes garantías de su persistencia en cuanto a los objetivos de protección previstos. Quizás la limitación más importante en la que incurre la reglamentación de los Planes Especiales sea precisamente en cuanto a su sumisión a otras figuras de planeamiento.

Parece claro que a la vista de nuestra legislación positiva el Planeamiento Especial, y concretamente los PEP, se ubican en una posición de claro sometimiento a los planes de carácter integral y superior jerarquía. La clave de este hecho estriba en que está vedado al Planeamiento Especial invadir la función de ordenación integral del territorio que queda reservada a los Planes Directores y a los Planes Generales (art. 17.1 de LS). En el concepto de ordenación integral es donde está la razón de la sumisión jerárquica de los P.E., al igual que, como veremos en un apartado posterior, se encuentra la verdadera prohibición de la facultad de clasificar suelo.

Opinamos, con RICO LENZA (1.983), que existe ordenación integral del territorio cuando se dan los siguientes supuestos necesarios y conjuntamente: 1.- El Plan abarca a uno o más términos municipales completos. 2.- El Plan contempla una estructura general y orgánica del territorio de carácter básico a su ámbito, integrada por todos los elementos determinantes de su desarrollo y, en su caso, de su protección, conservación, distribución, localización de áreas y servicios generales, etc... 3.- El Plan sea de carácter director y operativo susceptible de desarrollo en cascada mediante otros planes de ordenación territorial, sectoriales y especializados de carácter ejecutivo, derivados de aquél y conteniendo normas de carácter vinculante para éstos.

Es obvio que los Planes que cumplen estas exigencias son el Plan General y su instrumento subsidiario, lo cual además se refleja en el art. 10.1 de la LS. Por tanto, el Planeamiento Especial, como técnica que no es de ordenación integral del territorio, se sitúa lejos del carácter director y operativo de aquellos.

Sin embargo, existen a mi juicio determinadas contradicciones en la reglamentación que, en este mismo sentido, reducen la claridad del razonamiento expuesto anteriormente; concretamente en el artículo 76.4 del R. de Pl. se dice que los Planes Especiales directos o autónomos (sin plan integral previo) "expresarán los efectos que su ordenación producirá en la ordenación integral del territorio". Opino que si los instrumentos "per se" de ordenación integral son los Planes Generales y sus Normas Subsidiarias; si se acepta la definición hecha anteriormente de ordenación integral; y no se discute la posición de sumisión del Planeamiento Especial con respecto a los planes integrales de superior jerarquía; entonces, sencillamente, el Plan Especial no puede introducir ningún tipo de efecto sobre la "ordenación integral del territorio", por lo que difícilmente podría expresarse tal efecto como prescribe el citado 76.4 del Reglamento.

Por otra parte, en la realidad se han dado casos de mucha trascendencia que contradicen o desafían la letra de la Ley desde un punto de vista positivo. Por ejemplo, en el Plan Especial de San Mamed y Sierra de Queixa (publicada su síntesis por CEOTMA, 1.982), un Plan redactado como directo, es decir, al amparo del artículo 76.3 del Reglamento, y considerado como modélico en su género, se regula en su norma 5 que "Los Planes Generales, Normas Subsidiarias, Planes Parciales y Especiales y demás figuras de planeamiento de rango inferior, aprobados definitivamente antes de la publicación del presente P.E., deberán modificar sus determinaciones en cuanto se opongan al contenido de esta normativa", y en su norma 6 dice: "Las prescripciones del presente P.E. tendrán carácter de directrices vinculantes para la redacción del planeamiento territorial futuro". Es evidente que el P.E. de San Mamed y Sierra de Queixa se coloca jerárquicamente a un nivel superior a los Planes Generales, ya que de otra forma no podría obligarles a modificar sus prescripciones. En este sentido, el P.E. citado se configura con las características de un PDTC (RICO LENZA, 1.983). La posibilidad reglamentaria de situar los PEP en un nivel jerárquico superior sería la única forma incuestionable de garantizar su efectividad. En opinión de RICO LENZA (op. cit.) "si un P.E. contiene explícitamente determinaciones que han de ser cumplidas por el planeamiento que se realice posteriormente (por ej. el Plan General), dicho planeamiento posterior está

obligado a recogerlas, porque en este punto el PGM0 es un instrumento de Planeamiento de inferior jerarquía. Otra cosa sería que el propio P.E. incluya una posición de obediencia manifestando que sus determinaciones puedan ser modificadas o revisadas por el Planeamiento General futuro, en este caso no es director y su jerarquía es inferior". Suscribimos esta opinión, no en cuanto a su coherencia jurídica, sino en aras de otorgar efectividad proteccionista al Planeamiento Especial.

#### 4. LA PROBLEMÁTICA (II): IMPOSIBILIDAD DE CLASIFICAR SUELO.

El efecto directo de la posición jerárquica de los PEP y una de sus limitaciones más importantes estriba en su imposibilidad de "clasificar suelo" recogida en el art. 76.6 del R. de Pl., si bien pueden establecerse limitaciones al uso del mismo. El Reglamento ha recogido la filosofía de la Ley, que veda a los P.E. la posibilidad de sustituir a los instrumentos de ordenación integral del territorio (art. 17.1 de la LS), y que sitúa, como se discutió anteriormente, a los Planes Especiales en el escalón más bajo de la cadena de planeamiento. El enfoque que subyace en la ley en este sentido puede ser asimilable a las tesis de GARCIA DE ENTERRIA Y PAREJO ALONSO (1.979) en el sentido de que la clasificación se reserva para categorizar el suelo según su destino urbanístico básico, es decir, las categorías definidas en el Capítulo primero del Título II de la LS (arts. 77 a 80), aplicándose la calificación para designar la subdivisión en zonas de las anteriores clases, categorías o tipos de suelo, para la asignación a aquellas de específicos contenidos o aprovechamientos urbanísticos. Por tanto, como señalan ARINO ORTIZ y DE LA CUETARA (1.982), había que aceptar configurar la calificación urbanística como un segundo paso en la atribución de contenido a la propiedad urbana posterior a la clasificación. Evidentemente, en lógica urbanística, así es en la mayoría de los casos, pero no siempre es cierto que una clasificación siga siempre a una clasificación previa, ya que en todo caso que se actúe en el ámbito de lo concreto se produce una calificación con independencia de que esté regulado la clasificación de ese suelo en urbano, urbanizable o no urbanizable, como es el caso de la legislación del patrimonio histórico-artístico o la aplicación "calificadora del suelo" derivable de la Ley de Espacios Naturales Protegidos.

De lo dicho hasta ahora se plantea, para el tema que tratamos, dos cuestiones de interés:

1.-Hasta qué punto la clasificación del suelo "ordena integralmente" un territorio y hasta que punto no lo hace, es decir, hasta que punto el Reglamento, al concretar la prohibición para los P.E. de clasificar suelo, lo hace con un sentido lógico-jurídico al objeto pretendido por la Ley o, por el contrario, se trata de algo que debe discutirse al Reglamento.

2.- Cuál, entonces, es la capacidad protectora del Planeamiento Especial en los dos casos siguientes:

- a) Si el territorio objeto del P.E. no tiene Plan que clasifique su suelo.
- b) Si se pretende actuar sobre un suelo clasificado distintamente a no urbanizable.

Para responder a la primera cuestión, entramos en el terreno exclusivo de la opinión personal, al no ser el concepto "ordenación integral" un concepto suficientemente definido en el sentido jurídico aunque se hace de él profusa utilización en la Ley. Desde mi punto de vista, la técnica clasificatoria no es suficiente para la ordenación integral de un territorio, sino una condición más dentro de las facultades de las figuras de planeamiento de superior jerarquía junto con las otras características apuntadas con anterioridad. De hecho, un mero Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano clasifica suelo de forma elemental al dividir el territorio en urbano y no urbanizable, y es obvio que los PDS no son en absoluto instrumentos de ordenación integral del territorio. Por tanto, si el Reglamento hubiese permitido al Planeamiento Especial clasificar suelo en determinados casos, no hubiese supuesto la sustitución de los otros planes como instrumentos de ordenación integral del territorio, y si una ampliación sensible de las posibilidades proteccionistas de los P.E.

En su formulación original legal, los P.E. quedan muy lejos de ser un instrumento de ordenación integral, tanto jurídica como técnicamente. Desde ese punto de vista, dejar la protección de los espacios naturales al Planeamiento Especial puede ser un importante error, ya que la preservación del medio natural pasa necesariamente por la ordenación integral del territorio (en su sentido conceptual utilizado por la ecología aplicada) y por tanto debe estar recogido en los Planes de Ordenación de alto rango (PDTC y Planes Generales) al más alto nivel de concreción, aunque su definición expresa corra a cargo de un Plan Especial. En este sentido, los P.E. redactados sin PDTC o P.G. (o sea, a los amparados por el tan citado art. 76.3 del R. de Pl.) pueden no sólo resultar en la práctica inoperantes, sino que quizás sea intentar construir un instrumento jurídico-urbanístico protector endeble y sin coherencia teórica.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, obviamente la capacidad protectora de un P.E. redactado sobre un suelo sin clasificar por un Plan que pueda hacerlo legalmente, sólo puede establecer unas limitaciones de uso que, como analizaremos posteriormente, resulta una mera calificación, pero no sustentada por ninguna garantía de clasificación previa, por lo que el Plan posterior que clasifique el suelo parte desde cero y en función exclusivamente de sus directrices se deberá proceder a una nueva calificación en el caso, perfectamente legal, de que el Plan General posterior no respete los objetivos de protección previstos. Las garantías de protección en el tiempo son escasas.

Otro importante punto de discusión está en la cuestión de si existe posibilidad en los Planes Especiales de tener el medio urbano como objeto de tratamiento. El Reglamento es explícito en este punto cuando los P.E. se redactan en desarrollo de un PDTC o un Plan General. Para los primeros, en el párrafo b) del artículo 76.1 se destaca como finalidad entre otras la protección del medio urbano. Para los segundos se habla de la mejora del medio urbano (76.2 f)), reforma interior de suelo urbano (76.2 c)), saneamiento de poblaciones (76,2 e)) etc... Sin embargo para los PEP al amparo del 76.3, directos o que no tienen antecedente directivo, precisamente los más utilizados en la práctica, el medio urbano no entra en sus finalidades. Este hecho, si se interpreta como suele hacerse como imposibilidad de tocar suelo urbano en los PEP; resulta sensiblemente incompatible con la lógica de una planificación con criterios ecológicos que considera la necesidad de integrar los elementos del desarrollo urbano con la del medio rural y natural, afirmando, congruentemente con las enseñanzas de la ciencia ecológica, que la dinámica de los ecosistemas no puede sectorizarse en compartimentos estancos urbano-rural-natural, sino que configura un conjunto heterogéneo en sus elementos pero con profundas interrelaciones. En este sentido, la Ley del Suelo como vía para la protección de espacios, puede caer en el error denunciado para la LENP de considerar el espacio natural como desgajado de su entorno e intentar su preservación a modo de isla ecológica. La protección del medio natural debe ir pareja al control y planificación del desarrollo y la expansión urbana y de las infraestructuras. En la práctica, numerosos Planes Especiales de Protección se redactan para amplias zonas que incluyen núcleos de población. Sin embargo, en esta cuestión de tocar o no suelo urbano, aún cuando el Reglamento no lo incluya en sus finalidades, existe un artículo que podría posibilitar la inclusión de algunos aspectos del medio urbano en los PEP, siempre que la lectura de la letra de la Ley se haga con esa finalidad. Se trata del 76.5 del Regla-

mento que dice que "los Planes mencionados en los dos números anteriores deberán incluir entre sus determinaciones, además de las medidas de protección propias de su objeto, aquellas otras que se consideren precisas de conformidad con los artículos 18 a 22 de la LS". Si nos vamos al artículo 22 de la Ley encontramos que la mejora del medio urbano o rural y de los suburbios de las ciudades podrán ser objeto de Planes Especiales encaminados a diversas finalidades, entre las que se incluyen elementos arquitectónicos e incluso la posibilidad de prohibir construcciones o usos particulares.

Por tanto la posibilidad o no de incluir suelo urbano entre los objetivos de los PEP depende de la lectura que se haga de la legislación, en este punto tan inconcreta que provoca y provocará interpretaciones diferentes y en consecuencia posturas encontradas.

#### 5. LA PROBLEMÁTICA (III): ASPECTOS REFERENTES AL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN

Un aspecto poco claro es el ámbito de actuación de los P.E. y los problemas inherentes a la escasa definición reglamentaria sobre este tema.

Es obvio que en el caso de que el correspondiente P.E. se redacte en desarrollo de un PDTC, PG o NS, su ámbito de actuación se ciñe a lo referido por aquéllos. Sin embargo, en el caso de un P.E. autónomo la reglamentación expone que se podrá redactar un Plan Especial "en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende" (art. 76.3 del R. de Pl.). Esta afirmación, enormemente positiva desde la óptica de la protección de espacios, resulta no obstante de difícil congruencia con el resto de la legislación urbanística ya que en el caso habitual de que el PEP abarque territorio de más de un término municipal se sitúa en el nivel de los PDTC y los PG ya que son a estos planes integrales para los que la letra de la ley reserva tal capacidad. En concreto los PDTC "podrán tener ámbito supramunicipal, provincial o comarcal" (art. 6.2 de la LS); y los PG "abarcarán uno o varios términos municipales completos" (art. 10.1 de la LS); no apareciendo en la Ley referencia alguna a la posibilidad de que los P.E. invadan estos ámbitos reservados a los planes de superior jerarquía, por lo que lo permitido en el Reglamento no encuentra justificación suficiente en la Ley.

No obstante lo anterior, a mi juicio los redactores del Reglamento tuvieron un acierto brillante al permitir la redacción de PEP en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, independientemente de que

incorporen parte o todo de uno o varios términos municipales (como en la práctica se entiende y aplica), ya que carecería de sentido definir los límites de un espacio natural más que en función de su propia homogeneidad interna.

#### 6. LA PROBLEMATICA (IV): PERSISTENCIA PROTECCIONISTA DE LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCION

Con todos los aspectos analizados con anterioridad, podemos estar ahora en condiciones de preguntarnos hasta qué punto la aprobación de un PEP sobre un espacio natural garantiza la efectiva preservación de sus valores ecológicos y ambientales, reconociendo de antemano que la propia decisión de utilizar la vía urbanística para la protección de un espacio natural implica una voluntad de ejercer una actuación proteccionista sobre el entorno afectado; no obstante, la tipología y características jurídicas del planeamiento especial ofrece las siguientes limitaciones en cuanto a la persistencia temporal de sus medidas de protección:

1.- Los P.E. son instrumentos de muy escasa jerarquía. Incluso la vía de los planes especiales autónomos o directos, que en un tiempo pudieron entenderse como planes directores y operativos a la altura de los planes con carácter integral (PDTC y PG o NC), hay que relegarlos jurídicamente a su propia posición jerárquica, máxime desde el dictamen del Consejo de Estado de 17 de Marzo de 1.981. El efecto más inmediato de ello es que las determinaciones protectoras del PEP no tienen porque ser recogidas por el planeamiento futuro ni, por supuesto, tienen potestad para modificar el planeamiento vigente. Como decíamos en su momento, aunque es de lógica urbanística que los redactores de un Plan de superior jerarquía posterior al PEP, recojan para aquel plan las previsiones proteccionistas de éste, al no existir obligación legal para ello, un buen número de situaciones coyunturales pueden conducir a obviar las medidas de protección ya aprobadas, con lo que el PEP queda en la práctica anulado jurídicamente.

En este sentido, no es aventurado afirmar que la utilización del Planeamiento Especial para la protección de espacios naturales tiene validez para el momento temporal en que son formulados y aprobados. La persistencia proteccionista en el tiempo, y por lo tanto las garantías de preservación continuada de los valores naturales del territorio considerado, no dependen más que de la voluntad de los responsables políticos del municipio o autonomía, sin que el tener un PEP aprobado sea garantía suficiente para

el espacio natural.

2.- Otro problema añadido, desde este mismo punto de vista, es que los PEP elaborados en desarrollo de un Plan General, o cuando éste no contenga las previsiones oportunas, suelen hacerse sobre terrenos ya definidos como suelo no urbanizable; sin embargo, aunque "los Planes de ordenación tendrán vigencia indefinida" (art. 45 LS), pueden ser revisados en ciertos casos que se contemplan en el artículo 156 del Reglamento, en el cual, además de preveer la revisión en el caso de situaciones claramente sustanciales, existe un cajón de sastre en el apartado d) del citado artículo que posibilita la revisión "cuando otras circunstancias así lo exigieren", circunstancias que pueden ir desde cuestiones de destacada importancia, hasta el capricho o intereses económicos de determinado alcalde o corporación municipal. Además, la revisión de los planes puede llevar consigo la reclasificación del suelo a tenor de lo dispuesto en el artículo 154.3 del Reglamento. Por tanto la protección de un espacio por medio de un PEP no garantiza en absoluto su futura vigencia. No obstante lo anterior, podría ser posible considerar lo expuesto en el artículo 50 de la LS y el 162.1 del R. de Pl., que prevee una dificultad adicional para la reclasificación de las "zonas verdes y espacios libres", como una cierta traba a la hora de intentar reclasificar suelo que esté sometido a un Plan Especial, ya que la terminología de zona verde y espacio libre podría ser asimilada, por un sencillo juego conceptual, a los espacios protegidos por los PEP. La dificultad estriba en la obligación (en la fecha de aprobación del Reglamento, sin pleno vigor del Estado de las Autonomías) de contar con la aprobación del Consejo de Ministros, previo informe favorable del Consejo de Estado y acuerdos de la corporación local, para poner en marcha una modificación del Plan que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las mencionadas zonas verdes y espacios libres. Como se ve, dificultades de tramitación pero sin afectar jurídicamente que la zona esté protegida por un Plan Especial.

## 7. LAS POSIBILIDADES REALES: ESTABLECER LIMITACIONES DE USO.

Las verdaderas posibilidades de actuación de un PEP se ciñen a establecer sobre el territorio afectado las correspondientes limitaciones de uso (art. 76.6 del R. de Pl.) necesarias para la protección del espacio. En este sentido se puede afirmar que "las posibles ventajas del Plan Especial han de derivarse de su carácter directamente normativo y de las posibilida-

des de zonificación inherentes a este instrumento urbanístico" (MAURI I MASOS, 1.987). Efectivamente, el PEP zonifica y delimita las áreas en que se pueda subdividir el espacio protegido y puede establecer condiciones acordes con las necesidades de protección: definición de usos compatibles e incompatibles, prohibición de la alteración de edificaciones o elementos singulares, regulación de las condiciones de edificación (incluso prohibiendo tal actividad), y en general todas aquellas limitaciones de uso que superen las habituales en suelo no urbanizable.

En la práctica, la imposición legal de ceñir las potencialidades de un PEP al establecimiento de limitaciones de uso da lugar a toda una serie de juegos de palabras que desemboca en el lenguaje típico de la zonificación aplicada en la mayor parte de los PEP, en zonas de distinto grado de protección con distintas posibilidades de uso, que en muchos casos resulta, más que un hecho calificador, una verdadera clasificación del suelo; tal es el caso del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid elaborado por COPLACO (1.975), en el que la evaluación de la capacidad de acogida determina unas condiciones de utilización, densidad, volumen y nivel de ocupación del suelo, lo que resulta en una auténtica clasificación del suelo, no del todo válida desde el punto de vista legal (BASSOLS COMA, 1.981).

Otro aspecto de interés en el tema que se trata de las posibilidades reales de los P.E., es que todos los aspectos reglamentarios parecen obligar a que únicamente el PEP actúe sobre suelo no urbanizable, porque, por ejemplo, si el Plan quisiese abordar un terreno de destacados valores pero que estuviese clasificado como urbanizable no programado, la prohibición de clasificar suelo a la que se atienen los PEP conduciría a la imposibilidad de intervenir para proteger ese suelo, dado que al ser imposible reclasificar, las limitaciones de uso serían tan draconianas como la de la prohibición de la edificación, lo cual es obvio que resulta difícilmente legal para un urbanizable sin que ocurra previamente una reclasificación.

Por último, opinamos que el PEP puede resultar un instrumento de protección útil para pequeños espacios sobre los que pese alguna amenaza cercana o sobre los que la presión humana sea constante, habitualmente por la cercanía de núcleos habitados importantes o por presiones de intereses turísticos como el típico caso del litoral; sin embargo, para la intervención en amplias comarcas con destacados valores naturales, normalmente coincidentes con situaciones de depresión socioeconómica y demográfica, la vía del Planeamiento Especial no resuelve la protección del entorno ya que su escaso rango jerárquico y sus limitadas posibilidades de actuación, no

son capaces de resolver el problema fundamental del aprovechamiento racional de los recursos, combinando la protección del medio natural con la potenciación de los sectores económicos, o lo que es lo mismo, la noción de ecodesarrollo.

## 8. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Esbozamos a continuación las conclusiones más destacadas que se pueden desprender del análisis realizado para la elaboración de la presente monografía.

- Tanto en los PDTC como en los PG y NS, así como en la propia tipología jurídica de clasificación del suelo, se encuentran referencias explícitas a la protección de los espacios y el medio natural, por lo que se puede afirmar que la vigente Legislación Urbanística contempla con extensión la problemática de conservación de los espacios naturales.

- La figura de los Planes Especiales carece en el sistema de ubicación fija, rompiendo formalmente el escalonamiento "en cascada" de los Planes, que constituye la idea básica de nuestro sistema de planteamiento urbanístico.

- La vía de la elaboración de Planes Especiales de Protección al amparo del artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento, resulta perfectamente ajustable a derecho, a pesar de las dudas que sobre el particular han vertido algunos autores.

- La posición jerárquica de los PE redactados al amparo del art. 76.3 del R. de Pl. ha dado pie a diferentes interpretaciones con la polémica consiguiente. Se puede concluir, tras el análisis de las distintas opiniones y a resultados de lo dictaminado por el Consejo de Estado, que el Plan Especial se mantiene en su propio rango normativo, por debajo jerárquicamente de los PG o NS, independientemente de la vía utilizada para su formulación.

- La consecuencia más inmediata de la resolución de la polémica con la situación, en todo caso, de los PE en el escalón inferior del sistema de figura de planeamiento, sin posibilidad de vincular a PG futuros, ni variar sus prescripciones, es que las determinaciones protectoras del Plan Especial no tienen porqué ser cumplidas por instrumentos de superior jerarquía. Ello es una de las principales limitaciones a la efectividad proteccionista de la vía del Planeamiento Especial, ya que si posteriormente a la aprobación definitiva de un PE, se aprueba un PDTC, un Plan General o incluso una

Norma Subsidiaria que afecte a todo o parte del mismo ámbito e ignore toda o parte de la protección otorgada, el PEP queda eliminado jurídicamente y pierde su eficacia protectora.

• Otro efecto limitativo derivado de la posición jerárquica de los PE es su imposibilidad de clasificar suelo, lo que sin duda es de coherencia urbanística, pero que conlleva en ocasiones que los objetivos de protección con los que se enfrenta un PEP no puedan ser cubiertos. Por otra parte, la vía del Planeamiento Especial no es garantía suficiente, habida cuenta de que no parece poder impedir la reclasificación de un suelo no urbanizable de especial protección en función de los intereses coyunturales. Concluimos que los PEP son instrumentos de protección útiles para el momento temporal de su aprobación y ejecución pero que no garantizan en el tiempo la pervivencia de los valores naturales del espacio. Su persistencia proteccionista es escasa.

• En su formulación legal original, los PE quedan muy lejos de ser un instrumento de ordenación integral, tanto jurídica como técnicamente. Desde ese punto de vista, dejar la protección de los espacios naturales al Planeamiento Especial puede ser un importante error, ya que la preservación del medio natural pasa necesariamente por la ordenación integral del territorio (en su sentido conceptual) y por tanto debe estar recogido en los Planes de Ordenación de alto rango (PDTC y Planes Generales) aunque su definición expresa corra a cargo de un Plan Especial. En este sentido los PE redactados sin PDTC o PG (los amparados por el 76.3 del R. de Pl.) pueden no sólo resultar en la práctica inoperantes, sino que quizás sea intentar construir un instrumento jurídico-urbanístico protector endeble y sin coherencia teórica.

• No obstante las numerosas limitaciones analizadas, los PEP pueden resultar un instrumento útil en determinadas situaciones, en el sentido de definir limitaciones de uso que superen las habituales en suelos no urbanizables a través de su correspondiente normativa de protección.

## BIBLIOGRAFIA

- ARIÑO ORTIZ, J. y J. M. DE LA CUETARA (1.982). La protección jurídica de los espacios naturales. CEOTMA. Madrid.
- BASSOLS COMA (1.981). "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. En: Derecho y Medio Ambiente, Serie monografías nº 4. CEOTMA. Madrid.
- CARCELLER FERNANDEZ, A. (1.981). Instituciones de Derecho Urbanístico. Ed. Montecorvo. Madrid.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Y J. PAREJO ALONSO (1.979). Lecciones de Derecho Urbanístico. Ed. Civitas. Madrid.
- MAURI I MASOS, J. (1.987). "Legislación y protección de Espacios Naturales". Comunicaciones del I Congreso de Parques Naturales.
- PAREJO ALONSO, L. (1.984). "Un problema crucial de la ordenación urbanística en la hora actual: La relación Plan General - Plan Especial. A propósito de la formación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo". Rev. de Derecho Urbanístico, nº 89, pp. 17-51.
- RICO LENZA, J. (1.983). "La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los planes especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria". Revista de Derecho Urbanístico. nº 82, pp. 13-36.
- RODRIGUEZ CARBAJO (1.984). "La relación entre los Planes Especiales de Urbanismo y los Planes de Ordenación General". Revista de Derecho Administrativo, nº 40 y 41. Civitas.
- VARIOS, (1.981). Síntesis del Plan Especial de San Mamed y Sierra de Queixa CEOTMA. Madrid.
- VICENTE DOMINGO, R. (1.985). "Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal". Rev. de Derecho Urbanístico, nº 94, pp. 693-718.

PONENCIA: "LA INFLUENCIA DE LOS NUCLEOS CHABOLISTAS  
EN EL ACTUAL PLAN DE ORDENACION URBANO -  
DE MADRID".

NOMBRE : Verónica Patricia Muñoz Paz  
ARQUITECTA

---

"INFLUENCIA DE LOS NUCLEOS CHABOLISTAS EN EL ACTUAL PLAN DE ORDENACION URBANO DE MADRID".

El presente trabajo sintetiza, la realidad de un conglomerado humano, que por su especificidad como grupo social, ha pasado a formar parte de una ciudad, que ha sufrido la destrucción del centro y el desarrollo incontrolado de su periferia, como consecuencia de asentamientos espontáneos o clandestinos (chabolas) al margen de todo control; producto de la violenta migración campo-ciudad y de la ausencia de mecanismos socio-económicos e institucionales capaces de absorber las necesidades de viviendas propias del proceso de crecimiento acelerado que experimentó Madrid a partir de los años 60.

"HUT SETTLEMENTS AND ITS INFLUENCE ON THE PRESENT TOWN PLANING OF MADRID".

The present essay synthetizes the reality of a human conglomeration which, because of its specificity as a social group, has become a part of a city that has suffered the destruction of its centre and an uncontrolled development of its suburbs, the later being a consequence of uncontrolled spontaneous or clandestine settlements (huts). This situation is a consequence of the violent immigration from the country to the cities, as well as the absence of institutional, social, and economic devices capable to cover requests for homes characteristic of the accelerated growing process that has taken place in Madrid from the 60's.

## 1.- INTRODUCCION

En general se asocia el término "chabolismo" con un determinado tipo de asentamientos de vivienda marginales implantado en los años 60 y 70 en las principales zonas urbano-industriales españolas al calor de la violenta migración campo-ciudad y de la ausencia de mecanismos socio-económicos e institucionales de plena integración de los recién llegados a las pautas del consumo colectivo urbano.

Dentro de este contorno histórico-territorial bastante concreto, el término "chabolismo" responde igualmente a un referente funcional, al menos en apariencia, igualmente parecido; se entiende por chabolismo una forma de carencia de vivienda que se soluciona espontáneamente por los propios afectados mediante la construcción de un refugio no sujeto a ningún tipo de regulación administrativa.

Estos dos términos de referencia básicos, el histórico-territorial y el funcional, permiten identificar seis características definitorias del chabolismo:

- 1.- infraalojamiento urbano
- 2.- ligado a núcleos de inmigrantes de origen rural
- 3.- carencia absoluta de vivienda
- 4.- autoconstrucción
- 5.- refugio más que edificio
- 6.- marginalidad administrativa

Si en conjunto estas seis características definen, con una precisión bastante aceptable, un cierto tipo de estructura de alojamiento urbano, es obvio que incorporan franjas de indeficiencia o inpresición nada despreciables:

- 1.- Existen otras formas de infraalojamiento urbano, también endémicas estructurales y cuantitativamente importantes, que bien por estar dispersas en el tejido urbano, o bien por responder a formas de miseria urbano históricamente integradas, no se percipi

ben como un problema "urbanístico" o "social" comparable al chabolismo. Es el caso de un gran número de pensiones y/o habitaciones alquiladas como vivienda, el caso de las corralas y de las viviendas tradicionales superdivididas del casco antiguo, y el caso de las casas bajas de los suburbios obreros de preguerra.

2.- Si en un momento dado ( los 60 y primeros del 70 ) la extraordinaria difusión del chabolismo estuvo directamente relacionada con la migración campo-ciudad, existían otros tres grupos de chabolistas " estructurales" que estaban ahí antes de los 60 y de los que al menos uno sigue ahí en la actualidad; cuando en su mayor parte los emigrantes residentes chabolistas se han realojado. Nos referimos a los chatarreros, los quinquí y los gitanos, tres colectivos chabolistas típicos no asimilables funcionalmente a la emigración desarrollista, y de los que los grupos gitanos se mantienen en la actualidad como el "núcleo duro" y remitente del chabolismo.

3.- Desde luego, no todas las situaciones urbanas de carencia de vivienda se traducen en chabolismo. En la actualidad, dos recientes encuestas realizadas en las Areas Metropolitanas de Madrid y Barcelona han permitido comprobar empíricamente como la crisis económica y la destrucción de la oferta de empleo juvenil se traduce en un fortísimo retraso de la edad de emancipación familiar de los jóvenes (retraso de la edad de alojarse independientemente), y en una preocupante multiplicación de los alojamientos bifamiliares (padres e hijos casados) en viviendas funcionalmente unifamiliares.

4.- Si bien la autoconstrucción es quizás la característica más específica del chabolismo, no es en absoluto exclusiva de él (pensar en la vivienda rural), y, en cualquier caso, se trata de una autoconstrucción "ampliada" o colectiva, en la que entra la colaboración de grupos de afinidad más amplios que la estructura familiar chabolista e, incluso, una cierta especialización de determinados oficios de la construcción o de la venta de materiales como circuitos microeconómicos específicos del colectivo chabolista.

5.- En el caso de los tres grupos de infraalojamientos urbanos preexistentes al aluvión inmigratorio desarrollista ( chatarreros, quinquis y gitanos ) cuyos sistemas económicos y culturales de relación con la sociedad dominante son estructuralmente marginales, el chabolismo es una forma asimilada y difícilmente mejorada de alojamiento. Solo la transformación económica y cultural de la relación de estos grupos con la sociedad dominante ( o su casi total absorción como el caso de chatarreros y quinquis) puede transformar y mejorar definitivamente sus condiciones de alojamiento. Sin embargo, los núcleos chabolistas de inmigración payos, -- constituidos mayoritariamente por familias con un empleo ( o subempleo) urbano no marginal, y con un horizonte socio-cultural de -- promoción y progresiva integración en la sociedad, han evolucionado interna y continuamente hacia la mejora de las condiciones materiales de los iniciales refugios hasta transformarlos en un gran número de casos en barrios de "casas bajas" que solo se pueden considerar viviendas infraestándar desde una óptica urbanística.

6.- La marginalidad administrativa de los núcleos chabolistas es desde luego relativa. En primer lugar, sólo una minoría de casos son ocupaciones puras y simples de núcleos; en su mayor parte los núcleos chabolistas son edificaciones sobre terrenos parcelados y vendidos. En segundo lugar, y como toda vivienda, la chabolas están registradas, en casi su totalidad, en los archivos del núcleo duro de la administración: policía, correos y censos. En tercer lugar, a medida que se van integrando funcionalmente en las redes urbanas ( básicamente electricidad y en los núcleos consolidados, recogida de basura), las chabolas empiezan a integrarse en los registros de contribuyentes. Y por último, la marginalidad administrativa ( en cierto grado variable de ilegalidad) es una característica compartida por un porcentaje nada despreciable del parque de viviendas no infradotadas.

Así pues, la especificidad del chabolismo como forma de ocupación del territorio no está en una impuesta especificidad de sus condiciones materiales y sociales de infraalojamiento, puesto

que, como acabamos de ver, sus perfiles característicos no son tan nítidos como parece y además son ampliamente comunes a otras formas de alojamiento, sino en la especificidad de una naturaleza urbanística: en efecto el chabolismo es específico y básicamente desde la perspectiva de la administración y de la sociedad dominante, una forma autoeconómica de ocupación del suelo urbano en enclaves cada vez más estratégicos y más apetecibles para otros usos a medida que crece la ciudad, y solo en segundo lugar como una forma de infraalojamiento con carencia socioeconómica concreta de grupos concretos.

Solo cuando las economías de expansión urbana cobran potencia suficiente se produce la competencia del intento socio urbano dominante con los núcleos chabolistas por la ocupación de sus enclaves estratégicos. Y solo cuando los núcleos chabolistas cuentan con una organización política fuerte son capaces de llevar a cabo movimientos reivindicativos persistentes, logran que las condiciones de realojamiento cobren mayor protagonismo e importancia en el proceso final de "erradicación"

Esta jerarquía en la conceptualización real del chabolismo ( primero el ordenamiento urbanístico del mercado inmobiliario, segundo las condiciones materiales de alojamiento de la población) es estructural al actual sistema político-económico de la formación social española. Y si ello resulta evidente en la evolución de los núcleos chabolistas madrileños desde las primeras expulsiones de los asentamientos del arroyo Abroñigal (hoy M-30), hasta la fuerte lucha política de los barrios en remodelación, en la actualidad, la nueva política urbanística materializada en el Plan General de 1985 y la fuerte reducción cuantitativa de los núcleos chabolistas, parece haber mejorado esta situación.

## 2.- CONSIDERACIONES GENERALES

En 1979 el número de familias censadas en viviendas de más bajo nivel sin solución a corto plazo eran de 4.500 en chabolas, 36.500 en infravivienda y 63.500 en alojamientos en notable estado de deterioro. Como dato general muchas de las 4.500 familias que habitaban en diferentes núcleos chabolistas han desaparecido o se han realojado, otras en cambio se encuentran en la actualidad incluidas en censos de barrios en remodelación.

Se daba la singular circunstancia que de un lado sobraban viviendas, mientras que de otro hacían falta. Las leyes de la oferta y la demanda habían funcionado catastróficamente, como consecuencia física, la capital había sufrido la destrucción del centro y el desarrollo incontrolado de la periferia.

Para algunos lo ideal era erradicar las chabolas, y realmente esto se ha venido haciendo, con la mayor naturalidad, a través de mecanismos de creación de polígonos cada vez más alejados del centro, expropiación de los terrenos con asentamientos clandestinos y expulsión de los chabolistas; mientras que el suelo recuperado pasaba a manos de la gente bien, capaz de apropiarse directamente y sin crear problemas de plusvalías.

Este proceso tiene además la ventaja de ser más sencillo mucho más eficaz y muchísimo más barato que el de la remodelación de un barrio por ejemplo.

A partir del pléito ganado por los vecinos de Orcasitas ante el Tribunal Supremo en Noviembre de 1975, se inauguró una nueva etapa en el tratamiento institucional de los barrios de chabolas, no solo en cuanto al reconocimiento de un derecho sino en cuanto a la necesidad y obligatoriedad de dialogar y negociar con los chabolistas que finalmente se habían convertido en ciudadanos con poder de decisión.

La planificación y ejecución de las obras suelen ser absolutamente diferente a la convencional, demoliciones cuidadosas para evitar la destrucción de toda una calle, traslados de familias enteras con su enseres, hay que considerar que estos núcleos son un cosmos organizado, que funciona mal, pero con reglas propias. Un submundo marginal pero enormemente vivo y coherente que hay que arrasar y reconstruir con otro traje, con otro estándar, que hay que enlazar con la ciudad hasta convertirse en un trozo de la misma.

Los programas de Barrios en Remodelación han conseguido - realojar al 90% de las familias que vivían en chabolas e infravivienda.

En la actualidad hay chabolas cuya desaparición no esta contemplada en estos programas, ya que su realojamiento es objeto de un Programa Específico que contempla el realojo a través - de tres tipologías bien definidas y que analizaremos brevemente:

1.- Construcción de 684 viviendas en altura de promoción pública para aquellas familias que, en razón de sus circunstancias socio-económicas concretas deseen y puedan acceder a dicho tipo de vivienda.

2.- Construcción de 850 viviendas de tipología especial para aquellas familias que por sus características específicas de tipo laboral o social, pudieran dificultar su adaptación al medio.

3.- Construcción de 4 asentamiento provisionales (campamentos) para ubicar en ellos a población con rasgos de seminomadismo y ligada a determinados sistemas de compra-venta.

La tarea de integración de este sector exclusivamente gitano está cubierta por el Consorcio de Realojamiento de Población Marginada, cuyo principal objetivo es ayudar a la incorporación de estas familias a la sociedad mayoritaria, además de controlar los asentamientos clandestinos tratando de erradicarlos. Se puede decir que la efectividad del programa a sido al 100% comprobada a través del seguimiento de las 80 familias realojadas en campamentos y de las 40 familias en vivienda en altura.

### 3.- BOLSAS DE DETERIORO URBANO

Uno de los objetivos del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid es el equilibrio de la ciudad. El presupuesto de Urbanismo correspondiente a 1988 recoge el programa de " Bolsas de Deterioro Urbano" , que afecta a 19 áreas de la ciudad y con el que se pretende resolver entre otras cuestiones el problema de la infravivienda.

Madrid en su crecimiento va dejando áreas internas, algunas de ellas próximas al corazón de la ciudad que son sectores de autentica marginalidad. Estas zonas históricamente han estado ocupadas por infraviviendas y se han caracterizado por estar carentes tanto de servicios viarios como de los servicios más elementales.

La complejidad para resolver urbanísticamente estas bolsas desde la iniciativa privada, como consecuencia del alto número de familias a ser realojadas, llevo a calificar estas zonas como "áreas de expropiación" a desarrollar por el sector público.

La resolución de estas bolsas persigue la creación de estrutura en la ciudad, resolver problemas de vivienda, generar espacios libres y equipamientos, así como mejorar las condiciones viarias.

#### 3.1 .- AREAS DE ESTUDIO:

Son 19 las áreas que analizaremos

- 1.- Rancho del Cordobés
- 2.- Oeste de San Fermín
- 3.- La Viña
- 4.- Puente Vallecas Norte
- 5.- Puente Vallecas Sur
- 6.- Avenida Daroca
- 7.- Barrio del Carmen
- 8.- Glorieta Elíptica

- 9.- El Querol (Manoteras)
- 10.- Villajimena-Villacarlos
- 11.- Cerro Belmonte
- 12.- Emerenciana Zurilla
- 13.- M.Arteaga-J.Verdaguer
- 14.- Casco de Carabanchel Bajo
- 15.- Sor Angela de la Cruz
- 16.- Colonia Campanento
- 17.- Méndez Alvaro- Delicias
- 18.- Méndez Alvaro
- 19.- Fuencarral / Malmea

Estas Bolsas de Deterioro Urbano, albergan en la actualidad 2.298 familias de las cuales 322 de raza gitana fundamentalmente, están recojidas en programas específicos como se indicó antes.

Muchas de estas zonas tienen una problemática social importante como puede ser el Rancho del Cordobés o la Viña. También existen puntos de chabolismo puro y duro en la Gloriete Elíptica o en la Av. de Daroca. Otras son áreas más consolidadas como las situadas al Norte o al Sur del Puente de Vallecar, o en la calle Sor Angela de la Cruz, donde existe un autentico tapón en su confluencia con Bravo Murillo, en otras coexisten la vivienda familiar, más o menos degradada, con la infravivienda como es el caso de la zona suroeste : Cerro Belmonte-Emerenciana Zurilla.

La actuación en estas zonas persigue tre grandes objetivos:

- que el realojamiento se realice en zonas próximas al actual lugar de residencia.

- que se produzca en las mejores condiciones posibles para sus habitantes.

- que el régimen de tenencia debe ser elegido por los afectados, bien en alquiler o en propiedad.

Los realojamientos no se van a producir en las mismas bolsas muchas veces, pero se va a intentar hacerlo en el mismo distrito.

El procedimiento llevado por el Ayuntamiento para esta operación, es a través de "concurdo-subasta, esto es sacar cada bolsa a concurso para que se puedan presentar empresas inmobiliarias, y serán estas empresas quienes paguen los costes de expropiación, urbanización y subvención a la vivienda.. A cambio, se quedarán posteriormente en propiedad los terrenos restantes.

El objetivo más importante de la operación, conjuntamente con el realojamiento, es poner en el mercado un millón doscientos mil metros cuadrados de suelo. Con ello se cree que se frenará algo el esquema especulativo que impera actualmente

El número total de viviendas futuras que se podrán construir en estas Bolsas de Deterioro Urbano, asciende a 5.162. La mayoría de estas saldrán a concurso a lo largo de este año (Sep /Dic) El 80 por 100 de las mismas se llevarán al Pleno Municipal, para su resolución, a finales de 1988 y principios de 1989, año en el que se iniciarán también las obras de las viviendas para el realojamiento y los proyectos de expropiación.

El programa prevé, además, que la urbanización de las propias bolsas termine entre finales de 1989 y principios de 1990, de tal forma que este suelo quedaría dispuesto para entrar en el mercado en el año 1991, concluyendo así la operación.

Como se puede apreciar, hay un matiz importante a tener en cuenta, y es que se va a dar la oportunidad a los afectados por la expropiación de que se incorporen a las sociedades que vayan a gestionar estos polígonos. Es decir, un propietario actual de este suelo va a tener la posibilidad de sumarse al proceso de expropiación y realojamiento o, bien de incorporarse a la sociedad que se cree para la gestión de esas zonas en concreto.

A través de este proceso se evitará que se creen monopolios, ya que se estudiará la idoneidad de cada empresa y se eludirá así que pueda haber intermediarios.

El control del realojamiento será público, y las viviendas las construirá la Empresa Municipal de la Vivienda. El Ayuntamiento tiene ya los suelos dispuestos, está iniciando los proyecto y comenzará las adjudicaciones para la construcción de las viviendas.

A todo esto es importante determinar perfectamente cuáles son los precios de los terrenos, ya que de lo contrario se puede -- producir un enriquecimiento injusto y absolutamente injustificado -- del concesionario por cuanto, los precios unitarios de tasación, -- que se utilizan para valorar estos terrenos están absolutamente alejados de los precios del mercado.

LA EXPANSION DEL FENOMENO DE SEGUNDA RESIDENCIA:EL CASO DE  
LA SIERRA CENTRO DE MADRID

MACARENA HERRERA RUEDA  
Av/ de FILIPINAS 40, 3º3  
MADRID 28003

RESUMEN

El objetivo principal que guía la realización de este trabajo es conocer y evaluar los efectos transformadores que la instalación de la Segunda Residencia ejerce, tanto en el medio físico como en el socioeconómico de una zona concreta de la Sierra Madrileña: La Sierra Centro.

En nuestro caso este proceso de urbanización se inicia -tardíamente, ya en los años 80, basandose en la proximidad -de las áreas tradicionalmente explotadas por los promotores, en su accesibilidad y en la existencia de suelo barato. Va a presentar una tipología variada de grandes promociones de calidad desigual, pero con dos notas que le dan peculiaridad: la extensión de la urbanización difusa en suelo rústico y la abundancia de urbanizaciones ilegales. La problemática planteada por la extensión del fenómeno residencial es doble. Asi desde el punto de vista medioambiental es un factor claramente degradante. Desde una óptica socioeconómica presenta tres fases: una positiva coincidente con el periodo de construcción una segunda fase que se corresponde con la agudización de la crisis económica, apareciendo como solución coyuntural y finalmente, actualmente la situación se complica al convertirse en principales muchas de las residencias secundarias. De este modo hoy en día la palabra clave sería la dependencia -creciente de la zona respecto a la Metròpoli.

ABSTRACT

The principal aim that guides the realization of this work is to know and to evaluate the changing effects caused by the installation of the Second Residence on the environment and

the socioeconomic milieu of a concrete zone of the Madrid -  
Mountain: the Sierra Centro.

In our case, this urbanization process begins belatedly,  
in the 80, resting on the proximity of the areas tradicionall  
ly exploted by the promoters, on their accesibility and on -  
the existence of cheap ground.

It's going to present a varied tipology of great promotions  
withn variable quality, but with two notes that give to the -  
process a certain peculiarity: the existence of a "diffuse -  
urbanization" on rural ground and the plenty of illegal urban  
izations. That problem posed by the extension of the resi -  
dencial phenomenon is double. Then, from the point of view -  
of the environment it's a factor cleary degrading. From the  
socioeconomic viewpoint it presents three stages: the first  
one is positive and it coincides with the building period, -  
the second one corresponds with the sharpening of the econo-  
mic crisis, appearing like a junctural solution, and, at last  
in our days, the situation gets complicaded because of the -  
process of conversion in principal on the part of many of the  
Second Residences.

In this way, actually the key to the problem is the growing  
dependence of the zone on the Metropolis of Madrid.

LA EXPANSION DEL FENOMENO DE SEGUNDA RESIDENCIA:EL CASO DE  
LA SIERRA CENTRO DE MADRID

Macarena HERRERA RUEDA

1. INTRODUCCION

Esta ponencia es el resúmen de un trabajo de investigación llevado a cabo a lo largo del XIII Curso de Ordenación del Territorio. El objetivo principal que guió la realización de este trabajo fue conocer el proceso de expansión de la Segunda Residencia (SR) en un área concreta de la Comunidad Autónoma Madrileña, caracterizada otrora por el predominio de actividades tradicionales como la agricultura, y en particular, la ganadería.

En síntesis se trata de analizar y de evaluar la influencia específica y transformadora que la SR ejerce sobre el medio físico, pero sobre todo socioeconómico de la Sierra Centro, para ulteriormente generar posibles alternativas a esta actividad.

La elección de este tema viene determinada en primer lugar por la extensión que tal fenómeno ha adquirido en la realidad madrileña y por sus considerables efectos territoriales, lo que nos permite conectar con las posibilidades de ofrecer soluciones que tiene la O.T. en su vertiente "curativa".

La consecución de los objetivos prefijados puede resumirse ahora en tres grandes apartados. El primero estaría constituido por un estudio y evaluación del proceso de implantación del fenómeno residencial, tanto desde el punto de vista procesual como de cuantificación y tipificación. El segundo gran bloque correspondería al análisis y diagnóstico de los efectos que tal desarrollo supone, en el marco del medio natural, así como, sobre todo, del socioeconómico. Finalmente concluiremos esta sinópsis exponiendo las alternativas generadas y las conclusiones a las que tal diagnóstico nos lleva.

## 2. SITUACION Y ENCUADRE DE LA "SIERRA CENTRO"

La zona de trabajo, denominada a inspiración de COPLACO - "Sierra Centro" está constituida por los siguientes municipios: Cabanillas, La Cabrera, Guadalix de la Sierra, Navalafuente, Pedrezuela, Valdemanco y Venturada. La elección de esta zona no fue aleatoria, sino que corresponde a la combinación de los siguientes factores. En primer lugar se enmarca dentro de la zona Norte madrileña que fue la primera en conocer el fenómeno de SR. Por otra parte, se trata de una zona limítrofe (en su lado W) con aquellos municipios que la gran mayoría de los autores señala cómo auténticamente invadidos por la SR, como Colmenar, Soto del Real o Bustarviejo.

Desde otro punto de vista y a priori, la Sierra Centro parecía presentar peculiaridades referentes al proceso de extensión de SR pues no se trata de una zona totalmente serrana. La aparición del fenómeno en nuestra área no está principalmente ligada a sus atractivos naturales. Sin embargo, la propia cercanía de la Sierra como recurso estético ha sido en este caso un elemento de atracción hábilmente incorporado a la promoción inmobiliaria.

Ahora bien ¿cuáles son las características concretas y particulares del proceso de SR en la Sierra Centro?

## 3. LA SEGUNDA RESIDENCIA EN LA SIERRA CENTRO

### 3.1. DINAMICA DE IMPLANTACION Y CUANTIFICACION

En el año inicial de nuestro análisis, 1970, el porcentaje de SR no alcanzaba el 30% con respecto al total. Así, en primer término parece que la presencia de la SR en la zona es importante, pero que no podemos considerarla como una "vocación funcional específica", a excepción de dos municipios: La Cabrera (51.7% de RS) y Navalafuente (59.92%). Esto es fácilmente comprensible puesto que sus atractivos naturales, siendo indudablemente valiosos no son tan espectaculares como los de la vecina Sierra de Guadarrama y la "presión de la demanda" no es todavía lo suficientemente fuerte como para que los agentes inmobiliarios consideren la explotación -

masiva de la zona, cuando todavía existen parajes y zonas de la Comunidad Madrileña más fáciles de vender.

No obstante, esta situación va a cambiar radicalmente en los años 80, alcanzando la totalidad de la Sierra Centro un valor medio de 68.05% de SR y siendo más espectacular el crecimiento en aquellos municipios que eran prácticamente "virgenes" en este sentido como Pedrezuela (Ahora 59%) o Venturada (77.6%) y manteniéndose con incrementos de alrededor del 20% los municipios "pioneros".

Parece claro que si los atractivos estructurales de la zona no han cambiado si ha variado la estrategia de la promoción.

En efecto, los agentes inmobiliarios van a utilizar nuevos argumentos. Por un lado aprovecharán el contagio producido por la proximidad de las zonas ya explotadas, tanto de la propia área (La Cabrera, Navalafuente) como de las áreas serranas circundantes ya saturadas (Valle del Lozoya, Miraflores, Cercedilla). Así, potenciando su mayor baza, la accesibilidad y la cercanía a Madrid abren un nuevo mercado en estas zonas de menores atractivos, de menor calidad paisajística para un nuevo tipo de público. En palabras de J.M. DOMINGUEZ (1983): "agotada con la crisis la potencialidad rentable de la puesta en valor del suelo por los métodos tradicionales ... hemos entrado en una etapa de rentabilización de recursos que no precisan una excesiva incorporación de capital para su inmediata puesta en valor, tales como la accesibilidad inmediata, los paisajes más o menos favorables, etc, que sin embargo no alcanzan ni el standing ni el concepto que de la SR tienen los clientes tradicionales de este mercado".

### 3.2. TIPOLOGIAS DE RESIDENCIA SECUNDARIA

#### 3.2.1. Las grandes promociones

Consideramos como tales las promociones inmobiliarias desarrolladas por un mismo promotor, exentas de los núcleos rurales, mediante la construcción en nuestro caso muy mayoritaria de viviendas unifamiliares o chalés. De las nueve que se dan en nuestra zona pueden establecerse dos grandes grupos -

en función de su calidad y de su grado de urbanización. En el primero (El Chaparral, El Halcón, Cotos de Monterrey...) la dotación de elementos infraestructurales es total, siendo el grado de ocupación y de construcción prácticamente total. En el segundo grupo, la edificación, aunque importante, (cerca del 60%) no está saturada y la calidad de las infraestructuras urbanísticas es sensiblemente menor.

Factores que han propiciado tales localizaciones son: en primer lugar que se trata de paisajes receptores de vistas - bien del Pantano del Vellón, bien de la Sierra. El segundo factor es sin duda la propia calidad estética de los paisajes (elevaciones topográficas cubiertas de encinares altamente desarrollados). Por último, pero no por ello menos importante el factor de accesibilidad/comunicaciones, dado que prácticamente la totalidad de estas grandes promociones se sitúa en los márgenes de la N-1 o de las carreteras comarcales que unen entre sí los núcleos en cuestión.

Pero ¿cuáles son las características socioeconómicas de los propietarios de estos chalés? Para el primer grupo que establecimos, dado el grado de consolidación de la urbanización y en consecuencia las necesidades de inversión inicial de los promotores, la calidad medioambiental, el mayor tamaño de las parcelas (generalmente no inferiores a 2500 m<sup>2</sup>), el "público" está constituido por una clase media alta o muy alta. Al segundo grupo corresponde por el contrario una clase media baja o muy baja que se incorpora así al fenómeno de SR tradicionalmente reservado a las clases privilegiadas, a cambio de recibir unas infraestructuras de escasa calidad.

### 3.2.2. La urbanización en el interior de los núcleos

No se trata en este caso de revalorizar unos recursos ambientales de calidad variable sino de "vender Naturaleza con todas las comodidades de la ciudad", correspondiendo a este tipo de estrategia la tipología de chalés adosados. Se trata de viviendas de escaso tamaño (no suelen llegar a 100 m<sup>2</sup>), -

de dos plantas y con una mínima parcela de terreno dedicada a jardín. Están destinadas fundamentalmente, tanto por su localización como por su calidad constructiva a un público modesto que no renuncia a pesar de sus escasos ingresos a la posesión de lo que hoy en día se considera como un indicador de bienestar y de riqueza: la SR.

### 3.2.3. La "Urbanización Difusa"

Nos hallamos en este caso frente a lo que se ha venido denominando el segundo ciclo de explotación del campo por la ciudad, caracterizado ahora por la invasión masiva de usos y formas pseudo-urbanas que van a transformar su naturaleza.

Aparece así en la totalidad de nuestra zona y especialmente en los márgenes de las carreteras secundarias toda una serie de chalés dispersos, de dos plantas como máximo, de escasa calidad constructiva y dotados apenas de electricidad o de agua (que generalmente se obtiene mediante autoconstrucción de depósitos o explotación de pozos), situados sobre suelo calificado de rústico.

Esta urbanización encubierta aprovecha así la indiscriminación del denominado "Rústico General", que induce a este tipo de dispersiones edificatorias que salpican el territorio indiferenciadamente, por creer que así se evita la prohibición del principio de no formar núcleos de población.

### 3.2.4. La Urbanización Ilegal

Hemos considerado que este fenómeno merecía en nuestro caso una especial atención debido a la presencia en el área de estudio de cuatro urbanizaciones ilegales: La Cabrerita (La Cabrera), Los Rosales (Venturada), Los Lagunazos (Cabanillas) y COREPO (Pedrezuela), no tratándose de casos excepcionales o aislados, sino inscritos dentro de un proceso general.

En efecto, la ideología que subyace a la parcelación ilegal es la de la obtención de un máximo beneficio sin prácticamente desembolso de inversión, al comprar suelo rústico (al precio que tal calificación merece) y vender "Suelo Urbano", percibiendo las rentas absolutas, las diferenciales y las su

mergidas que tal transacción supone y ofreciendo a cambio unas urbanizaciones con servicios imprescindibles de agua, accesos elementales y con tamaños de parcela mínima de regadío.

Este proceso de urbanización ilegal se inicia tempranamente en nuestra zona, en los años 70, si bien la construcción propiamente dicha no se acelera hasta aproximadamente 1977. El mecanismo es siempre el mismo: la compra por parte de un promotor individual de parcelas rústicas, dedicadas a cultivos de secano o a pastos, propiedad de los vecinos de los núcleos rurales próximos, procediendo a la posterior segregación también ilegal entre los diferentes compradores. Tienden a localizarse en zonas que COPLACO califica de "valor ecológico alto", así como de elevado valor paisajístico o de alto valor agrícola.

Como tipología edificatoria se encuentra fundamentalmente un chalé unifamiliar pequeño, de dos plantas como máximo, de baja calidad, edificado por constructoras locales más o menos sumergidas o incluso por autoconstrucción. No es infrecuente tampoco encontrar tipologías más populares de derivación rural ("casas bajas"). No es de extrañar, dados estos caracteres, que la formación social predominante de estas urbanizaciones ilegales sean las clases medias bajas, con profusión de trabajadores cualificados y autónomos y de empleados.

#### 4. DIAGNOSTICO DE LOS EFECTOS DEL DESARROLLO DEL FENOMENO DE SEGUNDA RESIDENCIA

##### 4.1. EN EL MARCO DEL MEDIO NATURAL

Vamos a centrarnos ahora en los problemas medioambientales que genera la SR en la Sierra Centro, aunque examinándolos de manera sintética.

Un primer grupo de problemas generados es el de la contaminación. Esta es inicialmente atmosférica y deriva de la concentración excesiva de población en relación con unas infraestructuras deficientes y se concretiza en el tráfico excesivo que genera (especialmente durante los fines de semana y periodos vacacionales) y en la presencia de vertederos a to-

das luces insuficientes y estructuralmente (debido a sus localizaciones y sistemas de funcionamiento) contaminantes.

Pero sin duda es la contaminación hídrica el problema más acuciante de la zona. Sus causas son fundamentalmente los vertidos incontrolados a cursos y masas de agua y el aprovechamiento lúdico del pantano y la solución a este problema es a nuestro modo de ver fundamental. Tanto por su importancia ambiental, ya que no hemos de olvidar que el agua es fuente de vida y recurso ya no tan claramente renovable y escaso como por su importancia económica. Así pues consideramos urgente la aplicación de medidas pertinentes para controlar y proteger la calidad (y también la cantidad) de las aguas de la Sierra Centro, con el objeto de racionalizar su aprovechamiento tanto endógeno como externo.

La última variedad de contaminación provocada por la patente extensión del fenómeno residencial es la que nosotros hemos denominado "contaminación paisajística" y va a estar muy relacionada tanto con el tema del agua como con la degradación de la vegetación natural y climax de la zona.

Hemos mencionado ya que el paisaje es uno de los factores fundamentales de localización de la SR en esta zona, especialmente los más raros y en consecuencia más valiosos y vulnerables. Tal es el caso de las colonias instaladas en los márgenes del pantano o aquellas que explotan las elevaciones del terreno pobladas de encinares en estado climax o incluso aquellas que se ubican en zonas de pastos naturales. El valor de tales paisajes no es sólo ecológico (no solo viene determinado por el valor natural de las formaciones vegetales en ellos dominantes), sino también cultural.

De carácter también paisajístico es el impacto que pueden producir las nuevas construcciones con respecto a la estructura tradicional de los núcleos. Es evidente que aunque sus valores arquitectónicos no son especialmente elevados, si existe una armonía constructiva, una tradición edificatoria en los materiales y la morfología que frecuentemente y nota-

blemente en el caso de los chalés adosados de reciente construcción, es rota por la SR.

Ya anunciábamos en un principio que los valores paisajísticos de la zona, especialmente en comparación con la Sierra circundante son por lo general escasos, de ahí que las excepciones, en peligro por la ya importante presencia de la SR - sean más valiosas, y a nuestro modo de ver, más dignas de ser protegidas de una presión residencial eventualmente mayor.

El medio natural de la Sierra Centro, caracterizado por una especial fragilidad y escasa reversibilidad se enfrenta hoy con las ya examinadas presiones, ejercidas por la SR. En nuestra opinión la palabra clave para el futuro, que parece dimanar de todo lo anterior, sería protección.

#### 4.2. EN EL MARCO DEL MEDIO SOCIOECONOMICO

Pretendemos en este apartado hacer un breve balance de los efectos que la instalación de la SR ha tenido en la economía y la sociedad de la Sierra Centro. Creemos que a este respecto pueden establecerse tres etapas fundamentales.

Así, inicialmente, la presencia de SR podría considerarse como muy favorable. En efecto, en los años 60-70, la generalización de tal fenómeno sirve como paliativo a la crisis de la agricultura, absorbiendo el paro que esta podría generar, mediante la creación de nuevos puestos de trabajo relacionados con la construcción. Supone asimismo la obtención de importantes plusvalías para los agricultores que venden suelo rústico de productividad variable y obtienen beneficios más cercanos a un suelo "urbano". En otro orden de cosas, las necesidades experimentadas por la población flotante, en servicios y equipamientos redundan en beneficio de la comunidad endógena.

Sin embargo, a partir aproximadamente de 1981 van a empezar a manifestarse sus efectos negativos, de modo que, en nuestra opinión, la SR puede considerarse como una solución coyuntural pero no estructural a los problemas de los núcleos rurales en cuestión. Así, sus efectos positivos corresponden

únicamente al periodo de construcción. Cuando esta, por causas externas relacionadas con estrangulamientos macroeconómicos y en consecuencia no dependientes de la economía zonal - se frena, van a aparecer efectos altamente negativos.

Así, como consecuencia de este proceso la población y la actividad de la Sierra Centro se caracterizan por una clara dependencia de la demanda exterior, debido a su función casi exclusivamente de terciario de servicios. Esta "monodedicación" hace de su economía un sector poco flexible a la hora de adaptarse a las variaciones de la demanda (tanto en calidad como en cantidad) y en consecuencia, muy vulnerable.

A ello hemos de añadir que por la misma razón van a agudizarse los conflictos de uso del suelo, entre por ejemplo, SR y uso agrícola, cuando este aparece como un nuevo refugio ante la crisis económica generalizada.

En la actualidad esta situación se complica, al darse el fenómeno de conversión de SR en principal, que sería hasta - ahora la última etapa de este proceso. Va a aumentar así el número de personas residentes en los núcleos, pero no el número de activos que trabajan en ellos. Esto supone, en primer lugar, que se hacen necesarios unos servicios hasta ahora no demandados por la antigua población flotante tales como los educativos, sanitarios o deportivos, no cubiertos hoy en día. Por otra parte, van a aumentar los problemas de tráfico debido al volumen de las migraciones pendulares.

La palabra clave sería en el presente la de dependencia creciente, de modo que en nuestra opinión el objetivo a perseguir sería una reestructuración económica de la zona, tendente a paliar tal situación, dotando a la Sierra Centro de los mecanismos adecuados para explotar sus recursos de todo tipo, potenciando en la medida de lo posible su desarrollo - endógeno.

##### 5. ALTERNATIVAS Y CONCLUSIONES

Dada la problemática detectada, tanto desde el punto de - vista natural, con un medio que a pesar de un menor valor re

lativo de sus ecosistemas, presenta una especial fragilidad y escasa reversibilidad y que ha de enfrentarse con las ya mencionadas presiones de la SR; como desde la óptica socio-económica, caracterizada por una dependencia creciente provocada por el propio fenómeno residencial que actúa como solución a corto plazo, pero como elemento desarticulador so--cial y económicamente en una perspectiva más amplia, creemos que sería necesaria la formulación de propuestas alternati -vas.

En la investigación original llevamos a cabo un análisis de algunos de los instrumentos jurídicos existentes que nos posibilitarían la articulación de tales propuestas, destacando así: la Ley del Suelo, la Ley de Agricultura de Montaña, la Ley sobre Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid y finalmente la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

Teniendo en cuenta este marco legal, las características de la zona, esencialmente trinomial (con testimonios de ecosistemas originales, agrosistemas originados por la intervención del hombre y de sus rebaños en el medio y con los impactos transformadores y cómo concluimos escasamente rentables de la SR) y los objetivos propuestos de reestructuración económica de la zona mediante la potenciación del desarrollo endógeno, abordamos nuestra propuesta.

A nuestro modo de ver, tal desarrollo endógeno sólo puede realizarse a través de la conservación de sus recursos, pero no entendida como protección a ultranza, sino mediante la aplicación de los usos tradicionales del territorio como factores activos de conservación, manteniendolos y propiciandolos.

Dado que el espacio abarcado presenta una considerable heterogeneidad en el gradiente de naturalidad - que va desde -enclaves naturales escasamente modificados, como la Sierra -de la Cabrera, hasta áreas netamente agrarias o totalmente -urbanizadas - creemos que en pura lógica la fórmula de compro

miso que podríamos utilizar en nuestra propuesta sería, al igual que en la Cuenca Alta del Manzanares, la figura del Parque Regional.

Tomando como ejemplo tal Ley, creemos que podrían establecerse tres grandes niveles de actuación: Las Reservas Naturales Educativas, Los parques Comarcales Agripecuarios (Productores, Protectores y a Regenerar) y Las Areas de Desarrollo Urbano, garantizando así el tratamiento adecuado para cada tipo de zona, evitando tanto los excesos restrictivos de las políticas conservacionistas clásicas, como la excesiva permisividad en las áreas naturales frágiles o dedicadas a las actividades tradicionales, y en grave peligro hoy en día por la invasión de la SR.

En nuestra opinión esta propuesta implica una forma de planeamiento integral, que no pretende sólo una ordenación del suelo o una limitación de usos (especialmente residenciales), sino, sobre todo, una orientación global de la actividad económica y social, especialmente en materia agraria y urbanística. Manifestamos pues una clara tendencia a favorecer y a impulsar la mejora de las condiciones de vida de los agricultores y ganaderos, y a impulsar las actividades que practican, en la óptica de que tan solo estas potencian el desarrollo endógeno de la zona y que, indirectamente ayudan a controlar y a minimizar el impacto que podría producir, tanto desde el punto de vista económico como ecológico, un desarrollo aún más fuerte del fenómeno residencial. Se trataría en definitiva de promover los recursos naturales de la Sierra Centro a través de su conservación, no a través de una explotación masiva y una explotación desorganizada como se ha venido haciendo hasta el momento.

Por último quisieramos señalar que la implementación de esta propuesta no tendría sentido sin la creación de dos figuras complementarias.

En primer lugar, la constitución de un Patronato de la Sierra Centro, que gestione y promueva las actividades que

ya hemos definido. En segundo lugar, sería necesaria la redacción de un Plan Rector de Uso y Gestión. Este habría de incluir las directrices generales de ordenación y uso del ámbito ordenado, así como las normas de gestión y actuaciones concretas necesarias para la conservación y promoción de sus valores naturales. Asimismo, habría de establecer las normas pertinentes en orden a potenciar la utilización racional de los recursos naturales, mediante el mantenimiento del equilibrio ecológico y la concesión de subvenciones y otros auxilios a las explotaciones agrícolas y ganaderas y a las actividades culturales y recreativas compatibles con lo establecido en la propuesta.

Esta es en nuestra opinión una de las alternativas que podrían plantearse en la Sierra Centro, respetuosa con los usos tradicionales del suelo (que actúan como agentes de conservación del patrimonio natural y cultural de la zona), progresista en cuanto a la introducción de mejoras en ellos y que constituye un intento de potenciar un desarrollo real y endógeno del área, liberándola hasta cierto punto de la dependencia a que ha sido sometida por la explosión del fenómeno de SR.

#### BIBLIOGRAFIA

- A.DE MIGUEL (1971): "Problemas de crecimiento en la Región de Madrid". Revista de Estudios Sociales N° 2, pp 25-34
- AGUERRI y MIRO, (1969): "El fenómeno de la suburbanización residencial en la provincia de Madrid" Ciudad y Territorio N° 4
- COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID (1984): Urbanizaciones Ilegales
- COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID (1984): Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid
- COPLACO (1979): Atlas Básico del Area Metropolitana de Madrid

- COPLACO (1981): Estudio sobre las urbanizaciones de Segunda Residencia en la Provincia de Madrid
- CHUVIECO, E. y ALCOLEA, M.A. (1983): "La Segunda Residencia y el medio Rural", El Campo, Nº 90, pp 93-104
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J.M. (1983): "Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable: nuevas formas de consumo de espacio en los márgenes de la Ley del Suelo". Ciudad y Territorio. Nº56, pp. 59-72
- GARCIA BELLIDO, J. (1986): "La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción de espacio rústico". Ciudad y Territorio, Nº julio-septiembre, pp 9-51
- GOMEZ BENITO, C. et alt. (1987): La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la CEE. MAPA
- MENDEZ CINTO, L. : Aspectos socioeconómicos del desarrollo de la Segunda Vivienda en núcleos rurales  
II COT, nº 22
- MLEJKOVA, J (1984): "Turismo nacional de los espacios rurales entorno a Madrid. Una perspectiva sociológica"  
Coloquio hispano-frances sobre espacios rurales. Tomo II. Publicaciones del MAPA
- ORTEGA VALCARCEL (1975): Residencias Secundarias y espacio de ocio en España. Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid
- VALENZUELA RUBIO, M. (1976): "Los espacios recreacionales. Un aspecto de la influencia regional de Madrid"  
Estudios Territoriales. Vol.3, pp. 63-76
- VALENZUELA RUBIO, M (1976): "La residencia secundaria en la provincia de Madrid". Estudios Territoriales  
Vol. 2/76, pp. 135-151.