

Área IV-C

LA ORDENACIÓN URBANA EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

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

18. Los planes parciales de segunda vivienda en la provincia de Valencia.
M^a Jesús Miranda Montero y E. Monlleo Gerardo
19. El derecho de superficie: equipamientos deportivos municipales.
Juan Navarro Bartoll
20. Localización de actividades deportivas en espacios litorales.
Isabel Otero Pastor y Ana Pilar Espluga
21. Los planes de vivienda como reguladores del valor del suelo.
María Isabel Romero Molina
22. Sobre la necesidad de introducir los estudios de percepción en los planes de ordenación. Aplicación en el urbanismo (imagen de la ciudad de Segovia).
Ana Sáenz Oleo
23. Equipamiento cultural del municipio de Madrid: uso y demanda de bibliotecas públicas.
Carmen Serrano Gómez
24. Hacia la consideración de la ruina económica como única clase de ruina: una tendencia jurisprudencial.
Arturo Todolí
25. Efectos del turismo sobre el paisaje de Lanzarote. Del Avance del Plan Insular de Lanzarote.
Teresa Villarino Valdivieso

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA 4

PONENCIA: Los planes parciales de segunda vivienda en la provincia de Valencia.

Autora: M^a Jesús Miranda Montero, Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.

LOS PLANES PARCIALES DE SEGUNDA VIVIENDA EN
LA PROVINCIA DE VALENCIA

M^a JESÚS MIRANDA MONTERO

Dpto. Geografía. Univ. de Valencia

INTRODUCCION

Conceptualmente una segunda residencia sólo se diferencia de una vivienda habitual en la forma de ocupación: aquélla es utilizada de forma secundaria, durante unos períodos muy concretos del año, mientras que ésta lo es de forma mucho más continua.

Ahora bien, ambas modalidades de vivienda adoptan una morfología totalmente distinta que hace necesaria una ordenación diferenciada para ambas. Si a ello se añade el rápido y espectacular desarrollo relativamente reciente de la segunda residencia, casi siempre adelantándose a la legislación, hasta alcanzar el volumen actual, creemos justificado un análisis, aunque sea breve por la limitación de espacio, de la problemática actual de la segunda vivienda y su ordenación en la provincia de Valencia.

Mi formación geográfica determina un enfoque sintético en el que se presta atención al origen, localización, morfología y uso de la segunda residencia porque todos estos factores deben ser tenidos en cuenta al abordar la ordenación, si se quiere que ésta sea realmente operativa.

LAS RESIDENCIAS SECUNDARIAS

Según el Censo de la Vivienda de 1981 existen en la provincia 152.612 residencias secundarias, lo que estadísticamente representa que una de cada cuatro familias (594.487) dispone de un lugar donde pasar su tiempo de ocio. Ahora bien, esto es falso porque nuestra provincia forma parte de la preferencia residencial de ocio europea, extendida a lo largo de todo el litoral mediterráneo y, en consecuencia, un buen número de ellas, apartamentos funda-

mentalmente, desempeñan función de alojamientos turísticos y compensan la débil infraestructura hotelera existente.

Precisamente esta circunstancia es definitiva en la localización y determina una doble concentración en el litoral, donde se ubican aproximadamente la mitad de las residencias secundarias de la provincia. Pero a esta concentración en los municipios litorales se superpone otra, mucho más intensa, en la franja estrictamente costera, que eleva espectacularmente los precios del suelo y explica el desarrollo preferentemente vertical que han experimentado estos núcleos y que ha dado lugar al muro de hormigón que bordea la costa sin solución de continuidad desde El Puig a Oliva.

Esta situación realmente aberrante que ha alterado no sólo el paisaje, sino también el equilibrio ecológico de una zona frágil y valiosa como es el contacto tierra-mar, ha contado en demasiados casos con la anuencia, cuando no complacencia, de la ley; es decir, es la expresión de un buen número de planes parciales. Posiblemente este hecho contaría con implicaciones políticas, pero es indudable que la mejor explicación la brinda el ritmo que siguió la construcción.

La segunda vivienda es casi tan antigua como el hombre, pero hasta hace menos de 50 años era privilegio exclusivo de las clases sociales elevadas. En España su popularización se desencadena con gran fuerza en los años '60 de la mano del fuerte crecimiento económico que se produce y que aumenta extraordinariamente el nivel de vida de las familias. Pero no es sólo la demanda interna la que genera el boom turístico, sino que también actúa la demanda turística exterior, atraída por el excelente clima, los bajos precios y la "paz" social.

En esta década el turismo es la principal fuente de divisas (exportación invisible) del país y no es extraño que los municipios quieran también disfrutar sus beneficios. En este ambiente todos los ayuntamientos de la provincia que cuentan con algún atractivo explotable en su territorio, y de forma muy destacada los litorales, intentan atraer iniciativas a sus respectivos términos y adoptan la política más fácil y cómoda en este sentido: el

"laissez faire".

LA NORMATIVA LEGAL

Dos son las normas legales por las que, en teoría, se rige el planeamiento en nuestro ámbito de estudio: la Ley del Suelo y las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de la Provincia de Valencia.

La primera, promulgada en 1956 y modificada en 1975, se muestra muy poco precisa en este tema a causa de la amplitud y variedad del ámbito que cubre. Prevé un planeamiento perfectamente jerarquizado a partir de un Plan Nacional, a través de Planes provinciales, comarcales generales y municipales, hasta llegar al Plan parcial que es el último escalón; pero ningún plan requiere la existencia del de rango superior, salvo el plan parcial que no puede aprobarse en municipios que carezcan de plan general o de normas subsidiarias.

Sin embargo, hay varios procedimientos para aprobar planes parciales en municipios sin ordenación; el más legal lo proporciona la Ley de Centros Turísticos de Interés Nacional de 28 de diciembre de 1963, que fue aprovechada para aprobar Monte Picayo. Pero como la obtención de esta calificación es harto difícil, es más frecuente recurrir a la política de hechos consumados, alegando que el Plan o las Normas están en tramitación. Por este procedimiento se aprobaron hasta 1979 numerosos planes parciales.

Sin embargo, no es ésta la única ilegalidad detectada, pese a que acatar la legalidad no sea demasiado costoso. La Reforma de la Ley del Suelo de 1975, en su artículo 10.2, reserva para jardines públicos, zonas deportivas y de recreo 18 m^2 por vivienda o por cada 100 m^2 de edificación, superficie que en ningún caso será inferior al 10 por ciento de la superficie a ordenar. Además se especifica que los terrenos destinados a jardines deben tener una extensión superior a mil metros cuadrados, en la que pueda inscribirse una circunferencia de 30 metros de diámetro como mínimo y poseer condiciones apropiadas para la plantación de especies vegetales.

Sin duda es la normativa referente a zonas verdes la más precisa y, por ello se utiliza como criterio preferente para juzgar un plan parcial y proceder o no a su aprobación. Esto determina que esta norma sea respetada en

cuanto al porcentaje se refiere, si bien se aprovechan para este uso terrenos que no pueden ser vendidos como parcelas debido a su perímetro o relieve irregular. Además, no es raro que se infrinja la ley con el beneplácito de las autoridades y que se aprueben parcelaciones en las que parte de la zona verde está ocupada por zonas deportivas privadas, que nunca serán cedidas al municipio para uso público, como es preceptivo. El caso más espectacular lo constituye la ampliación de El Bosque de Chiva, en la que se ha computado el campo de golf privado como zona verde pública.

La reforma de la Ley del Suelo aborda también cuestiones más abstractas como las formas de construcción, indicando que deben adaptarse en lo básico al ambiente, puntualizando que en los lugares de paisaje abierto y natural, rural o marítimo, y en las inmediaciones de carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa, altura, muros y cierres limiten el campo visual, rompan la armonía del paisaje o desfiguren su perspectiva.

No vamos a detallar el incumplimiento habitual de este artículo (nº 60) en cuanto a estilo de construcción en las urbanizaciones, donde además es frecuente que se limite la altura de las vallas separadoras de las parcelas al tiempo que se autoriza la construcción libre de frontones sin cuidar las perspectivas.. Pero donde la situación es verdaderamente desafortunada es en los núcleos litorales, donde el mar sólo es visible para los habitantes de la primera línea de edificación que en muchos casos ronda las veinte alturas e interrumpe no sólo la perspectiva, sino también el régimen de brisas. Como muestra puede servir el paseo marítimo de Cullera.

Por otra parte, la Ley del Suelo en su versión inicial clasificaba el suelo en urbano y rústico y la modificación de 1975 substituye este último término por no urbanizable, que mantiene el sentido de prohibición de formación de cualquier núcleo urbano sobre este tipo de suelo. Es evidente que las urbanizaciones residenciales de ocio tienden a asentarse sobre suelo no urbano y, a menudo, no urbanizable, contradicción que puede subsanarse modificando previamente tal calificación. Sin embargo, es muy frecuente que se tramite la modificación cuando la urbanización ya es un hecho y se pretende

su legalización.

Las Normas Subsidiarias y Complementarias para la provincia de Valencia, aprobadas en 1975, deben su nombre a la función a desempeñar en el área de aplicación, esto es, subsidiarias en cuanto que instrumento provisional restrictivo en los municipios que carecen de plan de ordenación, y complementarias en aspectos poco regulados o que hayan quedado superados en los municipios con plan general aprobado.

Estas Normas se ocupan específicamente de "las llamadas urbanizaciones privadas, que constituyen en la zona de playas y principalmente en montaña, uno de los fenómenos de nuestro tiempo, ofreciendo una segunda vivienda a gran número de familias. Estas urbanizaciones, auténticas creaciones de suelo urbano y núcleos residenciales que en muchos casos duplican el patrimonio inmobiliario de los municipios sobre los que se asientan, exigen una aten-ción preferente en orden a su creación y funcionamiento, a lo que se dedica el Anexo IV". El planteamiento es correcto, pero desafortunadamente llega con bastante retraso puesto que ya hay gran cantidad de núcleos consolidados.

Las Normas indican que sólo pueden aprobarse sobre terrenos calificados como "turísticos" o "de baja densidad" en el planeamiento general, y nunca sobre terrenos "urbanos" o de "reserva urbana", si bien abren una puerta a la libre localización al admitir la "modificación previa del plan general cuando se justifique plenamente la necesidad o conveniencia del cambio". Por supuesto, mantienen la prohibición de la Ley del Suelo, que no autoriza estas actuaciones en municipios sin ordenación. Sin embargo y por citar sólo un municipio donde la situación es extrema, se puede hablar de Bétera que hoy tiene su planeamiento adaptado a la Ley del Suelo, pero que no contó con ordenación no parcial hasta diciembre de 1976 en que se aprobó la "Delimitación Urbana. Normas Subsidiarias", modificada posteriormente en 1979; ambos trámites se cumplimentaron cuando ya las urbanizaciones de segunda vivienda ocupaban gran parte del término de forma legal, es decir, con plan parcial aprobado en muchos casos.

En otro aspecto, las Normas fijan la extensión mínima de los planes parciales de segunda vivienda en 10 hectáreas y a partir de esta cifra determi

nan las diversas dotaciones. La zona comercial y social, integrada por establecimientos comerciales, sanidad, clubs deportivos y recreativos, salas de fiesta, etc, debe ser por lo menos el 0'05 por ciento de la superficie de actuación, considerándose siempre como mínimo 3.000 m². Zona cultural se prevé únicamente en promociones de utilización semipermanente y una extensión superior a 140 hectáreas, a razón de 0'03 m² por habitante. Para dotación administrativa, servicios municipales, correos, telégrafos, teléfonos, policía y servicios en general, se precisa una reserva mínima de 0'1 m² por habitante en superficies de menos de 30 hectáreas y de 0'2 m² a partir de mil hectáreas. El mismo porcentaje se determina como reserva para culto.

Para espacios libres se establece un mínimo del 16 por ciento de la superficie ordenada, pero puntualizando que sólo el 65 por ciento de ésta -que aproximadamente representa el 10'4 por ciento del total- debe estar ocupado por zonas verdes, mientras que el resto puede dedicarse a vías peatonales, protección de elementos y zonas deportivas públicas. En urbanizaciones de playa, un 50 por ciento de las zonas verdes se situará en primera línea junto al mar, mientras que en urbanizaciones de montaña se exige que "un 10 por ciento de la zona verde se sitúe de modo que al menos una superficie equivalente a 30 m² por vivienda se ubique en zona céntrica y de fácil acceso". Ambos parámetros, el 10 % y 30 m² por vivienda, son excluyentes ya que en ningún caso se dan valores ni siquiera aproximados y si, en cambio, una superioridad absoluta de la superficie resultante si se calcula por el segundo procedimiento.

Conviene señalar que las Normas no indican si estas dotaciones deben establecerse obligatoriamente o si son potestativas, imprecisión que otorga mayor libertad de acción a los promotores.

También determinan las Normas las dotaciones de servicios básicos y así fijan una dotación de 200 litros por habitante y día, "que se podrán reducir a 160 litros en estaciones de montaña", precisamente donde el consumo de agua es mayor por el predominio absoluto de piscinas y jardines particulares.

Por lo que respecta al saneamiento, se aconseja la separación entre la

red de evacuación de aguas negras y la de pluviales para facilitar la preceptiva depuración de aquéllas, ya que para las pluviales se acepta específicamente su evacuación por la superficie aprovechando la pendiente del terreno. Este aspecto, fundamental porque sus consecuencias rebasan ampliamente los límites de la urbanización, es el más incumplido en la realidad: son escasas las parcelaciones interiores que cuentan con red general de desagües, predominando abrumadoramente las fosas sépticas individuales de calidad diversa.

En suelo rústico se admiten únicamente construcciones o instalaciones dedicadas a la explotación agraria o a residencia permanente de agricultores, con una altura máxima de 7 metros o dos plantas y un volumen de $0'2 \text{ m}^3/\text{m}^2$, y esto siempre sobre parcelas de 2 hectáreas en secano y 0'20 en regadío y con la condición expresa de que no exista peligro de formación de núcleo. Estas unidades mínimas de cultivo requeridas para la construcción fueron fijadas de forma específica para cada una de las provincias españolas por Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958 y particularmente las que afectan a esta provincia son consideradas excesivas por los Ayuntamientos, que habitualmente autorizan la edificación sobre parcelas de 10.000 m^2 en secano.

En este breve resumen de la normativa que rige la elaboración de planes parciales de segunda vivienda se ha omitido deliberadamente los datos técnicos referidos a tamaño y calidad de los materiales a emplear, incomprensibles para el profano e imposibles de comprobar, y cuestiones que hemos considerado irrelevantes como, por ejemplo, la regularidad del perímetro de las urbanizaciones, así como las indicaciones referidas al viario, bastante obvias. Se ha preferido reducirlo a los aspectos prácticos más visibles y que más impacto causan en el entorno y, por supuesto, en los compradores.

EL PLANEAMIENTO EN LA PROVINCIA

Para mejor sistematizar el análisis conviene fijar una barrera temporal en 1979, atendiendo a que en este año se celebran las primeras elecciones municipales de la etapa democrática y las nuevas corporaciones cambian, en

general -hay excepciones-, de actitud hacia el urbanismo residencial de ocio, abandonando la tradicional complacencia: es frecuente que la primera medida adoptada sea la suspensión provisional de licencias de obras hasta tener un mejor conocimiento de la situación real, y se procede a elaborar una normativa legal adecuada a la Ley del Suelo en los numerosos casos en que no existe todavía. Además, en 1979 la crisis económica general llega al sector segunda residencia y este es el primer año en que se trunca el ritmo alcista de la construcción litoral, siguiendo a la interior que había iniciado la contracción el año anterior (MIRANDA, 1985, p. 32).

Por tanto, en 1979 se produce un cambio de trayectoria y es un hecho que ya está formado el parque actual de residencias secundarias, puesto que sólo recientemente se aprecia una cierta reactivación del sector.

En 1979 el planeamiento de la provincia de Valencia se encuentra muy in completo, puesto que del programa inicial de la Diputación que pretendía cubrirla totalmente a base de planes comarcales, sólo se ha cumplido una míni ma parte, ya que sólo dos de las quince unidades o comarcas en que se dividió el territorio tienen aprobado de forma definitiva su correspondiente plan comarcal (L'Horta y la Ribera Baixa) y otras dos (Villar del Arzobispo y el Camp del túria) los tienen en avanzada fase de elaboración. Posteriormente no se avanzó mucho más puesto que la Diputación abandonó esta política ordenadora.

Del total de 263 municipios que integran la provincia, el 31 de diciembre de 1979, tienen Plan General de Ordenación Municipal aprobado, 12 se rigen por Normas subsidiarias y 72 carecen de ordenación alguna que cubra todo el término (fig. 1). Conviene señalar que un buen número de éstos se localizan en el área metropolitana de Valencia, donde la existencia de planeamiento supramunicipal desde 1966 obvia bastante tal deficiencia.

Las zonas más conflictivas o en las que el medio urbano muestra más agresividad están en general ordenadas, pese a que quedan algunas lagunas no tables como, por ejemplo, Alzira donde se han redactado 14 planes parciales o especiales -industriales, de segunda vivienda, de extensión, etc- algunos de los cuales han sido aprobados, otros simplemente han sido realizados sin

pasar el trámite correspondiente y otros han sido olvidados.

Respecto a municipios en los que en esta fecha existían importantes colonias de residencias secundarias, hay que destacar, por una parte, Alzira, Bétera, Chulilla, Monserrat, Torres-Torres, La Eliana, Pobla de Vallbona, Siete Aguas, Tavernes de Valldigna, Godella, Paterna y Torrent, que contaban con 35 planes parciales aprobados por la C.P.U. sin tener ninguna normativa de carácter general, salvo los tres últimos integrados en el AMV.

Un segundo grupo mucho más numeroso, en el que se incluyen Casinos, Calles, Sot de Chera y Montroy, entre otros, está integrado por municipios en los que, sin ninguna ordenación general o parcial, aparecen un buen número de chalets o, más exactamente, casas de campo, más o menos dispersas, que se han ido estableciendo paulatinamente sobre tierras de cultivo, a menudo abandonadas.

Una situación formalmente diferente es la de aquellos municipios que, si bien poseen planes generales o normas subsidiarias legalmente aprobadas, esta aprobación ha sido posterior a la de algunas o todas las urbanizaciones establecidas y se ha limitado a asumirlas. Esto ocurre en Aiora, Benaguassil, Buñol, Gandía, Gilet, Náquera, Piles, Pobla de Farnals, Puçol, Riba-roja, Serra y Torís. En casi todos los casos se han aprobado planes parciales en zonas carentes de ordenación, es decir, sobre suelo rural.

A partir de 1979 la situación cambia substancialmente puesto que, tras la mencionada suspensión generalizada de licencias de obras, los Ayuntamientos acometen la tarea de ordenar o reordenar sus respectivos términos de acuerdo con la remodelada Ley del Suelo. La situación es ciertamente favorable al coincidir con una fase de escasa presión constructora, lo que aumentó la libertad de acción de las corporaciones locales.

Desde 1980 hasta mayo de 1988, la Comisión Provincial de Urbanismo, Comisión Territorial de Urbanismo desde abril de este mismo año, aprueba las Normas Subsidiarias de 103 municipios, 30 Planes Generales y 13 Delimitaciones de Suelo, lo que sitúa en 157 el número de municipios adaptados plenamente a la Ley del Suelo (fig. 2). Esta cifra no es la suma de las anteriores porque algunos ya disfrutaban esa calificación con anterioridad (Benifaió,

Beniganim, Genovés, Gilet, Miramar, El Puig, Senyera, Serra, Silla, Sueca y Torís).

Una parte del centenar largo que no tienen regularizada su situación forman parte de comarcas con planeamiento aprobado formal o virtualmente, otros se rigen por una normativa urbanística anterior, pese a que no esté completamente acomodada a la legislación vigente, y son excepciones, seis en concreto, los que carecen totalmente de ordenación.

En el mismo período de tiempo se han aprobado no más de una veintena de planes parciales de segunda vivienda, algunos de ellos simples legalizaciones de lo ya realizado, y, en cambio, son bastantes los que han iniciado el trámite legal y han sido desestimados o devueltos, o bien han sido suspendidos tras su aprobación, o bien tienen pendiente la presentación de algún documento o la subsanación de alguna deficiencia, quizá es El Vedat el caso más espectacular. Todo ello parece indicar -sería necesario analizar cada situación para confirmarlo- que los organismos afectados, ayuntamientos y, sobre todo, la C.P.U., son más estrictos y exigen un mayor cumplimiento de la ley para proceder a la aprobación definitiva. Sin embargo, sigue siendo frecuente que los promotores no esperen a la aprobación para acometer la parcelación y venta de las parcelas y esto debería vigilarse adecuadamente para evitar la política de hechos consumados cuando ya hay particulares afectados.

LA ORDENACION FUTURA

El análisis anterior plantea una serie de problemas que deben tenerse en cuenta a la hora de regular el sector en la medida en que ello sea posible, dado lo realizado hasta ahora y aprovechando la aparente reactivación del mercado.

La ordenación debe tener en cuenta especialmente tres hechos: en primer lugar, la localización selectiva en zonas a menudo ecológicamente frágiles; en segundo término, la tendencia a la concentración en torno a lugares concretos tocados por la moda; y, por último, el grave problema de las construcciones diseminadas, que pueden interferir cualquier intento de ordenación

futura.

Respecto a la localización y a la vista de cómo se ha desarrollado el proceso hasta hoy, se plantea la alternativa entre permitir que sigan creciendo las "aglomeraciones" existentes (y entendemos este término como sinónimo de agrupaciones en el caso de parcelaciones de tipo extensivo) o intentar desviar su crecimiento hacia otras zonas, hoy escasamente afectadas.

Particularmente me inclino por "terminar" la urbanización de las zonas ya parcialmente construidas, aún a costa de aumentar su densidad, como forma de proteger los parajes que todavía no han sido afectados, siguiendo en cierto modo el criterio adoptado por el equipo redactor del P.G.O.U. de Valencia. Esta política debe aplicarse especialmente en los municipios litorales donde debería forzarse la expansión de los núcleos turísticos hacia el interior, evitando la simple prolongación longitudinal a lo largo de la playa, tratando de proteger de este modo los escasos espacios litorales aún vírgenes. Igual criterio debe seguirse en cuanto a la autorización de nuevos puertos deportivos, teniendo en cuenta que los existentes están lejos de la ocupación total.

Respecto a las construcciones individuales en diseminado, muy numerosas en el arco trazado entre Torres-Torres, Llíria, Chiva, Monserrat y Alginet, debe limitarse su proliferación indiscriminada pensando en las consecuencias que generalmente acarrearán al mundo rural. En este sentido es más oportuna la prohibición clara y expresa que no la encubierta prohibición actual, que autoriza la edificación sólo en parcelas muy grandes, raras en la estructura de la propiedad valenciana, lo que fomenta en el pequeño propietario la sensación de injusticia y le incita a vulnerar la ley.

Especialmente grave en los diseminados es su desagüe libre al terreno a través de pozos ciegos. Esta es una cuestión vital en la ordenación de la segunda vivienda, sea cual sea su ubicación: la evacuación de las aguas negras.

Hoy predominan abrumadoramente las fosas sépticas de dudosa calidad o el vertido directo al subsuelo, a un barranco o al mar y esto debe evitarse totalmente. La responsabilidad de la administración local y autonómica no

termina con la aprobación; debe mantener una estrecha vigilancia en esta cuestión, que garantice el estricto cumplimiento de la legalidad, evitando la contaminación de acuíferos y reduciendo la del litoral.

Para una adecuada comprensión de la problemática esbozada, debe abordarse un estudio pluridisciplinar que clarifique la situación actual del fenómeno segunda vivienda. Tomando como base este estudio debe trazarse una política directriz de ámbito provincial, como mínimo, que, respetando la autonomía de los municipios, coordine las diferentes actuaciones. La tarea es difícil pero no imposible y debe abordarse con celeridad en un momento en que la oferta y la demanda respiran de nuevo.

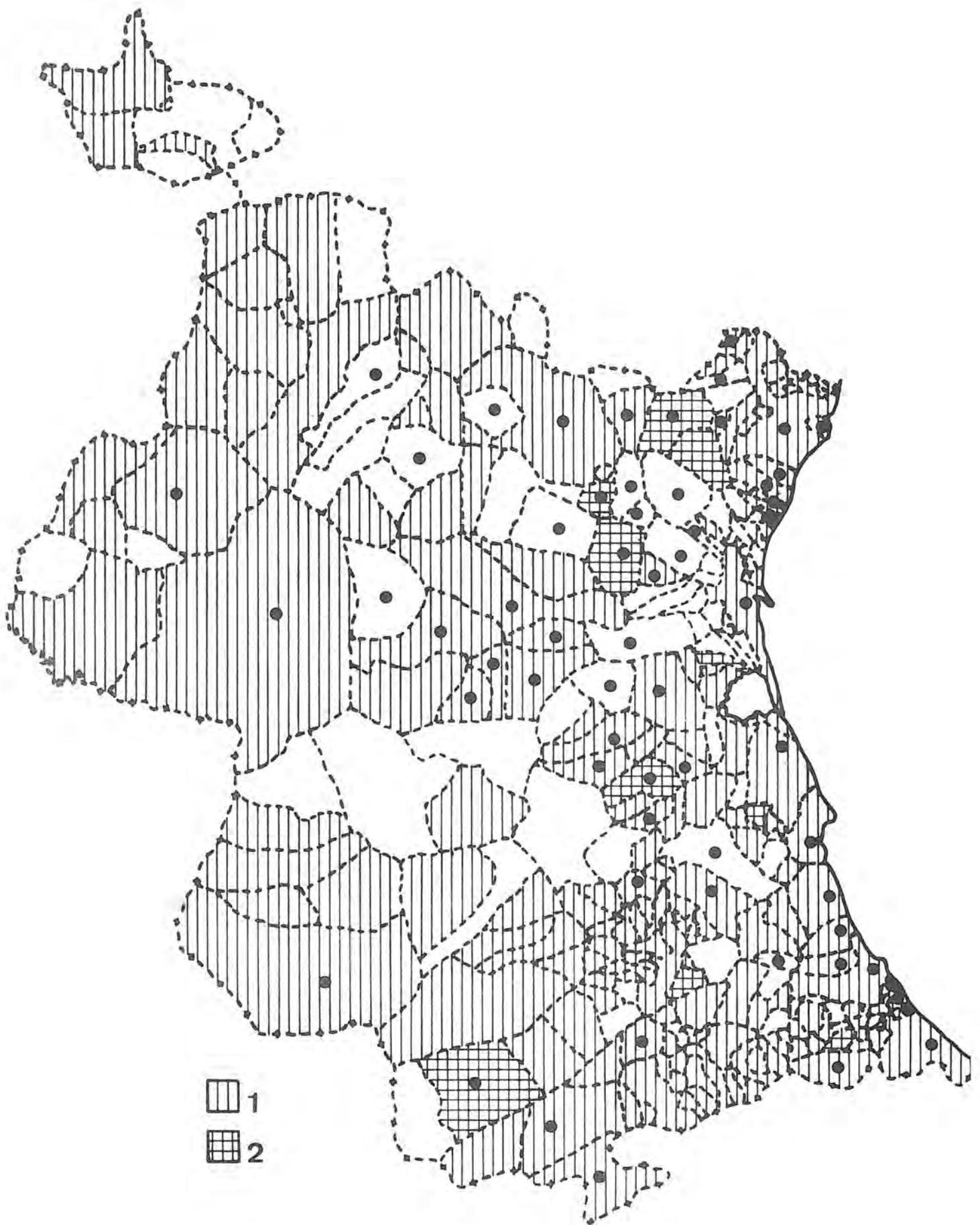
BIBLIOGRAFIA

Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 reformada por ley núm. 19 de 2 de mayo de 1975, Barcelona, Bayer, 1975.

MIRANDA, M.J. (1985), La segunda residencia en la provincia de Valencia, Valencia, Dpto. de Geografía.

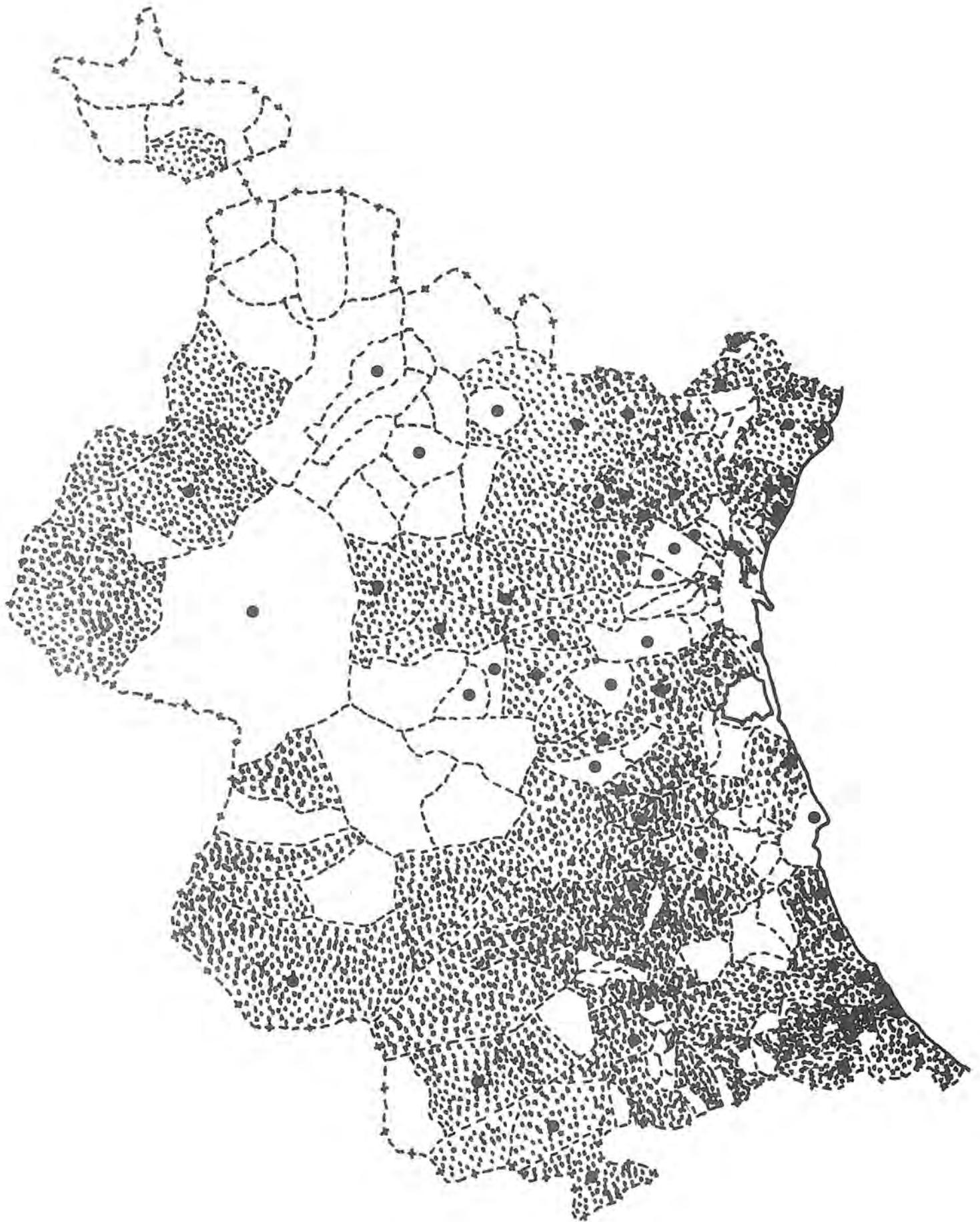
Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento de ámbito provincial. Valencia, Valencia, 1975.

RODRIGUEZ AVIAL, L. (1978), "Los planes parciales en el reglamento de planeamiento de la Ley del Suelo", Ciudad y Territorio, nº 3, pp.79-87.



Municipios con Plan General (1) o Normas Subsidiarias (2) aprobados, al 31 de diciembre de 1979. Los puntos representan agrupaciones de viviendas secundarias.

FIG. 1



Municipios con planeamiento adaptado a la Ley del Suelo, en 1988.

FIG. 2

1. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

1.1. Obras menores.

Entendemos que deberán considerarse como tales aquellas que:

- a) Sean de sencilla técnica.
- b) Sean de escasa entidad constructiva.
- c) No precisarán, normalmente, de proyecto firmado por profesionales titulados.
- d) Que su realización no suponga alteración de la configuración arquitectónica y además no tenga ninguna trascendencia en cuanto a la seguridad de los edificios y seguridad individual y sobre todo de la colectividad, y ello porque, normalmente, se van efectuar en el interior de los edificios o fuera del casco de las poblaciones.

Entre los requisitos o caracteres para definir una **obra menor** entendemos que no puede entrar en juego el concepto de que no tengan o supongan un presupuesto elevado, pues cabe perfectamente considerar como **obra menor** aquella que reuniendo los requisitos señalados anteriormente, tenga, sin embargo, un presupuesto elevado.

Por todo ello podremos considerar como **obras menores**, fuere cual fuere su montante económico, las siguientes

obras:

- * Las obras de conservación y mantenimiento de los edificios.
- * Las obras de acondicionamiento menor de los edificios.
- * Las obras exteriores.
- * Obras interiores. Que es un término acuñado por Carmelo Abellán en su Tratado Práctico de la Administración Local Española (tomo I. Instituto de Estudios de Administración Local, 1971), y con el que se refiere a obras de renovación de suelo, nuevas divisiones, apertura de huecos, que tienen en común el hecho de realizarse en el interior de la vivienda, sin ser observadas desde el exterior.
- * Vallado o cerramiento de terrenos.
- * Pequeñas obras en el medio rural, aunque sean de nueva planta, como por ejemplo, pequeñas casetas para aperos de labranza.
- * Colocación de carteles de propaganda.
- * Corta de árboles.
- * Pequeños movimientos de tierra, por ejemplo, huecos para piscinas o balsas.
- * Pistas de deporte al aire libre de carácter y uso particular o familiar.

Todo ello sin perjuicio de que en algunas de ellas pueda exigirse la presentación de diversa documentación técnica, según los casos, en base a lo que, según los

supuestos, exijan las Normas u Ordenanzas, pudiendo exigirse o no, también según los casos, dirección facultativa.

1.2 Obras mayores.

Tendrán este carácter todas aquellas obras que:

* Sean de nueva planta.

* Que modifiquen la estructura o elementos arquitectónicos de las existentes.

Ello se producirá cuando con las obras se realice una variación esencial y sensible en los elementos que delimitan el espacio de conjunto y de las piezas de que consta el local, alterando su disposición, su figura geométrica, superficie o volumen (T.S. 3-05-67 y 10-12-67). También, cuando desaparezcan elementos que, por su colocación, le daban al edificio aspecto y fisonomía peculiar, así como la supresión de elementos definitivamente incorporados al inmueble (T.S. 21-10-67 y 9-2-74).

No debemos incorporar a estos supuestos lo que desde la perspectiva de la jurisprudencia del T. S. en materia de arrendamientos urbanos cabría entender que constituyen alteración de la configuración arquitectónica, como pueden ser las instalaciones (aseos, cocinas, chimeneas, bancadas, etc.), distribuciones (puertas, tabiquería), fachadas (carpintería exterior, escaparates), acabados (pavimentos, falsos techos, jardines), ya que estos supuestos son más bien **obras menores**.

* Supongan ampliación de volumetría.

* Puedan afectar a los servicios públicos.

Y todo ello sea cual fuere la importancia económica de las mismas.

Nos remitimos a la definición o descripción que de cada una de las obras, incluidas en **mayor** o **menor**, hacemos en el apartado 4 de este trabajo al tratar de la tesis y bases de conclusiones de este trabajo.

Serán las Normas Urbanísticas y Ordenanzas de Edificación de un Plan General de Ordenación Urbana el instrumento más adecuado para hacer una distinción o clarificación de uno u otro tipo de obra. Con ello se conseguirá normalizar la materia y evitar al máximo los problemas prácticos o dudas administrativas que puedan producirse.

2.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DEL ESTUDIO E HIPÓTESIS DE PARTIDA.

El objeto del estudio es realizar una aproximación a los conceptos y, por tanto, a la posible distinción entre **Obra Mayor** y **Obra Menor**.

Más que ir a una determinación conceptual -que, por sí, aparece como muy clara en el puro terreno etimológico o gramatical, aunque impreciso en la práctica administrativa diaria- el objetivo es tratar de llegar a determinar cuales podrían ser los elementos, caracteres o requisitos que nos permitan calificar a una obra como **mayor** o **menor**, y ello por los efectos que esa calificación producirá normalmente en la práctica administrativa de las licencias urbanísticas o de obras, fundamentalmente en relación:

- * A la necesidad, carácter o naturaleza del proyecto técnico a presentar con la solicitud o petición de la licencia; y
- * Con el tipo o clase de silencio administrativo positivo que se producirá, según sea la naturaleza de **obra mayor** o **menor**, que tenga la solicitada.

Etimológicamente **mayor** procede del vocablo latino "maiores" y viene a significar "más grande, en cualquier aspecto material. Más intenso". Precisamente lo contrario es lo que significa **menor** (del latín "minores"), que significa "más pequeño en cualquier aspecto material. Menos intenso."

De este modo, parece que una respuesta pronta dada por cualquier ciudadano a quien se le preguntara lo que cree que es una **obra menor**, aproximadamente vendría a decir que es aquella construcción o edificación que es **pequeña, de muy poca**

importancia, y en algunos casos se añadiría de muy escasa entidad económica. Mientras que obra mayor se identifica con toda aquella construcción de cierta envergadura, normalmente de nueva planta y que sí suele tener cierta importancia económica. La doctrina jurídica y jurisprudencial ha profundizado poco en la posible línea de separación de lo que puede entenderse por obra mayor o menor, aunque sí existe, lo que podríamos considerar, una teoría general sobre estos conceptos. Pero no podemos olvidar que en cada caso concreto siempre puede haber opiniones o posiciones divergentes, ya que siempre nos moveremos en la interpretación subjetiva de las personas que intervengan en cada caso concreto. Ello es así porque no existe una precisión o distinción legislativa clara entre obra mayor y obra menor, pues dichas denominaciones simplemente se recogen -aunque con efectos muy diferentes- en el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, que es la normativa aplicable y en vigor en cuanto al procedimiento para el otorgamiento de las licencias de obras a virtud de la remisión que a lo previsto en la Legislación de Régimen Local realiza el artículo 178 de la Ley del Suelo y el artículo 4 del Reglamento de Disciplina Urbanística, correspondiendo la competencia para otorgarlas a los Ayuntamientos, a tenor de lo señalado en el artículo 179 de la Ley del Suelo en relación al artículo 6 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

3.- ELECCIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

Elección del tema de estudio.

De una manera indirecta, el planteamiento o elección del tema de la distinción entre **obra mayor** y **menor** ha venido dado por la lectura de la Sentencia del T. S. de 2 de noviembre de 1982, cuya teoría general se ha reproducido en otras sentencias posteriores, como las de 5 de febrero de 1985 (R. 997), 18 de julio de 1986 (R. 5130), 15 de diciembre de 1986 (R. 1050), en las que se mantiene el principio de que a toda solicitud de licencia se debe adjuntar proyecto técnico, incluso para la ejecución de las **obras menores**.

Legislación.

* Artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

* Artículo 178 de la Ley del Suelo.

* Artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

Jurisprudencia.

En una primera aproximación, aunque bastante completa, a lo expresado por la jurisprudencia respecto al tema que nos ocupa, podemos señalar que para el T. S. las **obras menores** se caracterizan por ser de sencilla técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo normalmente en pequeñas

obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento que no precisan de proyecto firmado por profesionales titulados ni de presupuesto elevado (entre otras la sentencia de 21 de febrero de 1984, R. 1083).

En el mismo sentido de simplicidad de las obras, interpretada ésta siempre con carácter restrictivo, podemos citar también las sentencias de 2 de enero de 1979 (R. 52) y la de 21 de junio de 1985 (R. 3.256), que, respectivamente, consideran que es **obra menor** el vallado de solar e instalación de pilares con vistas a una futura edificación que, en ambos casos no precisan de proyecto técnico, señalando la segunda de las sentencias citadas que también es **obra menor** el cerramiento de fincas y colocación de anuncios luminosos.

Vemos, por tanto, que en estas sentencias se mantiene un criterio diferente a la de 2 de noviembre de 1982, que exige en todo caso la presentación de proyecto técnico.

Siguiendo la corriente jurisprudencial, son **obras mayores**:

- * Toda edificación de nueva planta (T.S. 2-1-79, R. 52)
- * Las que afectan a la estructura de un edificio. (T.S. 21-2-84, R. 1083)
- * Construcción de cocheras (T.S. 12-2-85, R. 1014)
- * Acondicionamiento de terrenos alterando su topografía. (T.S. 21-6-85, R. 3256)
- * Las que modifican el aspecto exterior del edificio. (T.S. 21-2-84, R. 1083)
- * Demolición total de edificios

* Las obras que alteren la configuración arquitectónica de los edificios.

En el apartado correspondiente a conclusiones nos detenemos y completaremos este análisis jurisprudencial.

Doctrina.

Los tratadistas de derecho administrativo no se han detenido a examinar la distinción de la que nos ocupamos en este trabajo, sino que la citan de pasada al hablar, en general, de la necesidad de obtención de la licencia municipal y al tratar de cómo se produce el silencio administrativo positivo, según se trate de uno u otro tipo de obra. Fundamentalmente, todos los autores examinados (Piedad García-Escudero Márquez, Benigno Pendás García, Tomás Ramón Fernández, Luciano Parejo Alfonso, Eduerdo García de Enterría, Jesús González Pérez) vienen a expresar lo siguiente:

Si la licencia solicitada se refiere a obras o instalaciones menores, apertura de establecimientos (debe entenderse los no sujetos al Reglamento de Actividades Molestas, que prescribe un procedimiento especial) o cualquier otro objeto distinto al de obras de nueva planta de cualquier clase, modificación de la estructura de construcciones existentes o reforma mayor de ésta (también incluyen los supuestos de colocación de carteles de propaganda, corta de árboles, simple modificación del uso de edificaciones, primera utilización u ocupación de edificios sin afectar su estructura)

el sólo transcurso del plazo de un mes, da lugar sin más trámites al efecto del silencio positivo.

Por el contrario, tratándose de licencias exceptuadas del supuesto anterior, es decir, las relativas a obras de nueva planta de cualquier clase y modificación de la estructura o reforma mayor de construcciones ya existentes, no basta el simple transcurso del tiempo, sino que entra en juego el procedimiento del apartado 7º a) del punto 1 del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Contrastación de resultados o conclusión tras el examen realizado.

A la vista de todo lo manifestado parece que el mejor modo de concretar y regular la distinción será a través de las Normas Urbanísticas u Ordenanzas Municipales de Edificación incluidas en un Plan General de Ordenación Urbana, ya que éste es una disposición que por su relevancia supera a la simple ordenanza.

En contra de lo expresado por la sentencia de 2 de noviembre de 1982, que hemos comentado anteriormente, las Normas u Ordenanzas del Plan General tienen la naturaleza de las Normas de Carácter General y son aplicables a todo un término municipal, y por tanto con entidad suficiente para cubrir aquellas lagunas que aparezcan en la normativa jurídica, sea Ley o Reglamento, en este caso Ley del Suelo y Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, tratando de aclarar aquellas cuestiones que aparezcan difusas o inconcretas. Siempre, claro está, que con ello no se conculque o se vaya en

contra del espíritu o principios básicos que inspiran aquellas. En estas Normas Urbanísticas u Ordenanzas habrá que estar a la correcta interpretación del artículo 84 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985. En dicho artículo se regula con carácter general la denominada "actividad administrativa de limitación de derechos", y en el mismo podemos distinguir entre los medios y los requisitos de la intervención en la actividad de los ciudadanos. Medios, son las Ordenanzas y Bandos, así como el sometimiento a licencia previa y otros actos de control preventivo. Las licencias son medidas de autorización en sentido amplio, mediante las cuales (García de Enterría, Tomás Ramon Fernández) una actividad privada es consentida por la administración previa valoración de la misma a la luz del interés público que la norma aplicable en cada caso pretende tutelar.

Esta actividad de intervención o licencia está condicionada a una serie de requisitos, y sobre todos ellos destaca el respeto a la libertad individual, que no es otra cosa que la elección -entre los diversos medios posibles o admisibles para realizar la intervención- del menos restrictivo para la libertad de los ciudadanos. Criterio éste que habrá que tener en cuenta a la hora de estudiar la distinción entre **obra mayor y obra menor**.

En aras del principio de que se debe tender al criterio menor restrictivo y que en el cumplimiento de la norma no debe atenderse tanto a la observancia estricta y literal del texto del precepto legal como a su indudable espíritu y verdadera finalidad consideramos un absurdo el exigir proyecto técnico para construir una cerca, trasladar un tabique y otros tantos

ejemplos que podrían exponerse. En este sentido, nos parece claro que no será necesario presentar proyecto técnico para aquellas obras que puedan calificarse de **menores**, siendo las propias Ordenanzas municipales quienes deberán establecer o definir qué clase o tipo de obras tienen ese carácter y, en su caso, que tipo de documentación, planes, croquis, etc. que deben acompañarse para una mejor clarificación de la obra que se pretende llevar a cabo.

4.- TESIS Y BASES DE NUESTRAS CONCLUSIONES DE TRABAJO.

Sobre la idea de lo manifestado anteriormente y de lo que parece ser el denominador común más destacable de la doctrina y jurisprudencia examinada, sentaremos las bases de nuestras conclusiones finales, sirviéndonos, por lo ilustrativo que nos parece, de las denominaciones o diversos conceptos de obras que recogen las Normas Urbanísticas y Ordenanzas de Licencias de Obras del Ayuntamiento de Madrid, así como en un comentario un poco más amplio de la doctrina jurisprudencial ya apuntada anteriormente.

En las Ordenanzas de Licencias de Obras del Ayuntamiento de Madrid, se recogen las siguientes licencias de edificación:

- A) Obras en los edificios.
- B) Obras de demolición.
- C) Obras de nueva edificación.

Vamos a examinar las que podríamos incluir en cada una de las clasificaciones recogidas anteriormente.

Así:

A) OBRAS EN LOS EDIFICIOS.

- 1.- Obras de restauración.
- 2.- Obras de conservación o mantenimiento.
- 3.- Obras de consolidación o reparación.
- 4.- Obras de acondicionamiento general.
- 5.- Obras de acondicionamiento parcial.
- 6.- Obras de acondicionamiento menor.

- 7.- Obras de reestructuración total.
- 8.- Obras de reestructuración parcial.
- 9.- Obras exteriores.

B) OBRAS DE DEMOLICIÓN.

- 1.- Demolición total.
- 2.- Demolición parcial.

C) OBRAS DE NUEVA EDIFICACIÓN.

- 1.- Obras de reconstrucción.
- 2.- Obras de sustitución.
- 3.- Obras de nueva planta.
- 4.- Obras de ampliación.

De la enumeración señalada anteriormente podríamos extraer, en principio, las siguientes conclusiones.

- a) Serán **obras menores** las enumeradas en A-2, A-6, A-9 y B-2.
- b) Serán **obras mayores** todas las demás que hemos enumerado anteriormente.

La descripción y definición de cada una de las obras señaladas anteriormente se efectuará en el texto completo de la monografía, que presentaremos próximamente.

Poniendo en relación todo lo manifestado más arriba con la necesidad o no de dirección facultativa visada por el Colegio correspondiente cabría mencionar lo que señala Jesús González Pérez en sus comentarios a la Ley del Suelo que, a la vez viene a hacer una consideración de lo que considera **obra menor**. A estos efectos el autor citado señala: A efectos de delimitar las obras que requieren dirección facultativa visada por el Colegio y las que no las requieren, puede tenerse en cuenta la enumeración de las obras de tramitación abreviada que se contiene en el artículo 291.1 de las Ordenanzas sobre uso del suelo y edificación para el término municipal de Madrid. Según dicho artículo son obras de tramitación abreviada las comprendidas en los siguientes apartados:

- Colocación de andamios.
- Enfoscado o revestido de muros con cemento o materia análoga en fachadas a la vía pública.
- Pintura y revocos en fachadas a la vía pública.
- Colocación de carpintería interior y exterior, así como pintura de la misma.
- Reforma de huecos de fachada sin cargaderos.
- Colocación y reparación de repisas de balcón o elementos de fachadas.
- Repaso y sustitución de canalones, limas y bajantes en fachadas a la vía pública.
- Cerramiento de solares.
- Demolición y construcción de tabiques o mostradores.
- Colocación de escayolas y chapados.
- Colocación de banderines y muestras, toldos y tejadillos de toldos con vuelo menor de 0'35 m.

Tan solo se exige dirección facultativa en las señaladas en 1º y 6º lugar.

En las de cerramiento, aún cuando éste suponga la "ejecución de obras", al tratarse de **obras menores** no parece exigible proyecto técnico. Por supuesto, no es exigible proyecto alguno cuando el cerramiento consiste en la simple instalación de valla metálica, de madera o análogas que no comporte la ejecución de otra obra que la de las bases de la valla respectiva.

Para no referirnos tan sólo a las ordenanzas municipales de Madrid, hemos examinado algunas otras, citando en este momento a las del Plan General de Murcia de 1977 que, en el artículo 3.1.H, define las **obras menores** como aquellas interiores o exteriores de pequeña importancia (enlucidos, pavimentación de suelos, revocos interiores, retejados y análogas) que no modifiquen la estructura ni el aspecto exterior de un edificio o construcción.

PONENCIA.- EL DERECHO DE SUPERFICIE: EQUIPAMIENTOS
DEPORTIVOS MUNICIPALES.-

JUAN NAVARRO BARTOLL.-

INDICE.-

FOLIO 1.-	Introducción.
FOLIO 2.-	Personas Intervinientes.
FOLIO 2.-	Sobre qué se constituye.La cosa.
FOLIO 3.-	Formas de adjudicación.
FOLIO 3.-	Constitución del Derecho de Superficie.
FOLIO 4.-	Derechos y Deberes.Efectos.
FOLIO 4.-	Derechos y Deberes.Efectos.
Folio5.-	Derechos y Deberes.Efectos.
FOLIO 6.-	Efectos.
FOLIO 6.-	La Extinción del Derecho de Superficie.

Las Entidades Públicas, y en especial las Corporaciones Locales, pueden llevar a cabo la realización de actividades urbanísticas entre ellas- entre ellas los equipamientos comunitarios referidos a las instalaciones deportivas municipales-a través de una modalidad legal cual es el derecho real de superficie.

Figuraría, claramente, como actuación en propios terrenos o ajenos del derecho real de superficie; enjuiciándolo desde la óptica de los terrenos propios que se ceden para construcciones a realizar por una tercera persona-normalmente pública-a fin de ejecutar obras conducentes a la primera instalación, modificación, terminación, o cualquiera otra modalidad de instalaciones públicas municipales. Al decir municipales, estamos reduciendo al máximo, el término, por cuanto ya sabemos que las Administraciones Públicas existentes pueden ser más complejas y diferenciadas; mas jugamos con una baza importante, que es la unidad de donde se establecen las personas, los administrados en suma, en su primer estadio.

Al menos cabrá indicar qué o qué supone el derecho de superficie. Proclamado el principio de que la cosa principal -el suelo- absorbe la propiedad de lo construido o edificado (superficies solo cedit); existiendo un conflicto de intereses planteado, si se dan los requisitos de titularidad dominical de lo edificado, concurrentes en el sentido legal del término con construcción extralimitada y de buena fé, tendría lugar una accesión invertida. En generalidad supone una excepción a la accesión, que se construyan edificaciones en suelo propio por tercera persona o en "terreno ajeno". Pero siempre pensando que quien ha construido-superficiario-es titular dominical de lo edificado.

PERSONAS INTERVINIENTES.-

Serán los considerados tradicionalmente como elementos personales:

---CONCEDENTE DEL DERECHO DE SUPERFICIE, en este caso el Ayuntamiento.

---EL SUPERFICIARIO, por ejemplo la Real Federación Española de Fútbol.

El Ayuntamiento tiene que ser en este caso propietario de la finca, y que esté legitimado para la constitución con goce de la capacidad precisa para la disposición de los bienes.

SOBRE QUE SE CONSTITUYE.-LA COSA.-

Será el elemento objetivo o real, como principal, es la FINCA. Aunque puede abarcar porciones de terreno sin edificar, siempre que su empleo sea para los elementos accesorios de la construcción de equipamiento municipal.

Otro elemento de suyo a indicar junto a la finca, sobre que se constituye, es su CONTRAPRESTACION. Es en generalidad el CANON a satisfacer por el superficiario, que puede ser si fuere ONEROSA, en:

--Una suma alzada por la concesión.

--Canón periódico (más bien simbólico).

--Adjudicación de las instalaciones al final del periodo.

--Adjudicación del dominio de las instalaciones a través de la figura del arrendamiento.

--En varias de estas modalidades a la vez.

--Reversión total de los equipamientos construidos al finalizar el periodo pactado por el derecho de superficie.

Pero en realidad tangible constituye en la edificación del equipamiento a construir y sus servicios complementarios.

FORMAS DE ADJUDICACION.-

Unicamente podrá efectuarse por alguno de los dos procedimientos siguientes:

1.- SUBASTA.- Es la regla general.

2.- ADJUDICACION DIRECTA.No siendo precisa la autorización del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva,cuando se trate de terrenos del patrimonio municipal del suelo,siempre que se constituya a favor de entidades e instituciones públicas. Puede serlo también de forma gratuita o por precio inferior al coste, en tales supuestos.

CONSTITUCION DEL DERECHO DE SUPERFICIE.-

Su constitución,dejando al margen,la posibilidades del testamento y de la donación,lo usual es el negocio jurídico contractual-con carácter gratuito u oneroso-.

El título documental,debe reunir los requisitos generales de todo título inscribible, pues debe de acceder al Registro de la Propiedad con fijación de las circunstancias siguientes, mediante Escritura Pública en todo caso,:

--Fijación del plazo de duración del derecho superficiario, que no podrá exceder de 75 años (Reglamento Hipotecario 50 años).

--Determinación del canon o precio que debe satisfacer el superficiario si fuere oneroso.

--Tipos de contraprestación.

--Plazo de realización de las instalaciones de equipamiento, que según el Reglamento Hipotecario no sobrepasará el de cinco años, extinguiéndose el derecho de no llevarse a cabo la edificación.

--Características generales del equipamiento a construir, destino y coste del presupuesto.

--Pactos relativos a la disposición por el superficiario.

--Garantías de trascendencia real que garanticen el aseguramiento del cumplimiento.

En todo caso, debe de inscribirse en el Registro de la Propiedad -como requisito constitutivo de su eficacia-artículo 172.2 de la Ley del Suelo: "La constitución del derecho de superficie deberá ser en todo caso formalizada en escritura pública, y como requisito constitutivo de su eficacia, inscribirse en el Registro de la Propiedad".

Puede serlo, a título oneroso o gratuito, como se entresaca de la presente exposición.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL CONCEDENTE Y EL SUPERFICARIO. EFECTOS.-

Los derechos en favor del titular superficiario (podría ser la Real Federación Española de Fútbol), y a la vez también deberes, se sustentan en los siguientes:

SUPERFICARIO:

DERECHOS.-

- 1.- Derecho a construir el equipamiento convenido. Que lleve consigo la reconstrucción de la edificación convenida.
- 2.- Derecho a tener y mantener en el terreno ajeno, la propiedad separada superficial, y la de hacer valer sobre lo construido todos los derechos inherentes de la misma propiedad y sus accesorios.
- 3.- Derecho de enajenar, gravar y disponer, según las limitaciones pactadas al constituirse, o por las de los artículos 171 a 174 de la propia Ley del Suelo, y subsidiariamente por las normas del Derecho privado.
- 4.- En caso de que se pacte el derecho de superficie gratuito, para el superficiario no tendrá que pagar cantidad alguna por el empleo del suelo.

DEBERES.-

- 1.-De construcción del equipamiento convenido y en el plazo establecido.
- 2.-Deber de no transmitir, enajenar o gravar el derecho superficial, si así se hubiere convenido en el pacto constitutivo.
- 3.-Pagar la suma alzada en la concesión, siendo susceptible de pago aplazado.
- 4.-El pago de un canon periódico, durante el periodo por el que se constituye el derecho de superficie, o menor, o solo hasta tanto en cuanto se ejecuten las obras, en que consista el propio derecho.
- 5.-La adjudicación en arrendamiento, dependiendo del pacto.
- 6.-De revertir gratuitamente al dueño del suelo de la propiedad de lo edificado, "salvo pacto en contrario".
- 7.-En algunas de las fórmulas anteriormente expuestas.

CONCEDENTE.-

DERECHOS.-

- 1.-Derecho a la contraprestación, correlativos con los deberes anteriormente expresados de la parte del superficial.
- 2.-Derecho a exigir que la edificación se construya en el plazo señalado, y del modo y con las características fijadas en el contrato, siendo susceptible de exigir el cumplimiento en orden a mejoras, destino, uso y conservación de la misma.
- 3.-Adquirir o hacer suya la edificación al quedar extinguido el derecho de superficie sin indemnización, salvo cláusula contractual en contrario.

No aparecen como en la ley de 1.956 de Régimen del Suelo-, los derechos de tanteo que en toda enajenación onerosa el concedente del derecho de superficie ostentaba, y a falta de preaviso formal y

expreso de retracto, según los plazos de los artículos 1.637 y siguientes del Código Civil. Y al igual en caso de enajenaciones onerosas efectuadas por el propietario del terreno a favor de los particulares, el superficiario ostentaba también los mismo derechos de tanteo, y en su caso de retracto.

EFFECTOS.-

--El derecho de superficie hace posible la propiedad separada superficiaria. Dicha propiedad aparece en el derecho de superficie, pasado el equipamiento del superficiario -caducado el derecho- a ser propiedad del dueño del suelo.

--La propiedad superficiaria es de carácter temporal.

LA EXTINCION DEL DERECHO DE SUPERFICIE.-

La extinción del derecho de superficie, y con él de la propiedad separada superficiaria, presenta estos supuestos:

- 1.-Extinción por renuncia del superficiario y/o concedente.
- 2.-Por confusión, reunión en una misma persona de la propiedad del suelo y la del superficiario. Continuando las cargas que recaigan sobre los derechos gravándolos separadamente.
- 3.-Mutuo d&senso.
- 4.-Por incumplimiento del deber de edificar.
- 5.-Transcurso del plazo determinado al constituirse, que como sabemos no puede exceder de 75 años, que provoca la de los derechos reales.
- 6.-Incumplimiento de las obligaciones fundamentales pactadas en el título constitutivo.
- 7.-La condición resolutoria.
- 8.-La expropiación.
- 9.-Por no tener concluida la edificación en el plazo señalado el superficiario.

El profesor Gu&larte, estima, no aplicable, al derecho de superficie la institución de la prescripción.

PONENCIA

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Título: Localización de actividades deportivas en espacios litorales

Autores: Isabel OTERO PASTOR
Ana Pilar ESPLUGA

Valencia, 28, 29 y 30 de Junio de 1988

RESUMEN

El objetivo prioritario, del trabajo que resume esta ponencia, ha sido la elaboración de un plan, orientado a la ordenación de las actividades deportivas en los espacios litorales; plan que se proponía además: diversificar en lo posible la oferta de actividades deportivas y potenciar aquellas que se pudieran desarrollar al aire libre sin necesidad de grandes equipamientos.

Para la elaboración del plan se diseñó una metodología que, partiendo de la inventariación de los elementos representativos del medio físico, define y estudia un conjunto de capacidades, vulnerabilidades e impactos, con el fin de localizar las actividades mediante integración de estos conceptos.

La metodología se aplicó posteriormente a una zona litoral de la Comunidad de Cantabria, el Término Municipal de Ribamontán al Mar.

SUMMARY

A plan to assign land uses for sport activities in coastal zones is described; main points in the design are to diversify the possible activities, emphasis on open air activities, and to minimize the need for facilities.

Optimal land uses are assigned on the basis of a preliminary survey of the physical environment which leads to define capacity, vulnerability and impacts in each piece of land; then, these concepts are integrated in a final value of suitability for each sport activity.

A case study, in Ribamontán del Mar (Cantabria), is included.

LOCALIZACION DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS EN ESPACIOS LITORALES

I. OTERO y Ana Pilar ESPLUGA¹

Introducción

La presente ponencia trata de resumir, de algún modo, el estudio de localización de actividades deportivas, que por encargo del Consejo Superior de Deportes, se ha llevado a cabo en el Término Municipal de Ribamontán al Mar (Cantabria). Dicho estudio ha sido realizado por un equipo multidisciplinar integrado por las siguientes personas:

Ana Pilar ESPLUGA. Ingeniero de Montes

Antonio MARTIN BOHIGAS. Sociólogo

José E. MARTINEZ FALERO. Dr. Ingeniero de Montes

Carmen ORTEGA. Dr. Ingeniero de Montes

Isabel OTERO PASTOR. Dr. Ingeniero de Montes

M^a Gloria SAIZ DE OMEÑACA. Dra. en Ciencias Biológicas

Jesús SAIZ DE OMEÑACA. Dr. en Ciencias Geológicas

Joaquín SOLANA. Dr. Ingeniero de Montes

Objetivos y planteamiento del estudio. Esquema metodológico

En la sociedad actual se detecta una demanda creciente de espacios para el ocio y el esparcimiento al aire libre, en los que poder desarrollar, entre otras, las actividades deportivas; las zonas costeras poseen para estos fines un especial atractivo, por lo que la dilatada superficie de espacios litorales con que cuenta nuestro país se ve invadida, con cierta periodicidad, por una afluencia masiva de público. Como consecuencia, estos espacios básicamente escasos y frágiles soportan, en numerosas ocasiones, presiones que ponen en peligro la conservación de los recursos que constituyen su principal atractivo.

La satisfacción, adecuada y racional, de la demanda debe basarse pues, en un estudio previo de la oferta; el medio físico posee una determinada capacidad de acogida para las distintas vertientes de la demanda, y si esa capacidad se supera en la práctica quedaríamos a la postre sin oferta y sin demanda.

¹ Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid.

La correcta utilización de estas áreas requiere, por tanto, la elaboración de un plan que se oriente a la ordenación de las actividades deportivas en los espacios litorales.

Elaborar este plan constituyó el objetivo prioritario de nuestro trabajo, que se proponía además:

- diversificar en lo posible las actividades deportivas
- considerar únicamente actividades que se puedan desarrollar al aire libre sin necesidad de equipamientos concebidos para la competición y asistencia de espectadores.

Frente al desarrollo tradicional del litoral, que ha venido efectuándose en una franja costera muy reducida, se proponía una ordenación en la que se lleven más al interior las actividades deportivas que no necesiten del contacto con el agua. Se conseguirá así ofrecer una gama más amplia de actividades deportivas, que no tienen por qué limitarse a los deportes acuáticos, así como una distribución más racional de los espacios dedicados al deporte.

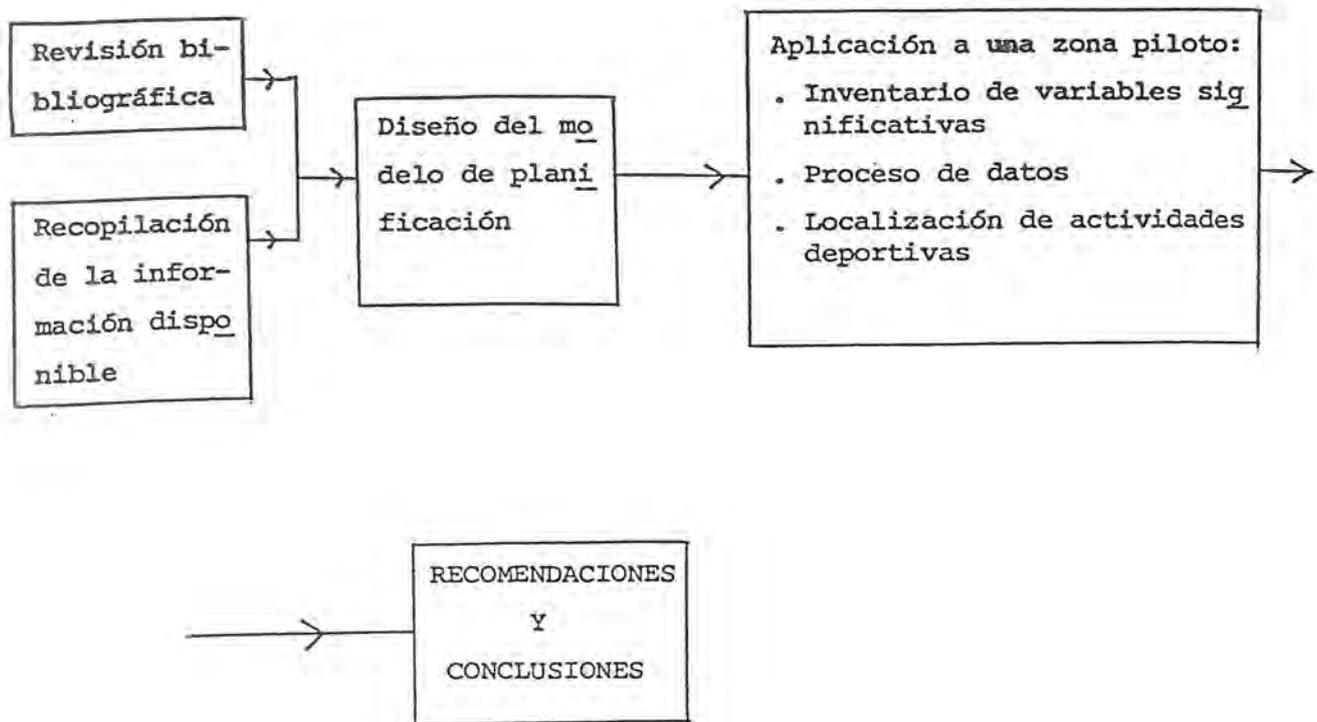
La franja litoral posee, generalmente, los equipamientos, la delimitación de zonas contiguas a la franja litoral, situadas en áreas naturales y destinadas a la práctica de actividades deportivas al aire libre, que no requieran infraestructura, potenciaría el atractivo recreativo-deportivo de la franja litoral, sin incrementar el deterioro a que se ve sometida de forma creciente.

En definitiva los objetivos prioritarios a alcanzar mediante el desarrollo del estudio fueron:

- Satisfacer las necesidades de ocio y expansión de la población mediante la localización en los espacios naturales de zonas dedicadas a la práctica de determinadas actividades deportivas que supongan un contacto directo con la Naturaleza.
- Dotar de una mayor protección a los importantes recursos de los espacios litorales.

La consecución de los objetivos expuestos, supuso el desarrollo de un conjunto de tareas, que se estructuran tal y como queda reflejado en el fluxograma de la página siguiente.

Para realizar la aplicación a la zona piloto, que constituye la parte más abultada del trabajo, se ha seguido el esquema metodológico que se



expone a continuación:

1. Inventariación de aquellos elementos representativos del medio físico que se considera van a intervenir directa o indirectamente en la localización de las actividades propuestas o que se van a ver afectados por las mismas.
2. Estudio descriptivo del territorio definiendo vulnerabilidades, capacidades e impactos frente a los distintos tipos de actuación. Para alcanzar estas definiciones se han diseñado una serie de modelos, a través del siguiente proceso:
 - Elección de los elementos significativos en función de los objetivos buscados.
 - Asignación de valores a cada uno de los tipos de dicho elemento
 - Integración de todos los elementos utilizados en el modelo para llegar a cartografiar unidades homogéneas que sirvan para clasificar el territorio.
3. Tratamiento de la información

Para realizar el tratamiento automático de la información se ha utilizado un programa de ordenador, elaborado por SAENZ, 1983 y basado en el MAP (Map Analysis Package).

El área de estudio

Para realizar la selección del espacio litoral que resultara más adecuado como zona piloto para la aplicación del modelo diseñado, se realizó un estudio comparativo de los 102 términos municipales de la franja litoral de Cantabria, tomando en consideración aspectos tales como: extensión; número de habitantes; densidad de población; número de entidades; distancia del Ayuntamiento a Santander; instalaciones deportivas existentes, en construcción y en proyecto; existencia de puerto; posible demanda deportiva; otros datos (competiciones deportivas, demanda turística, presupuestos de inversiones, etc).

A priori, algunos de estos términos municipales no parecían adecuados como zona piloto; por ejemplo Piélagos (052) de 83,26 Km² de extensión o Valdáliga (091) de 97,64 Km² apenas poseen línea de costa. Sin embargo fueron inventariadas las características de todos los municipios, estudiándolas posteriormente y comparando los resultados, teniendo en cuenta sobre todo sus capacidades, la oferta existente y la demanda futura. Tras un análisis exhaustivo se eligió el Término Municipal de Ribamontán al Mar como zona de estudio (ver Mapa adjunto).

Las actividades

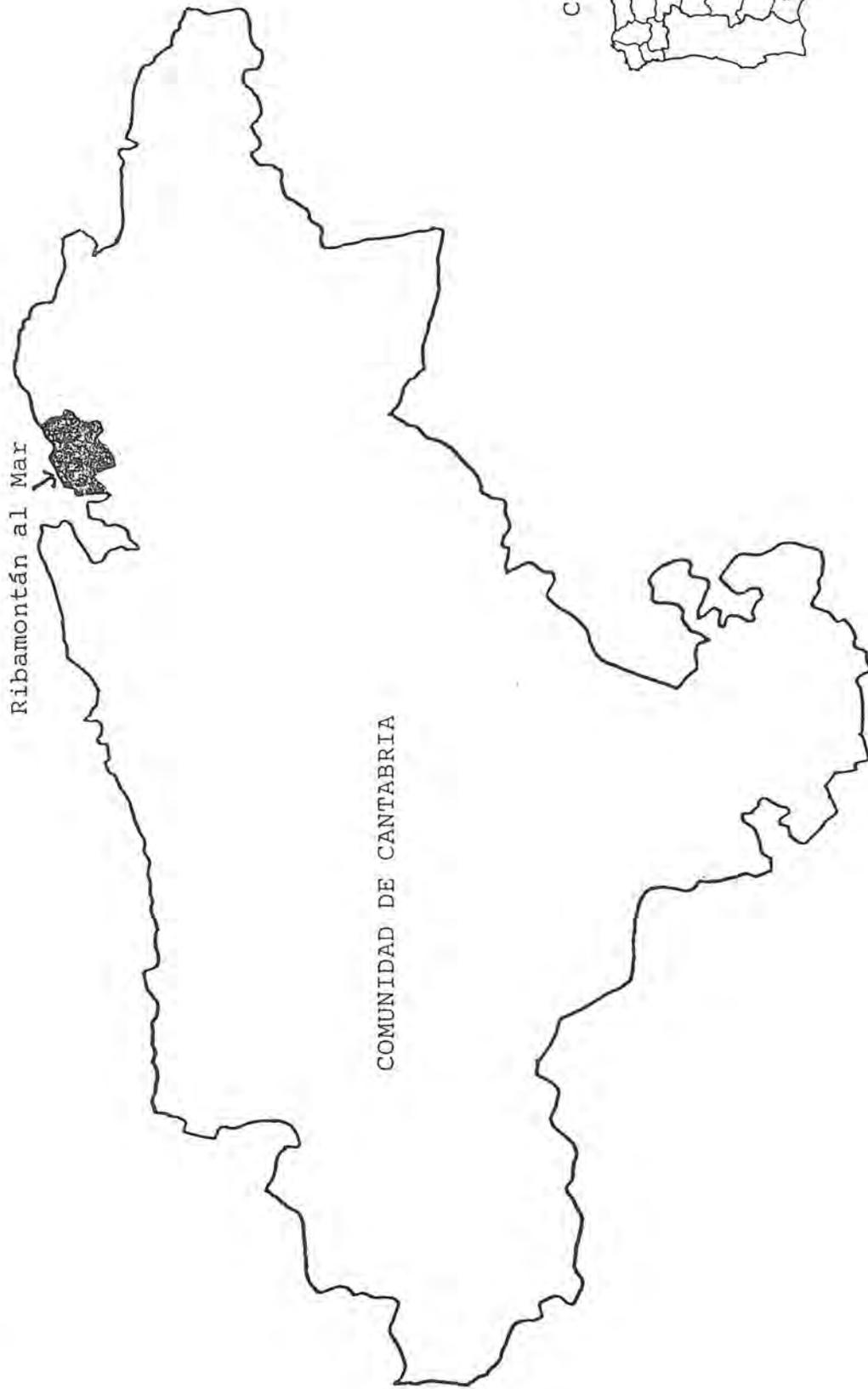
Teniendo en cuenta los objetivos del estudio, se confeccionó una primera lista de actividades deportivas, que en principio podrían desarrollarse en la zona (Jogging, pesca deportiva, bolos, ciclismo, golf, piragüismo, caza, tiro de campo con arco, senderismo, paseo a pie, paseo a caballo, rutas educativas, zonas de juego y deporte al aire libre, natación y vela). Tomando como base de partida esta relación se llevó a cabo un estudio sociológico que permitió realizar la selección definitiva de las actividades a localizar y que resultaron ser las siguientes:

1. Jogging, paseo a pie
2. Boleras
3. Paseo a caballo
4. Zonas de juego y deporte al aire libre
5. Golf

El inventario

La determinación de las áreas más idóneas para el desarrollo de las actividades deportivas seleccionadas, exige un estudio detallado del

Localización del área de estudio



territorio, a través del inventario y posterior análisis de aquellas variables medio-ambientales que mejor representen su realidad biofísica. Del conjunto de variables que definen el medio se ha realizado una selección, con el fin de inventariar únicamente aquellas que tienen una influencia decisiva en la determinación de la capacidad o el impacto inducido por las actividades deportivas. De este modo, el inventario se componen de un conjunto de variables que podríamos agrupar en:

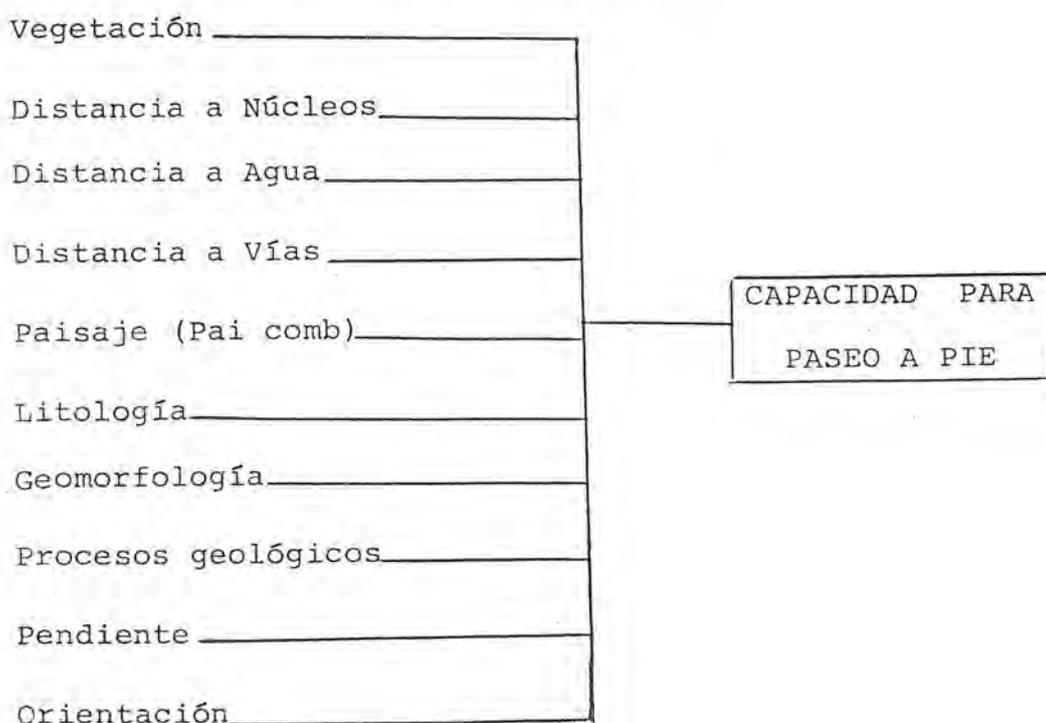
- Directas: son aquellas que se inventarían directamente sobre el terreno o sobre mapas topográficos
- Derivadas: son las deducidas de las anteriores mediante combinación o realización de ciertos cálculos.

El conjunto de variables inventariadas aparece reflejado en el Cuadro de la página siguiente, en el que se señala, además, si aquellas han sido cartografiadas manual o automáticamente y cual es su procedencia.

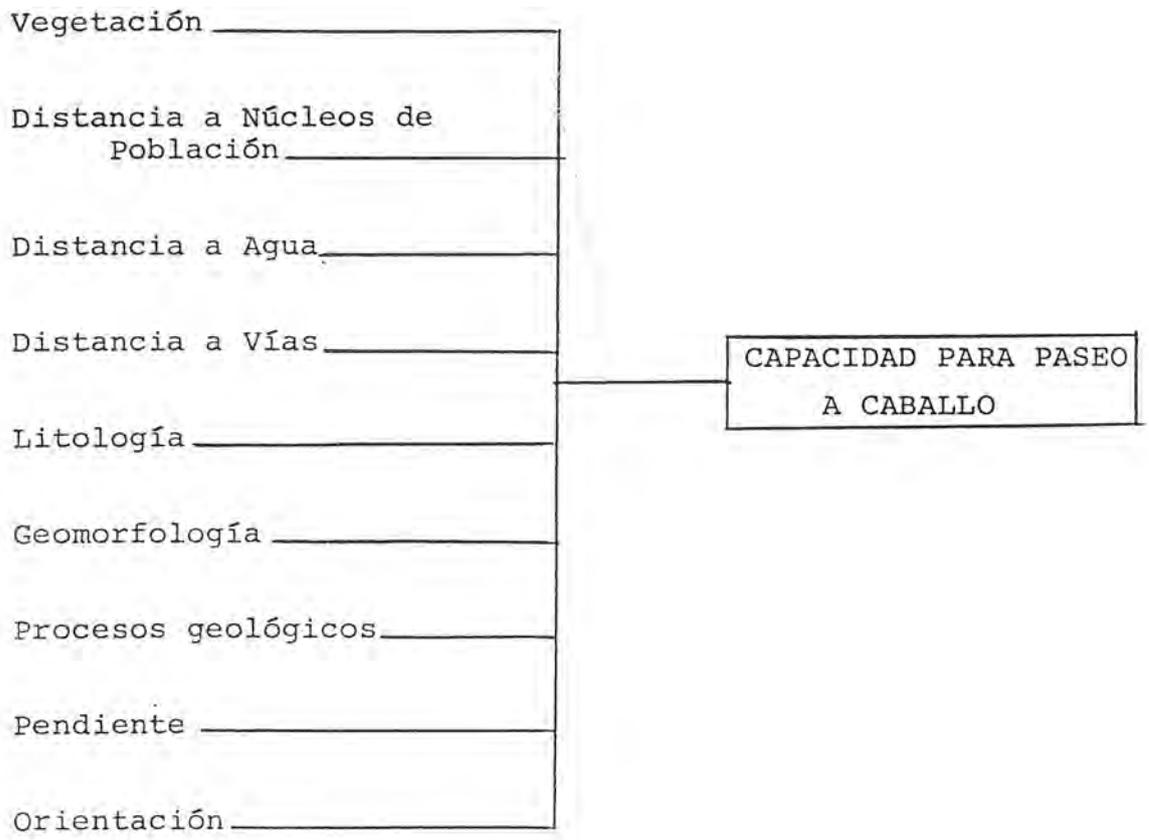
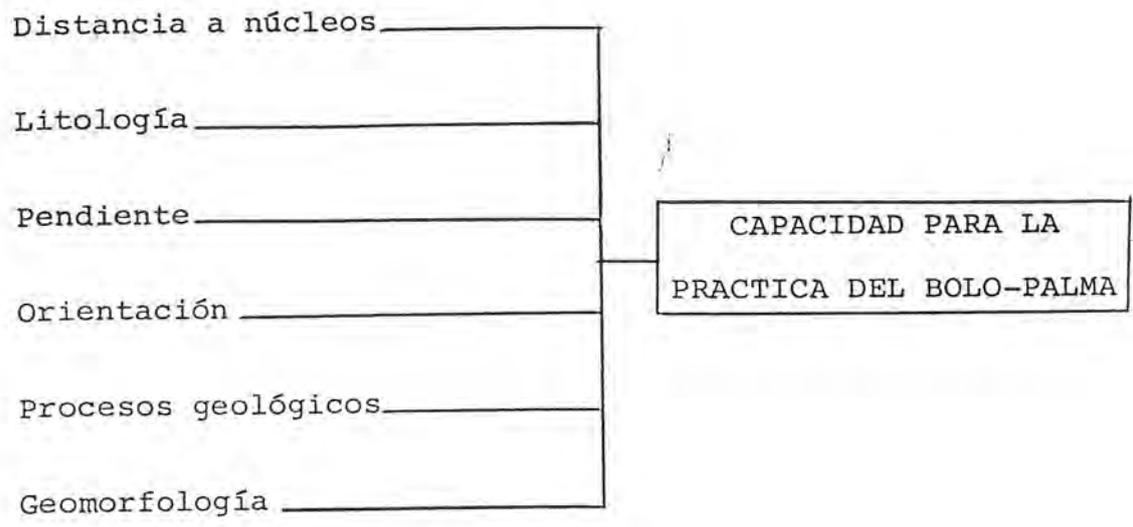
Análisis de capacidades

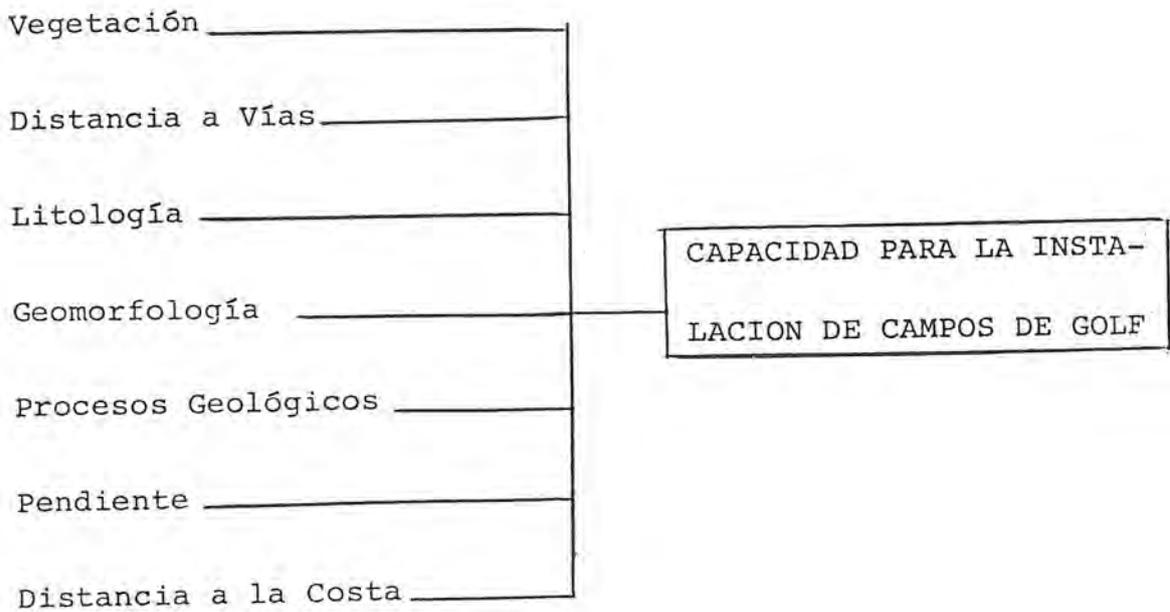
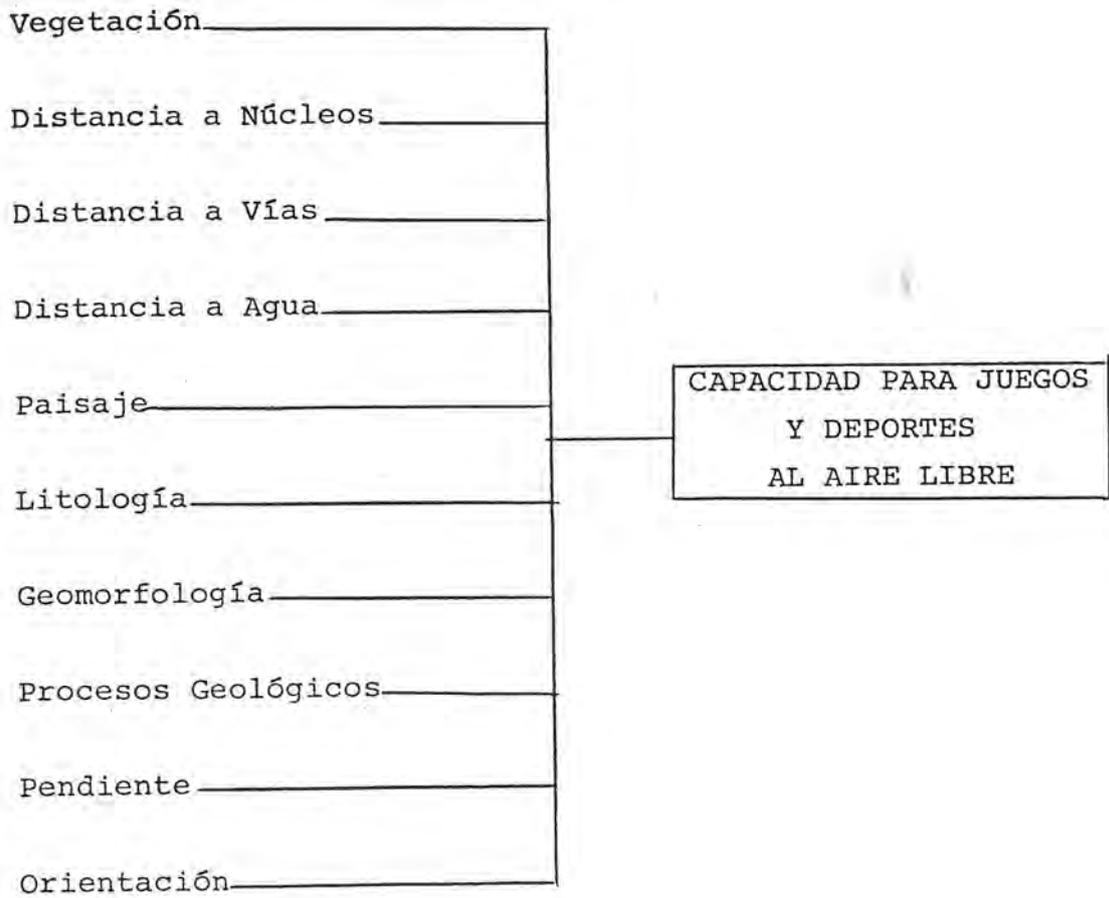
Siguiendo el proceso de diseño de modelos ya descrito, se realizó el análisis de la capacidad que posee el territorio para el desarrollo de las distintas actividades.

Los modelos establecidos fueron los siguientes:



<u>Variable</u>	<u>Cartografía Ma nual. Nombre del Mapa</u>	<u>Cartografía Au tomática- Nom- bre del Mapa</u>	<u>Inventario deducido</u>
<u>DIRECTAS</u>			
Altitud	-	ALT	
Pendiente	-	PENDIE	
Mesoexposición	-	ORIENT	
Vegetación	id	VEGETA	
Litología	id	LITOLO	
Geomorfología	id	PMORFO	
Procesos geológicos	id	PGEO	
Dinámica marina cos <u>te</u> ra	id	-	
Cursos de agua	-	AGUAS	
Vías de comunicación	-	VIAS	
<u>DEDUCIDAS</u>			
Distancia al agua	-	DISAG	Cursos de agua
Distancia a núcleos de población	-	DISNUC	Núcleos de pobla <u>ci</u> ción
Distancia a vías de comunicación	-	DISRU	Vías de comuni- cación
Distancia a la cos <u>ta</u>	-	DISMAR	-
Cuencas visuales re <u>l</u> ativas	-	CURELA	Altitud
Compacidad	-	COMPAC	Altitud
<u>COMPUESTOS</u>			
Carácter del paisa <u>je</u>	id	PAISAJ	Ver V.18
Calidad del paisaje	-	PAICOM	Paisaje Cuenca visual relativa



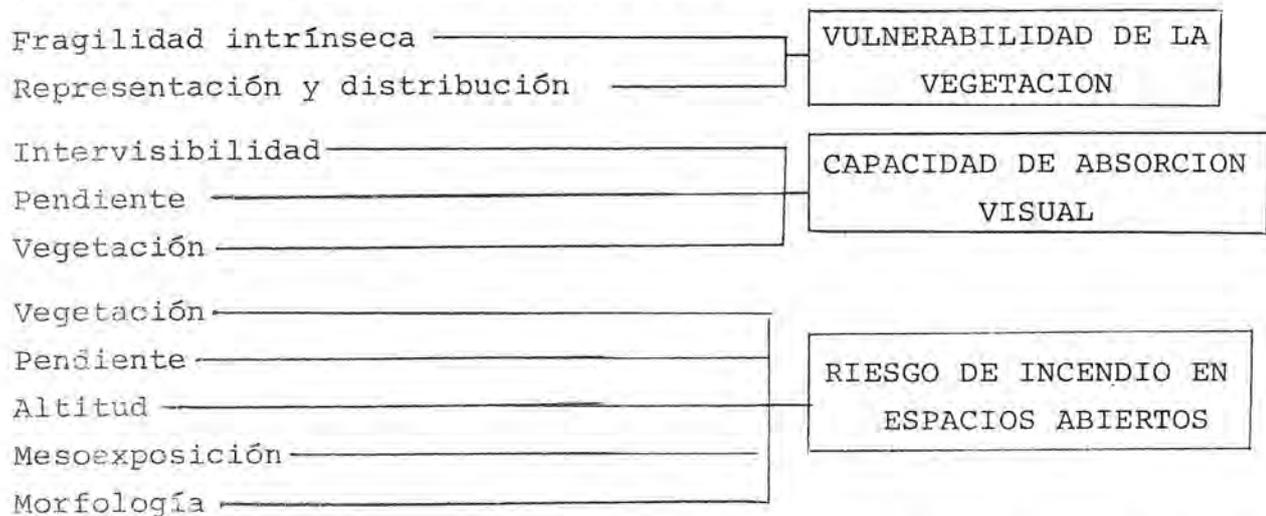


A través de la aplicación de estos modelos se obtienen de forma automática, mediante el programa MAP los mapas de Capacidad para la instalación de las distintas actividades, como el que figura en la página siguiente.

Vulnerabilidad, impactos

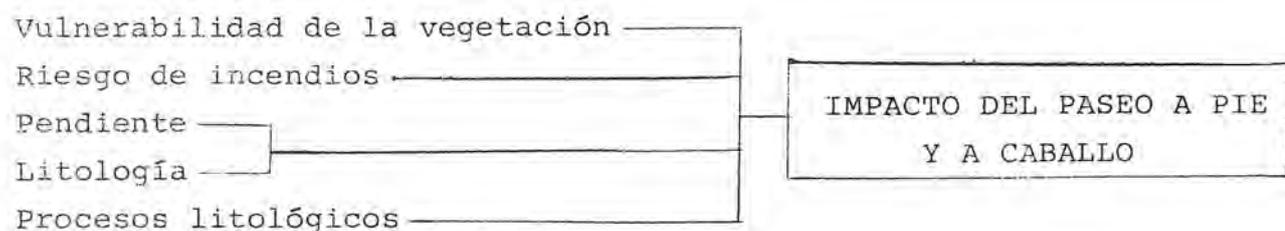
Se estudiaron en este Capítulo en primer lugar una serie de riesgos y fragilidades, definidos a través de la interpretación directa del inventario, o mediante combinación de la información proporcionada por varios elementos.

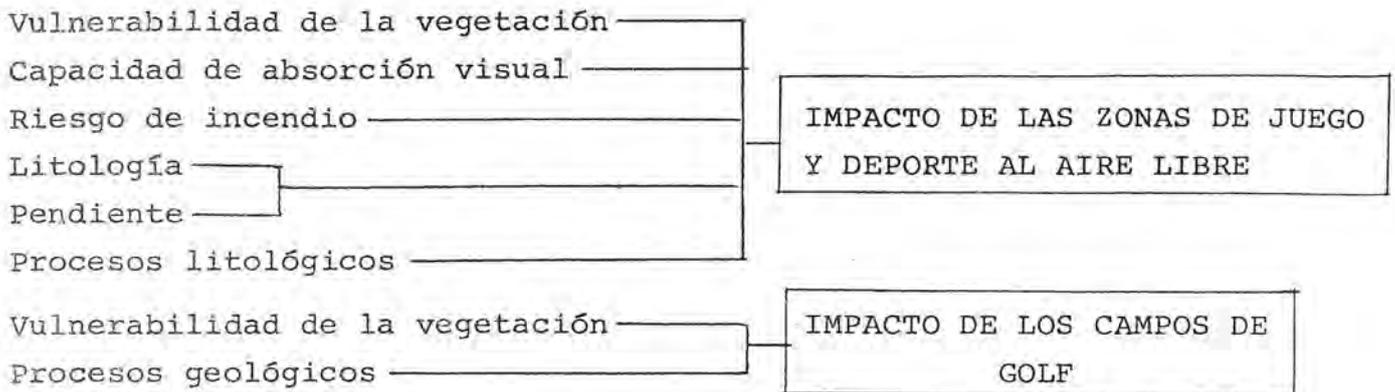
Los modelos seguidos para la determinación de las vulnerabilidades, que se consideran intrínsecas, fueron:



Para la determinación del impacto se ha atendido únicamente a la repercusión negativa que cada actividad puede inducir en el territorio.

Teniendo en cuenta esta consideración se estudiaron los impactos conforme a los siguientes modelos:





Integración. Conclusiones

Por último y mediante superposición de los mapas de capacidad e impacto, se han obtenido los mapas finales de localización de las distintas actividades consideradas, de cuya observación se puede concluir que:

- Las zonas obtenidas como buenas (alta capacidad, bajo impacto), son en todos los casos suficientes, como para no tener que acudir a cuadrículas de clase intermedia en el localización de actividades.
- La actividad golf es la que registra un territorio óptimo más amplio para su localización, sin que prácticamente ninguna cuadrícula resulte excluida para el desarrollo de esta actividad; ello es quizá debido a la indentificación del paisaje de Cantabria con los campos de golf.
- Por otra parte, y conforme a las características del Término Municipal de Ribamontan al Mar y los criterios de valoración utilizados, las actividades que registran un mayor número de cuadrículas excluidas son el paseo a pie y las áreas de juego y deporte al aire libre.

I CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

LOS PLANES DE VIVIENDA COMO REGULADORES DEL VALOR DEL SUELO

Ponente: María Isabel Romero Molina

El presente trabajo intenta reflexionar sobre aspectos vinculados a la localización de los planes masivos de vivienda de nueva construcción, como dinamizadores de la estructura urbana y como reguladores del valor de la tierra; llegando a establecer criterios y determinaciones que orienten los instrumentos de planeamiento físico, normativo y de ordenación, dirigidos particularmente a áreas destinadas a las nuevas urbanizaciones.

Estas, tienen una localización cada vez más periférica debido al escaso control sobre el precio del suelo, agravado por la falta de dotaciones de servicios que no cumplen en la medida que deberían en mejorar la calidad de vida. La discontinuidad física y funcional de las nuevas urbanizaciones solo contribuye al deterioro de la vida ciudadana.

Por lo tanto se pretende que toda extensión de la mancha urbanizada se haga sin perder el carácter y su identidad como tal, evitando caer en el tratamiento de cada sector de la ciudad en forma aislada y promoviendo las intervenciones que reviertan en una mayor calidad de vida, en la habitabilidad del medio urbanizado y en una mejor relación con el entorno

The present work intends to reflect on aspects linked with the localization of mass housing projects of new construction; as dynamic elements of the urban structure and as regulators of land value, establishing criteria and determinations that guide the instruments of physical planning, regulations and land planning particularly to areas destined to new urbanizations.

These, have a locations furthermore, in the periphery due to the lack of control over the land value, worsned by the lack of services that do not improve the quality of life and the physical and functional discontinuity of the new urbanizations that only contribute to the deterioration of the citizen's lives.

Therefore, it is intended that any extension of the urban sprawe be mede without losing the seef character and identity, avoiding falling into the treatment of each sector of the city in isolation and pro-

moting the interventions that revert in a great quality of live,
in better dwelling of the urban environment and a beteer relation-
ship with its surroundings.

I CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA N°4: La ordenación urbana en el marco de la ordenación territorial. Aproximaciones sectoriales (económicas, jurídicas, sociales, etc.) y análisis del equipamiento y vivienda en el marco de la perspectiva territorial.

Ponencia: los planes de vivienda como reguladores del valor del suelo

Ponente: María Isabel Romero Molina

1.- INTRODUCCION

El presente trabajo intenta reflexionar sobre aspectos vinculados a la localización de los planes masivos de vivienda de nueva construcción, como dinamizadores de la estructura urbana y como reguladores del valor de la tierra; llegando a establecer criterios y determinaciones que orienten los instrumentos de planeamiento físico, normativo y de ordenación dirigidos particularmente a áreas destinadas a las nuevas urbanizaciones.

Estas, tienen una localización cada vez más periférica debido al escaso control sobre el precio del suelo, agravado por la falta de dotaciones de servicios que no cumplen en la medida que deberían en mejorar la calidad de vida. La discontinuidad física y funcional de las nuevas urbanizaciones solo contribuye al deterioro de la vida ciudadana.

Por lo tanto se pretende que toda extensión de la mancha urbanizada se haga sin perder el carácter y su identidad como tal, evitando caer en el tratamiento de cada sector de la ciudad en forma aislada y promoviendo las intervenciones que reviertan en una mayor calidad de vida, en la habitabilidad del medio urbanizado y en una mejor relación con el entorno.

En una primera parte se efectúa una interpretación de la estructura urbana de la ciudad de Córdoba, Argentina, en la que se verifica la problemática abordada; a partir del análisis bibliográfico se fijan ciertas precisiones sobre dinámica urbana, vivienda y valor del suelo, que si bien parcializan el análisis, han de ser útiles de cara a las intenciones del trabajo, y finalmente, tras comprender la legislación española, se sacarán conclusiones

intentando arribar a algún tipo de recomendaciones a tenerse en cuenta en la elaboración de la normativa de la realidad estudiada.

2.- EL CASO CORDOBA

La planificación urbana en Argentina carece de una ley del suelo, orientadora de todas las acciones que deban realizarse en tal sentido ni distribuidora de las competencias o responsabilidades que le caben a cada institución. Por ello, la planificación de cada centro urbano va surgiendo a partir de las necesidades concretas de ordenar los complejos cascos urbanos y queda librada a la iniciativa de las autoridades locales.

La planificación en la ciudad de Córdoba se lleva a cabo desde la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Córdoba. La ciudad de Córdoba, capital de la provincia del mismo nombre, constituye el centro más importante de la provincia y de la región central del país. Tiene hoy algo más de 1.100.000 habitantes y se erige en la segunda ciudad del país. Concentra funciones administrativas de capital provincial, funciones industriales al convertirse a partir de la década del cincuenta en el centro industrial más importante de la región en la rama metal-metalúrgica con la localización de las fábricas Fiat-Peugeot, IKA Renault e Industrias Mecánicas del Estado con la Fábrica Militar de Aviones. Se desarrolla en Córdoba una importante vida cultural, siendo centro universitario de trayectoria reconocida, así como centro de servicios de salud, recreativos y de actividad comercial que le han valido un lugar importante a nivel regional y nacional, favorecido por su ubicación geográfica estratégica en el centro del

país, próxima a los centros productores de materia prima y de los mercados, conectada con el resto del país por un sistema de carreteras, con disponibilidad de energía eléctrica y agua para su abastecimiento.

El rápido crecimiento demográfico registrado a partir de los cincuenta sobre un espacio delimitado administrativamente como es el Ejido de Córdoba, cuadrado perfecto de 24 km. de lado que comprende un área de 57.600 Has.; se traduce en un asentamiento especial propio de las grandes ciudades. Córdoba excede el límite del Ejido, extendiéndose hacia el noroeste, en un continuo urbano que involucra los municipios de Villa Allende, Saldán, La Calera, etc. La ciudad fue fundada el 6 de julio de 1573 por Don Jerónimo Luis de Cabrera que la llamó Córdoba de la Nueva Andalucía, en las márgenes del río Suquia, próximo al asentamiento indígena de quisquisacate.

Tras sufrir un traslado a la margen sur y aguas arriba respecto de su primer emplazamiento, se plasmó como una cuadrícula regular en damero según el modelo de las ciudades hispanoamericanas surgidas de la aplicación de la Ley de Indias, con la plaza al centro, polarizando la actividad gubernamental y religiosa.

Posteriormente, al irse extendiendo la ciudad, se salva el río y se ocupan los hoy denominados barrios tradicionales: General Paz, Alta Córdoba, San Vicente, Alberdi, alrededor de equipamientos significativos como hospitales, escuelas, estaciones de ferrocarril. En 1930 se asienta en la ciudad la Fábrica Militar de Aviones y con ella se inicia un proceso de crecimiento poblacional que se traduce en una extensión de la mancha urbanizada.

La ciudad se ha desarrollado históricamente como un centro de ser

vicios de su región, estructurándose sobre una red vial de vías de penetración que se conectan entre sí en anillos viales concéntricos. Este esquema radial atrae hacia el centro la mayoría de los viajes que se producen en el conjunto urbano.

Sobre esta malla se asientan las áreas urbanizadas, ocupando solo un 30% de la superficie del municipio. Del 70% restante no todo son áreas rurales, el asentamiento de población tan disperso sobre la mancha urbanizada tan extensa, sujeta al juego especulativo del valor de la tierra, deja grandes áreas intermedias congeladas, sin ocupar, a la espera que con el tiempo la acción de la comunidad creciente las sobrepase, valorizándolas. Esto repercute directamente en los costos de extensión de infraestructuras.

Se acentúa el carácter del área central como centro plurifuncional va que no hay en toda la estructura de la ciudad ningún sector que pueda competir en cuanto a intensidad y mixtura de funciones con el centro original. A partir del área central se extienden las áreas intermedias o barrios tradicionales, resultantes de las primeras extensiones de la ciudad y la periferia como un continuo de sestructurado cuyo común denominador es la baja densidad, la fisonomía de barrio jardín y la ausencia de una identidad o carácter definido.

Hacia el sur-sureste se encuentra desarrollada el área industrial más importante de la ciudad, vinculada directamente con la ruta nacional N°9 que conecta con las ciudades de Rosario y Buenos Aires. Hacia el este, sobre la ruta nacional N° 19 se ha inaugurado el edificio del nuevo mercado de abastos que sin duda generará un nuevo eje de crecimiento espontáneo de industrias menores como se diera hacia el norte, sobre el camino al Aeropuerto Internacional

de Pajas Blancas. Hacia el oeste, el crecimiento de la ciudad se ve frenado por las instalaciones de la Guarnición Militar Córdoba. El área rural incluida en el ámbito del Ejido Municipal carece de importancia como área productiva, es más, se podría hablar de una regresión del área cultivada y del abandono paulatino de las quintas, que no llegan a constituir el cinturón agrícola de abastecimiento básico de la ciudad.

La ciudad de Córdoba cuenta, en materia normativa, con un conjunto de ordenanzas básicas que constituirán el Código Urbanístico de la ciudad y que surgieron como consecuencia de la revisión y del replanteo de las normas que tras varios años de aplicación habían sido superadas por la dinámica urbana.

El citado marco normativo está integrado por:

- . Ordenanza Nº 8057/85 y Decreto Reglamentario Nº 583/85: Regula la ocupación del suelo y la preservación de ámbitos históricos en el área central.
- . Ordenanza Nº 8060/85 y Decreto Reglamentario Nº 737/86: Regula el fraccionamiento de tierras en el Ejido Municipal.
- . Ordenanza Nº 8133/85 y Decreto Reglamentario Nº 197/86: Regula la localización de actividades industriales.
- . Ordenanza Nº 8256/86: Regula la ocupación del suelo en todo el Ejido Municipal, estableciendo condiciones e intensidades edilicias diferenciadas por zonas.
- . Ordenanza Nº 8248/86: Se refiere a la preservación de bienes del patrimonio cultural de la ciudad.

Es importante ver como se da el proceso de construcción masiva en Córdoba ya que la pretensión de regular el precio del suelo va

directamente dirigido al grupo social que accede a su propiedad por esta vía, independientemente de aquellos que por el nivel de renta alto, pueden elegir libremente el área de la ciudad donde vivir.

La ejecución de los planes masivos de vivienda, en su mayoría, se concretan mediante cooperativas sin fines de lucro, las que adquieren un terreno, y que ponen como garantía de un crédito mediante el cual el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) les construye la vivienda. El crédito no contempla la ejecución de obras de infraestructura, las que se hacen con el aporte de los socios de la Cooperativa. La erradicación de villas de emergencia se hace con fondos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). La Municipalidad de Córdoba contribuye a este proceso mediante la construcción de viviendas por el sistema de ayuda mutua. Existe también la Asociación de la vivienda Económica (AVE) que gestiona sus propios fondos.

El Banco Hipotecario Nacional da créditos para compra, refacción, ampliación o construcción, pero sus recurrentes deben tener un nivel de renta superior.

Finalmente, hay un grupo numeroso de personas de bajo nivel de renta cuya ocupación habitual es en el sector de la construcción, y por lo tanto construyen su propia casa. Este grupo sufre las dificultades de acceder a terrenos urbanizados bien localizados y por lo tanto deben ubicarse en áreas periféricas, sin servicios ni dotaciones y muy alejados de los medios de transporte masivo, por lo general en terrenos con conflictos legales de propiedad.

Es común ver, en Córdoba, áreas que por un proceso de ida y vuelta van acomodando su precio y haciéndolo accesible a ciertos es-

tratos sociales. Se suele dar en zonas con un determinado valor, próximas a terrenos fiscales en los que se efectúa alguna intervención estatal, es decir, se localiza allí población proveniente de villas de emergencia. Tales urbanizaciones se hacen con mínimos servicios que sumado a las connotaciones que tienen tales asentamientos, bajan los precios de los terrenos aledaños.

Esta baja del valor del suelo hace posible que Cooperativas de vivienda formadas al amparo de las agrupaciones sindicales o por empresas constructoras, puedan adquirir esos terrenos y allí concretar sus planes de vivienda con créditos del IPV. Este segundo grupo da a su barrio ciertas características que actúan como dinamizadores del sector y que termina repercutiendo favorablemente sobre el primero, que a su vez ya ha tenido tiempo de consolidarse socialmente.

Este proceso es muy lento, y muchas veces los resultados son impredecibles de modo que si hay una intención del gobierno por regular el precio del suelo, su intervención debe ser franca y precisa

3.- LA VIVIENDA Y LA DINAMICA URBANA

De todas las funciones que alberga la ciudad y cuya distribución espacial hacen a la problemática misma de la ciudad, se ha tomado la vivienda, que dada su importancia debería anteceder al análisis de las demás.

Como punto de partida se concuerda con lo expresado por Oscar Yujnosky en su libro "Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino", 1984, en cuanto define a la vivienda en los siguientes términos:

"La vivienda es una configuración de servicios, servicios habitacionales, que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico".

Se entiende así que el concepto de vivienda no deba referirse exclusivamente a la unidad física de vivienda, a la unidad edificio - parcela, sino que al hablar de servicios habitacionales se lo hace de una configuración espacial urbana de un medio ambiente, de una sociedad determinada, que se ve influido por la accesibilidad a otros grupos de viviendas, a los lugares de trabajo, de compra, a los establecimientos escolares, sanitarios o a las áreas de recreo. Asimismo influye en la calidad de los servicios habitacionales el medio ambiente urbano que se da, ya sea en los aspectos vinculados al paisaje como a los niveles de contaminación. Lo expuesto liga el concepto de vivienda al de desarrollo urbano, y así entendidas, las ciudades son el medio en el que se da el consumo colectivo de servicios habitacionales.

Las ciudades no poseen existencia autónoma, de algún modo están sometidas a la acción de fuerzas exógenas que operan a diferentes niveles y a la vez de cumplir un papel de receptor actúan como emisor de fuerzas exógenas sobre otras. No obstante, en el casco urbano se generan fuerzas que marcan su propia dinámica interna y que son consecuencia de sus componentes y de su ritmo funcional. En muchos casos los lazos que vinculan esta dinámica con procesos externos a la ciudad son de naturaleza económica.

Sin entrar a la historia de las migraciones internas de las ciudades modernas debe mencionarse el hecho más importante de los últimos decenios que es el traslado de las actividades urbanas hacia la periferia. La urbanización selectiva de las ciudades ha sido la primera gran explosión de la movilidad urbana y se ha convertido en la base de la dinámica urbana. Es sabido que existen preferencias por parte de los ciudadanos que guían su elección del lugar de residencia por el carácter y la imagen de los mismos y que llevan a la valoración diferencial del espacio urbano en toda su amplitud; pero es evidente también que la libre elección del lugar de residencia está reservada a ciertos grupos que superen un determinado nivel de renta. Los usuarios de los planes masivos de viviendas se ven obligados a desplazarse a la periferia en busca de terrenos económicamente accesibles para asentarse, aún cuando tal localización implique perjuicios económicos en términos de gastos de desplazamientos.

4.- EL VALOR DEL SUELO

El problema de escasez de suelos calificados para destinar a la construcción de viviendas de protección estatal lleva a la habilitación de parcelas más lejanas y peor dotadas, motivado por los altos valores del suelo.

En muchos casos se ha abordado el tema a partir de considerar al mercado de suelos regido por las leyes de la oferta y la demanda, cuando más que un problema económico debe verse como un problema social.

Los estudios que consideran que el suelo es un bien de cambio, sometido a las leyes de la economía y que como tal posee un valor

derivado del equilibrio entre oferta y demanda, pueden resumirse en lo explicitado por Manuel Perez Olea (1969).

"Los clásicos de la economía dicen que un bien es económico cuando presenta dos características fundamentales: satisfacer una necesidad y ofrecerse en cantidades insuficientes para hacerlo en forma absoluta en el tiempo y en el espacio. Ambas notas se dan, como parece superfluo subrayar, en el suelo".

El incremento de la demanda es la contrapartida de una oferta reducida: hay pocos terrenos aptos para la localización de planes masivos de vivienda. La demanda de suelo urbano se aumenta como consecuencia de la concentración de la población en las ciudades y por un aumento de la demanda por razones cualitativas. Al decir que la oferta de tierras es reducida se hace referencia a la escasa cantidad de terrenos aptos de ser ocupados de inmediato y la insidencia del costo de las obras de infraestructura y servicios para dotar ese terreno, dejándolo en igualdad de condiciones que otro en situación óptima.

En este planteo, a la planificación se le asigna un papel bastante pobre a partir de considerar que los mecanismos de mercado se encargan de asignar al suelo aquellos usos por los que se está dispuesto a pagar el máximo precio, en tanto que la planificación urbana deberá encaminarse hacia el mejor funcionamiento del automatismo de los precios como órgano regulador del empleo óptimo del suelo. En otras palabras, se considera que el planeamiento debe ser lo suficientemente flexible para que la iniciativa privada actúe eficientemente.

Es muy cómodo ver que una política de libre mercado se reserva las actividades lucrativas para el sector privado, dejando en manos

estatales el brindar suelos no lucrativos, como serían los destinados a la red viál y a las dotaciones de equipamientos.

Si se pone más suelo en disponibilidad deberá bajar su precio, pero la realidad no es así, los problemas que se generan por el libre juego de la oferta y la demanda son muchos.

Suponiendo que el planeamiento resuelva la satisfacción de necesidades colectivas haciendo las provisiones de suelo necesario, la principal dificultad que se presenta para un buen funcionamiento del sistema de precios es el carácter de monopolio ligado a la propiedad del suelo. Puede hablarse de una situación de monopolio de la oferta del suelo cuando unos determinados terrenos no tienen fáciles sustitutos.

En la ciudad, esta situación monopolista también puede presentarse y sí bien es cierto que cualquier parcela goza de cierto grado de monopolio natural, en la medida en que es única en relación a la ciudad, dicha posición monopolista se acentúa cuando uno es propietario de una parcela estratégicamente situada. La situación de monopolio natural no impide el funcionamiento adecuado del mecanismo de mercado si los terrenos tienen buenos sustitutos.

También el carácter monopolista puede verse reforzado por la propia planificación o por situaciones en las cuales la propiedad del suelo no aparezca atomizada. Si la planificación del uso del suelo no es suficientemente flexible para agilizar su oferta, las limitaciones para un uso determinado conducen a una situación de monopolio de la que se benefician los titulares de ese suelo, situación que se refuerza con el tiempo en la medida en que esa superficie se va ocupando y por lo tanto la cantidad disponible se reduce.

Las cantidades invertidas por el Estado en urbanizaciones han sido

siempre muchas y asimismo de muy escasa repercusión, pues no han influido en el abastecimiento del mercado de suelos.

La iniciativa privada, a pesar de los beneficios que siempre a creído obtener, se ha mostrado remisa a inversiones urbanísticas. La construcción de viviendas es una inversión aparte, pero muestra que los márgenes de ganancia previstos en una urbanización, entendiéndose como tal la puesta en condiciones de las tierras para la posterior construcción de viviendas, no se ajusta a los reales, y son la causa del gran número de urbanizaciones abandonadas.

Para redondear la idea, a diferencia de lo que ocurre con la inversión en viviendas, la inversión en adquisición y preparación de terrenos no es un negocio rentable; exige unas cantidades muy elevadas, de lenta recuperación, no exenta de riesgos. Por ello, le resulta más cómodo al propietario esperar que por expansión de la mancha urbanizada, la ciudad llegue a sus terrenos, en lugar de anticiparse en un emprendimiento urbanístico que puede costarle mucho.

... "No se puede confiar en que el mercado produzca un sistema racional y eficaz de uso de la tierra, un sistema que pueda acomodar todas las necesidades legítimas de espacio en un momento dado y tenga en cuenta las de una futura expansión, a largo plazo. Sin embargo, una ciudad evoluciona con el tiempo y sus necesidades de tierra cambian constantemente. En este contexto, la tierra urbana es un recurso que escasea. En su calidad de recurso requiere ser administrada por organismos públicos capaces de sopesar las necesidades a corto y a largo plazo, y mantener un equilibrio entre los intereses de los diversos grupos."

La realidad es diferente, no puede suponerse al suelo sujeto a las leyes de la economía cuando no es un producto. El suelo no se produce, está allí. La tierra es tanto un bien privado como público, de carácter permanente y con una oferta más o menos limitada.

El valor social del suelo influye en la división social del espacio y se ve claramente en aquellos barrios vamaalizados, en los que a igual inversión respecto a otros, se dan diferentes precios finales.

El suelo tiene un doble valor, el propio y el que se deriva de lo que puede edificarse sobre él, es decir un valor de uso.

El problema principal que se plantea respecto a la disponibilidad de suelos es el de la propiedad y su regimen jurídico.

"El problema con que tropieza la normalización de la oferta es la posición privilegiada que la misma naturaleza del suelo permite al propietario. El suelo es por definición, un bien fijo que no es susceptible de sucedáneos ni de transporte. Cada propietario es además, monopolista de una situación, de un enclave con unas determinadas características físicas, indudablemente ligadas a su propiedad . . . La concentración en unas pocas manos del cinturón edificable de una población altera fuertemente el proceso de formación del precio del suelo, al pasar de un mercado de libre competencia ya distorcionado por la presión de la demanda, al de un mercado cuasi-monopólico que permite a los propietarios forzar al alza los precios". McAuslan, P. (1985).

Casi todas las sociedades reconocen algún tipo de derechos individuales sobre la tierra y aceptan que tales derechos sean condicionados por las leyes, costumbres y prácticas que constituyen los distintos regimenes jurídicos.

La disposición de una sociedad a aceptar restricciones sobre el uso de la tierra depende en gran parte de como conciba el derecho de propiedad y que van desde aquellos sistemas que reconocen la propiedad absoluta o total a aquellos que solo aceptan derechos limitados o restringidos.

El tema de la propiedad del suelo se liga principalmente con el tema ideológico, esencialmente valorativo, sobre la justicia o injusticia de la percepción del precio del suelo por parte del propietario. El análisis económico se hace independientemente de quien reciba la renta del suelo, pero su aplicación a una realidad dada a través de políticas y estrategias concretas supone una resolución y toma de postura ante el problema ideológico planteado.

Se ha expresado que desde un punto de vista económico, en una economía liberal, la planificación debe ser suficientemente flexible como para permitir obtener el máximo beneficio en términos de bienes y servicios, tales beneficios no deben ser individuales, sino que deben redistribuirse mediante la planificación, para lo cual se considera necesaria la regulación e intervención estatal.

"Las políticas sobre tierras urbanas de la mayoría de los gobiernos afectan más bien al uso de la tierra que a su propiedad... Sin embargo, el control sobre el uso de la tierra tiene una larga historia y hoy en día es universalmente considerado un factor clave dentro de la gama de controles de un gobierno, tanto sobre la tierra como sobre la economía en general". Brau, Harce y Barrajo. 1981

Algunos mecanismos que se usan como control gubernamental pueden ser desde la planificación, la zonificación y cualquier otra medida que limite el uso de la tierra, hasta actuaciones económicas como la financiación y expropiación de tierras, y el banco de tierras.

Históricamente, la única forma de aumentar el protagonismo estatal ha sido mediante el incremento del patrimonio inmobiliario cuya forma más simple consiste en adquirir terrenos, constituyendo "bancos de tierras" no para usos perentorios sino como reserva. Como se ve hay mecanismos para intervenir en los derechos de propiedad en tanto que se dificulta más la aplicación de mecanismos de regulación de precios.

El estado interviene en el proceso regulando y a su vez generando rentas que de otra forma no se habrían producido. Según sea el plan de obras y el uso del suelo se generan rentas, las que no se apropia el Estado, sino que las redistribuye; tal es el espíritu de la Ley del Suelo española.

5.- CONCLUSIONES

Del análisis de la legislación española se deduce que han sido muchos los intentos por regular el valor del suelo, con escaso éxito; estos intentos han implicado altas inversiones estatales con poca repercusión en el mercado.

Independientemente de los beneficios obtenidos, las figuras existentes en la Ley del Suelo, partiendo del espíritu de la misma ley, que concibe que el aprovechamiento de un suelo es un derecho que da la comunidad a un propietario, y que éste debe redistribuir los beneficios que de él obtiene.

La edificación forzosa es la herramienta válida para penalizar a quienes entran en el juego especulativo e incluso mono edístico de retener tierras en condiciones de ser ocupadas inmediatamente; y que al decir de los concededores, no se ha aplicado en la medida en que debiera haberse hecho. Asimismo es muy importante la aplica-

ción del impuesto de plusvalía, que grava las ventas de propiedades.

En Argentina, como se dijera, no hay una ley del suelo con tan renovador punto de vista. La Constitución Nacional reconoce la inviolabilidad de la propiedad privada, es decir que no se puede ser privada de ella, sino en virtud de una sentencia fundada en ley. Asimismo admite la expropiación, previa declaración de utilidad pública y de una redistribución equitativa. Solo el Código Civil admite restricciones y límites al dominio, en las que podrían entenderse como encuadradas las normas urbanísticas dictadas por los gobiernos locales, en cuanto a alturas, superficie edificable, usos permitidos, etc., aún cuando no estén comprendidas en la enumeración que él contiene.

Está visto que, aunque se pretende independizar el estudio del valor del suelo de los análisis económicos de oferta y demanda, están estrechamente relacionados.

De tal modo se intenta bajar el precio del suelo aumentando la cantidad de suelo en igualdad de condiciones de urbanización. Tal política significa la intervención estatal, ya sea aportando suelo público a un precio menor que el de mercado, ya sea promoviendo la urbanización de ciertas áreas, convenientemente servidas, para su posterior entrada al mercado de suelos. Tal dotación significará igualar el precio del suelo por el valor más alto y no redundará en la baja que se busca. Finalmente es previsible la aplicación de una política mixta, tal es el caso de los emprendimientos del Ayuntamiento de Madrid que actúa como gestor de urbanizaciones sobre suelos propios por parte de promotores privados.

Aún cuando se pretende no caer en un excesivo proteccionismo por

parte de la administración local, está comprobado que la única forma que poseen los ayuntamientos de intervenir en la regulación del valor del suelo y asegurar su protagonismo en tal sentido es mediante la formación de un sólido patrimonio inmobiliario, ya sea por adquisición, expropiación o por cesión según las normas del planeamiento.

"Toda alteración a una política sobre la tierra urbana es asunto político y no meramente técnico, económico o jurídico. Aunque los enfoques sobre tierra urbana pueden ser útiles para llamar la atención de los que elaboran las políticas, sobre lo que está ocurriendo en otras partes y sobre las posibilidades de reforma, sin la voluntad política de realizarlo, el cambio no ocurrirá" McAuslan, P.; 1985.

Por considerarse muy importante y por coincidirse plenamente se transcriben a continuación las recomendaciones sobre la tierra urbana a las que se llegó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat) celebrada en 1976.

- "La tierra es un recurso escaso cuya gestión debiera ser objeto de vigilancia y control público en el interés de la Nación" (Recomendación D1).
- "Los cambios del uso de la tierra, especialmente del uso agrícola al urbano, debieran ser objeto de control y regulación públicos" (D2).
- "El incremento "no ganado", resultante del alza en los valores de la tierra producida por acciones y decisiones públicas, o por el crecimiento general de la población, debiera ser recuperado por los organismos públicos" (D3).

- . "La propiedad pública de tierras debería utilizarse para asegurar y controlar la expansión urbana, implantar reformas urbanas y rurales, y para asegurar la disponibilidad de tierras con servicios adecuados a precios al alcance de todos" (D4).
- . "Los modelos anteriores de derechos a la propiedad deberían transformarse según las cambiantes necesidades de la sociedad, y ser beneficiosos para la colectividad" (D5).
- . "Debería recogerse amplia información sobre la capacidad, características, tenencia, uso y legislación de la tierra, y actualizarla constantemente a fin de que todos los ciudadanos y los diferentes niveles de gobierno puedan tener una directriz sobre cuales serían las medidas más beneficiosas sobre asignación de usos y control de la tierra" (D7).

**SOBRE LA NECESIDAD DE INTRODUCIR LOS ESTUDIOS DE
PERCEPCION EN LOS PLANES DE ORDENACION. APLICACION EN EL
URBANISMO, (IMAGEN DE LA CIUDAD DE SEGOVIA).**

Ana Sanz Oleo. Geógrafa.
Ponencia presentada al Congreso
Europeo de Ordenación del
Territorio.
Valencia, Junio 1.988.

SOBRE LA NECESIDAD DE INTRODUCIR LOS ESTUDIOS DE PERCEPCION EN LOS PLANES DE ORDENACION.

La introducción en la Ordenación del Territorio de los estudios de percepción sería la manifestación más clara de una voluntad decidida hacia el incremento de la participación ciudadana en todos los procesos de planeamiento.

El rechazo de todo aquello que no sea cuantificable y estadístico, ha relegado elementos de trabajo como "la cartografía mental", por considerarse carentes de operatividad. Sin embargo, es la técnica más útil para la formalización de las representaciones sociales del espacio, susceptible de múltiples aplicaciones en planificación.

"El mapa mental", como instrumento de los estudios de percepción en cualquier materia, debería ser uno de los elementos de trabajo de todas aquellas disciplinas que se plantean el análisis del espacio.

Las informaciones de los estudios de percepción y los problemas implícitos en el espacio que de ellos se derivan, deberían formar parte de los programas administrativos de ordenación, a partir de los cuales se planifica y se explota el espacio, para fortalecer y/o recuperar, la identidad del hombre con su medio ambiente, tanto rural como urbano.

The assimilation of studies in perception by Territorial Planners would be the clearest manifestation of a decided will to increase citizen's participation in the planning processes.

The rejection of all that which is not quantifiable or statistical has resulted in instruments of work such as "mental cartography" being considered to have a lack of operativity. Nevertheless, it is the most useful technique for the formalisation of social representations of the environments, and it has a lot of applications.

"Mental maps", as an instrument of perception studies in whatever matter should be one of the instruments of work in those disciplines that carry out spatial analysis.

The information of perception studies and the territorial problems that can be seen through them, should be a part of administrative arrangement programmes, from which the space is planned and exploited. To make stronger, and recuperate in most of the cases, man's identification with his environment, rural as well as urban.

SOBRE LA NECESIDAD DE INTRODUCIR LOS ESTUDIOS DE PERCEPCION EN LOS PLANES DE ORDENACION. APLICACION EN EL URBANISMO, (IMAGEN DE LA CIUDAD DE SEGOVIA).

RESUMEN Y CONCLUSIONES.

Los estudios de percepción, que parten de la experiencia humana del mundo, deberían entrar a formar parte, necesariamente, de los planes de ordenación.

La experiencia demuestra que el medio no tiene una lectura unívoca, que no se percibe tal cual es, puesto que es de tantas maneras como prismas desde los que se mire.

La introducción en la Ordenación del Territorio de los estudios de percepción sería, por otra parte, la manifestación más clara de una voluntad decidida hacia el incremento de la participación ciudadana en todos los procesos de planeamiento, a través del análisis de las entrevistas y encuestas que deben realizarse, así como de "los mapas mentales" elaborados por los encuestados.

El rechazo a priori, de todo aquello que no sea cuantificable y estadístico, ha relegado elementos de trabajo como "la cartografía mental" por considerarse carentes de operatividad. Sin embargo, es la técnica más

útil para la formalización de las representaciones sociales del espacio, susceptible de múltiples aplicaciones.

"El mapa mental", como instrumento de los estudios de percepción en cualquier materia, debería ser uno de los elementos de trabajo de todas aquellas disciplinas que se plantean el análisis del espacio, puesto que permitiría tomar como base el conocimiento de ese espacio por distintos colectivos de idiosincrasia diversa, y las relaciones que establecen con él.

Las informaciones de los estudios de percepción y los problemas implícitos en el espacio que de ellos se derivan, deberían formar parte de los programas administrativos a partir de los cuales se planifica y se explota el espacio humano, para fortalecer y/o recuperar, la identidad del hombre con su medio ambiente, tanto rural como urbano.

INTRODUCCION.

A partir de mediados de la década de los cincuenta, comenzaron a aparecer trabajos centrados de modo específico en la percepción y el comportamiento espacial.

Según las teorías analíticas, existe una "transpa-

rencia del medio", es decir, que el medio se percibe tal cual es. Pero la experiencia demuestra que no es así, que no existen modos rígidos de localización espacial de habitantes, actividades, etc., y que por lo tanto, el espacio puede ser percibido de tantas maneras como prismas desde los que se mire .

Las actuaciones y el comportamiento de la población, están prioritariamente dirigidos por los distintos valores conferidos a unos lugares u otros, lo cual infringe mayores complicaciones en la dinámica del espacio, dentro de la cual, debe tenerse en cuenta para su ordenación, los problemas implícitos deducidos de los estudios de percepción.

En materia de urbanismo, una de las grandes aportaciones a este tipo de estudios vino de la mano de Kevin Lynch y su obra "La imagen de la ciudad" (1.960). Su exclusiva preocupación por la forma, le llevó a obviar temas como el significado social de una zona, su función, su historia etc., lo que supone un sesgo considerable a los resultados y posibles aplicaciones de los estudios realizados con su metodología.

De forma general puede decirse, que los estudios de percepción, sea cual fuere su objeto de análisis, deberían ser una fase previa de participación ciudadana en todos los procesos de planeamiento, tomándose como

elemento básico de trabajo los "mapas y planos mentales", con el fin de fortalecer y/o recuperar la imagen y la identidad de las personas con el espacio circundante.

LA CARTOGRAFIA MENTAL EN EL CAMPO DEL URBANISMO.

La corriente científica de la percepción, basada en el conocimiento del espacio a partir de la experiencia humana del mismo, ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, la necesidad de un enfoque interdisciplinar en estos estudios, con el objeto de captar todo el conjunto de factores psicológicos, históricos, culturales, económicos etc., que intervienen en la conformación y dinámica del espacio.

La aplicación de la cartografía mental en el análisis de "la imagen" de una ciudad, permite elaborar la identidad de los ciudadanos con su medio urbano, y así poder delimitar espacios significativos social, económica, artísticamente etc., así como espacios no valorados, ignorados, omitidos, y los problemas implícitos en la estructura e identidad urbana.

La condición de las ciudades españolas como entes urbanos con un dilatadísimo desarrollo histórico, económico, cultural y político, introduce matices a tener en

cuenta en los conceptos de "legibilidad", "imaginabilidad" y "estructura e identidad" urbana, dentro de los estudios de percepción.

"La legibilidad", o la facilidad con que pueden reconocerse y organizarse las partes de una ciudad en una pauta coherente, queda restringida en ciudades con importante casco histórico ya que, de sobra es conocida la intrincada estructura urbana de las épocas medievales que tan fuerte impronta han dejado en nuestros paisajes urbanos. Y aunque este hecho podría calificarse como una falta de legibilidad de la ciudad, debe abordarse como una legibilidad diferente, donde no importa tanto el identificar cada una de las calles o "sendas", sino el conjunto o pauta global que infringe un trazado medieval, una judería, etc., en el paisaje urbano actual de la mayoría de las ciudades españolas.

"La imaginabilidad", es decir, la posibilidad que tiene un objeto físico, en este caso, una calle, un conjunto de casas, un edificio, etc., de suscitar una imagen vigorosa en cualquier observador, adquiere también, en el caso de las ciudades españolas, un carácter dual. Por un lado, una ciudad "muy imaginable" tendría que estar bien formada, nítida, etc., pero no necesariamente. El prolongadísimo desarrollo histórico de nuestras ciudades, ha reducido su carácter de unificación, ordenación, regularidad, etc.; pero han ganado en significado,

expresividad y deleite sensorial, por el variado ritmo de su estructura urbana que estimula al observador.

La necesidad de "estructura e identidad urbana", adquiere especial importancia en el complejo y cambiante medio urbano. La identidad es el carácter que la ciudad adquiere como ente individual para cada persona o grupo, y su estructura, la relación espacial entre sus múltiples elementos (calles, nodos, edificios, etc.) que permite al observador obtener un significado práctico y emotivo a la vez del medio urbano.

La configuración de la identidad urbana permite un mayor disfrute potencial de la ciudad y la posibilidad de aportar mayor número de sugerencias para la mejora de la imagen de la ciudad en un posible plan de ordenación, donde la participación ciudadana se llevase a cabo por medio de un estudio de percepción como fase previa al mismo.

UN EJEMPLO: LA IMAGEN DE LA CIUDAD DE SEGOVIA DEDUCIDA DE LOS PLANOS MENTALES ELABORADOS POR LOS ENCUESTADOS.

Segovia, como se deduce de todos los cuestionarios y planos mentales realizados, es una ciudad con una fuerte identidad urbana y una significación peculiar

como ciudad monumental. Sus reducidas dimensiones favorecen la aprehensión del espacio urbano, y la gran cantidad de elementos singulares que posee, propicia la buena elaboración de pautas conexas de desplazamientos y disfrute sensorial.

Es una pequeña capital de provincia con una reducida población terciarizada y orientada en gran medida al turismo de paso y de corta estancia, propiciado por su notable interés histórico artístico y paisajístico. Su dilatada evolución histórica, económica, cultural y política, ha ido dejando profundas huellas en su trazado urbano, que a pesar de conservar en buena medida su identidad, ha sufrido múltiples transformaciones no siempre con buen criterio, como se refleja en la propia percepción popular.

Existe una clara diferenciación (ya desde la Edad Media) entre la ciudad fortificada y "los arrabales". La zona de más alta calidad ambiental, es la del recinto amurallado y su entorno. No en vano, es éste el sector de la ciudad que aparece de forma incondicional en todos los planos mentales. La dificultad de plasmar los cambios de sentido y de anchura en el trazado de estas calles con raigambre medieval, es un obstáculo a la hora de reflejarlas en los planos. A pesar de esto, unas veces esbozadas, otras delimitando únicamente las calles principales, su fuerte identidad está en la mente

de todos sus ciudadanos. Y esta identidad se ve reforzada por la gran cantidad de elementos singulares ("mojones") que posee la ciudad de Segovia. El Acueducto romano y El Alcázar son su carta de presentación, y dos de los elementos claves que han determinado y condicionado el trazado de la red viaria y la organización de la ciudad; como elementos organizadores, aparecen en todos los planos mentales elaborados, puntos a partir de los cuales los encuestados realizan su imagen urbana. Son destacados también por su imagen vigorosa, la gran cantidad de casas y palacios de época renacentista, vestigios de una época emergente de la ciudad en pleno auge de la ganadería y de la industria lanera. Tal es el caso de la Casa de los Picos, la Alhóndiga, la Casa del Siglo XV, Casa de los Condes de Bornos, etc.

Precedentes en el tiempo, y punto de referencia imprescindible para la localización de los distintos barrios y arrabales, son las numerosas iglesias románicas, elementos fundamentales también de la imagen urbana de la ciudad de Segovia. Singular valor es conferido también en los planos mentales, a los paseos que siguen el curso de los dos ríos, el Eresma y el Clamores, que delimitan la colina donde está asentada la ciudad. Fuera de estos límites se encuentran los arrabales ya configurados desde época medieval, como es el caso del arrabal de San Millán, o el de San Lorenzo, uno de los que reflejan con mayor frecuencia los encuestados, debido al

fuerte impacto que produce su magnífica plaza medieval, hoy envuelta en un amasijo de construcciones ajenas al carácter del barrio. La percepción popular, también capta las nuevas barriadas, mal concebidas y aisladas, generando notas disarmónicas en el paisaje periurbano.

En general, puede sintetizarse la percepción de la imagen de la ciudad de Segovia en los siguientes puntos:

- posee una fuerte identidad urbana y una significación peculiar como ciudad monumental.

- Su recinto amurallado destaca por su imagen vigorosa, lleno de edificios y plazas singulares.

- Las agresiones más destacadas son:

- . Las alteraciones en la estructura tradicional urbana y periurbana con modificaciones de los arrabales (San Millán, San Lorenzo, etc.) y la construcción de nuevas barriadas que rompen la armonía de sus alrededores.

- . El actual aspecto del entorno del Acueducto, con un flujo de tráfico continuo, pérdida de su ambiente típico, construcciones conflictivas, etc.

- . La situación de deterioro en que se encuentran buena parte de las casa y palacios, tanto del recinto amurallado como extramuros, que requieren una urgente rehabilitación.

- . Las alteraciones de la topografía y de los cursos de agua (cubrición del arroyo Clamores) y el taponado y relleno de barrancos por acumulación de escombros (barranco de Zamarramala, de la Calderilla, etc.)

- . El abandono de jardines de notable interés tanto dentro del casco como fuera de él (el de la Casa de la Moneda, el Palacio Episcopal).

Para que la imagen de la ciudad siga siendo vigorosa y no pierda su encanto, deberían tenerse en cuenta

en futuros planes de ordenación todos estos problemas implícitos en su imagen urbana y periurbana, percibidos por la gran mayoría de sus habitantes.

LOS ESTUDIOS DE PERCEPCION EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

Los estudios de percepción han tenido una mayor representación en el campo del urbanismo; pero no es ésta la única disciplina donde deberían aplicarse. Todos los proyectos de planificación deberían ir precedidos de este tipo de estudios, sea cual fuere su temática específica, para fomentar y/o recuperar la identidad de las personas con el espacio circundante.

La cartografía mental, elemento básico de los estudios de percepción, supone la formalización de las representaciones subjetivas del espacio. Tiene importantes aplicaciones como fuente de detección de los problemas implícitos en el ámbito objeto de estudio, apreciados por una persona o colectivo. Es la técnica que debe utilizarse para plasmar las representaciones sociales del espacio.

El mapa o plano mental no sólo debería ser utilizado en estudios de percepción urbana, sino que tendría que ser un punto de confluencia y elemento de

trabajo de varias disciplinas que se plantean el estudio del espacio, y que tendrían que tomar como base el conocimiento de ese espacio por individuos de diferentes idiosincrasias y de las distintas relaciones que establecen con él.

La falta de coincidencia entre los mapas mentales y los mapas geográficos o los planos de arquitectos, es algo constante en las distintas representaciones subjetivas. La mayor parte de la población tiene una imagen del espacio generada a partir de recorridos sobre el territorio, y en menor medida a partir de la concepción global de la superficie territorial. Las acciones cotidianas son las que conforman un tipo de imagen del entorno y configuran el mapa mental de cada individuo.

Los mapas mentales no son ni completos, ni exactos. Están elaborados teniendo como base una información sesgada derivada del conocimiento propio de un individuo dentro de los contextos en los que lleva a cabo las actividades más cotidianas. Este conocimiento se establece a través de puntos de referencia de las relaciones espaciales y sensoriales. Lógicamente, las actividades realizadas por los individuos son muy distintas y tienen un origen y un desarrollo cognitivo muy diferente, en función de la edad, del individuo, su idiosincrasia, experiencias personales, lugar de residencia, etc. Por ésto es muy recomendable, que la muestra seleccionada a

la hora de realizar un estudio de percepción sea representativa de los distintos conjuntos sociales del ámbito de trabajo.

El mapa mental de cada individuo es único, y como tal, apenas tiene validez en un estudio científico, pero es el análisis de un conjunto de ellos lo que permite su aplicación práctica a la hora de elaborar propuestas de ordenación territorial. Las variaciones de unos a otros se ponen de manifiesto en las deformaciones, en "agujeros negros" no representados, por desconocidos o ignorados, en los cambios de escala entre unos mapas y otros, etc. Por otro lado, los mapas mentales cambian, evolucionan, lo mismo que las personas y sus puntos de vista.

La dimensión del ámbito que se pide cartografiar, (bien sea urbano o de otro tipo), influye también decisivamente en la información que puede captarse de los mapas mentales; cuanto más amplia y distante es la extensión del territorio, más redundante y homogénea se vuelve la información; cuanto más próxima y local, más matices diferenciadores se introducen en la misma.

Con todo lo apuntado hasta el momento, debería concluirse que las informaciones de los mapas mentales recogidos en los estudios de percepción, deberían formar parte de los programas administrativos a partir de los cuales se planifica y se explota el espacio. Y esto,

porque es necesario saber en qué grado, la imagen mental que de un espacio determinado tiene un grupo humano, coincide con la que definen las instituciones y los planificadores. Así pues, y en última instancia, una de las principales aplicaciones de los mapas mentales dentro de los estudios de percepción, sería la planificación u ordenación territorial.

BIBLIOGRAFIA.

- BALLY, A.: "La percepción del espacio urbano". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1.980.
- CAPEL, H.: "Percepción del medio y comportamiento geográfico". Revista de Geografía. Univ. de Barcelona, Vol. VII, 1.973. Pág. 58-150'
- CORRALIZA, J.A.: "La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido". Edit Tecnos. Madrid 1.987.
- ESPEJEL, J.A. y YOLDI, L. "Estudio del Medio Físico para los Planes Especiales de la ciudad de Segovia". Oficina Municipal de Planeamiento de Segovia. 1.986.
- GONZALEZ BERNALDEZ, F.: "Invitación a la ecología humana. La adaptación afectiva al entorno". Edit. Tecnos. Madrid, 1.985.
- LYNCH, K. "La imagen de la ciudad". Edit. Gustavo Gili. Barcelona 1.984.
- MUÑOZ-CARRION, A.P. "Mapas mentales y estrategias de explotación del territorio humano". Telos, Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad. Num. 11, sept-nov. págs. 98-104. Madrid 1.987.

- SOMMER, R.: "Espacio y comportamiento individual."
Instituto de Estudios de Administración
Local. Madrid 1.976.

- RUIZ HERNANDO, J.A. "Historia del Urbanismo en la
ciudad de Segovia, del siglo XII al XIX."
1.982.

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO
(Valencia, Junio de 1988)

PONENCIA

" EQUIPAMIENTO CULTURAL DEL MUNICIPIO
DE MADRID : USO Y DEMANDA DE BIBLIO-
TECAS PUBLICAS "

CARMEN SERRANO GOMEZ (Socióloga)

Alumna del XIII C.O.T.

Madrid, Mayo 1988

1.- INTRODUCCION

La presente ponencia pretende una aproximación al conocimiento de la demanda cultural en el municipio de Madrid, centrándose, para especificar dicho campo de análisis -tal vez demasiado amplio- en un equipamiento social concreto: Las Bibliotecas Públicas.

Se contempla la "oferta" total de este equipamiento (Bibliotecas Públicas), incluyendo no sólo las Bibliotecas Populares -cuya gestión, depende de la Comunidad Autónoma de Madrid- sino también de las Bibliotecas Municipales -cuya titularidad y gestión dependen del Ayuntamiento-.

Se pretende llegar a precisar la demanda potencial, caracterizándola por grupos sociológicos de edad, básicamente (VEASE el Epigrafe de METODOLOGIA).

Una vez alcanzado este punto, conviene recalcar que el objetivo básico, ya mencionado, se enfoca de una perspectiva de previo estudio de características y distribución espacial de este equipamiento cultural básico; así como de la demanda existente y prevista para pasar, tras el análisis; a una alternativa de actuación que permita adecuar la oferta a la demanda detectada, eliminando en lo posible tanto las carencias y desequilibrios existentes como la falta de equidad en la distribución espacial del equipamiento citado.

2.- METODOLOGIA

Se parte de la hipótesis, contrastada y obtenida por conocedores del tema, de que dadas sus peculiaridades características, la demanda de Bibliotecas Públicas se da con mayor frecuencia en ciertos sectores de población, fundamentalmente niños y jóvenes. Serán, por tanto, los barrios que concentren en mayor proporción estos grupos dentro de su distrito, los más adecuados para la ubicación de este equipamiento social (sin entrar aquí en otros factores complementarios, que luego veremos, y que también inciden en la elección de prioridades).

Llegar a este diagnóstico requiere un conocimiento de la realidad demográfica y social del municipio de Madrid.

Las variables consideradas en el estudio son de diversas órdenes

2.1.- Población:

Se utilizaron, dentro de este apartado, un conjunto de variables estructuradas en items, que a continuación reseñamos:

a.- Población total

b.- Estructura demográfica por grupos edad:

Para el análisis específico de la estructura por edades, se han establecido los siguientes grupos sociológicos de edad, cuyos cortes y características se definen a continuación:

- Grupo infantil: Constituido por la población de cinco a catorce años.

- Jóvenes I: Población de quince a veinticuatro años.

- Jóvenes II: Población de veinticinco a treinta y cuatro años.

- Adultos: Población de treinta y cinco a sesenta y cuatro años.

- Tercera edad: Población mayor de sesenta y cinco

c.- Nivel educativo: Se han definido dos tipos diferentes de agrupaciones.

La primera, más desagregada, establece los siguientes grupos:

- Analfabetos: Como es lógico, aquellos que no saben ni leer ni escribir. La demanda potencial de bibliotecas es nula.
- Primaria incompleta: Aquellos que no han finalizado los estudios equivalentes a E.G.B., actualmente.
- Primaria completa: Los que han completado el ciclo correspondiente a E.G.B.
- Enseñanza Media: Los que han realizado estudios completos de B.U.P. o Formación Profesional, o los equivalentes.

Enseñanza Superior: Los que han realizado estudios universitarios (bien sea carreras normales, técnicas o de grado medio).

Otros estudios: Se incluyen en este apartado todos aquellos censados que no han realizado completamente los ciclos definidos anteriormente o los que no corresponden a la educación formal estipulada por el M^o. Educación y Ciencia (Academias con estudios diversos, cursillos por correspondencia, etc.).

La agrupación que sintetiza más, presenta los siguientes estratos:

- Bajo: Analfabetos, primaria incompleta y primaria completa; otros estudios.
- Medio: Enseñanza Media.
- Alto: Enseñanza Superior.

2.2.- Centros escolares:

La ubicación de los centros escolares es una variable que incrementará sensiblemente la demanda de lectura y préstamo en las Bibliotecas cercanas. Por ello, se han considerado en el análisis, su número, su titularidad -públicos o privados- y también los puntos con educación permanente de adultos (EPAS), a nivel de municipio, distrito y barrio.

2.3.- Bibliotecas Públicas:

Se recogen aquí, todos los datos significativos: extensión, número de puestos de lectura, fondos bibliográficos, préstamos, ubicación (a nivel de distrito y de barrio). Los datos provienen de los responsables de las propias Bibliotecas (tanto Populares -Comunidad Autónoma de Madrid-, como municipales -Ayuntamiento-).

Se elaborarán determinados índices y estándares significativos que relacionando los datos del censo con la población potencialmente usuaria, ofrezcan una panorámica de la situación existente.

Ello permitirá un diagnóstico de la situación y una propuesta de ubicación en barrios de las nuevas bibliotecas previstas, basándose en diversos criterios, especialmente socio-demográficos. El estudio constituye así, no sólo un análisis de la situación existente, sino una herramienta para la planificación y gestión futura.

3.- CARACTERISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS Y DOTACION ESCOLAR

3.1.- CARACTERISTICAS GENERALES

Madrid, la ciudad que fué elegida en su día como centro político nacional, lo es también físicamente en su más estricto sentido, ocupando casi el centro geográfico de la Península y también el de su ámbito provincial.

Además de capital política y administrativa, es centro comercial y financiero, con residencia o representación de las más importantes empresas españolas, ciudad universitaria y cultural y núcleo básico de producción industrial.

Con una superficie de 60.708,7 Has., cuenta actualmente (1986) con una población de 3.058.182 habitantes. Esta población se ve incrementada en más de 1.250.000 personas que residen en su área metropolitana, integrada por los veintitrés municipios que, en forma de corona, circuncivan la ciudad, constituyendo así la mayor concentración urbana de España.

Existe una verdadera segregación ecológica de las distintas profesiones, según las zonas o distritos de Madrid.

Se puede establecer una clasificación aproximada de los distritos según su estructura de clases: Es, por orden de mayor nivel socioeconómico a menor, la siguiente:

- 1.- Distritos en los que predomina la burguesía media y alta. Son, por este orden: Chamartín, Salamanca, Chamberí, Retiro y Moncloa.
- 2.- Distritos en los que predomina la pequeña y mediana burguesía, a la vez que los trabajadores cualificados representan un considerable sector de la población activa: Arganzuela, Tetuán, Centro, Ciudad Lineal, Fuencarral, Hortaleza y Latina.
- 3.- Distritos en los que predomina la clase obrera: Carabanchel, Moratalaz, Villaverde, San Blas, Vallecas, Mediodía.

• POBLACION POR GRUPOS :

Para el conjunto de Madrid, la distribución es la siguiente:

- Bebés (0 - 4 años) = 5,5%
- Grupo Infantil (5 - 14 años) = 15,6%
- Jóvenes I (15 - 24 años) = 17,7%
- Jóvenes II (25 - 34 años) = 12,6%
- Adultos (35 - 64 años) = 36,1%
- Tercera edad (65 y más años) = 12,2%.

Para un 0,3% no consta la edad.

Es una estructura demográfica avanzada, aunque el envejecimiento no es excesivo -como suele suceder en las sociedades muy desarrolladas-.

La tasa de envejecimiento es de 139 por mil (no demasiado elevada).

Es considerablemente alto el componente, en la pirámide, de bebés, niños y adolescentes.

Los distritos que destacan por su gran proporción de población infantil son:

- Hortaleza (7,5% de bebés y 21,4% de niños)
- Fuencarral (6,8% de bebés y 20,1% de niños)
- Mediodía (7,3% de bebés y 18,9% de niños)
- Moratalaz (5,3% de bebés y 19,7% de niños)
- Latina (5,6% de bebés y 19,1% de niños).

Son los distritos con mayor potencial demográfico y en los que, en función de las tendencias detectadas, habrá mayor demanda de lectura en Bibliotecas (sobre todo en las secciones infantiles).

Presentan, por otra parte, valores por debajo de la media, en cuanto a porcentaje de niños, los distritos de:

- Centro (4,5% de bebés y 9,1% de niños)
- Chamberí (4,1% de bebés y 10,6% de niños)
- Salamanca (4,4% de bebés y 11,0% de niños)

Existe una correspondencia entre la "edad" de los distritos y el predominio en ellos de población anciana: son todos los distritos históricos, los de la almendra central, los que ocupan los primeros puestos, en lo que a envejecimiento de su población se refiere; mientras que los recientemente poblados tienen porcentajes superiores de niños y jóvenes.

3.2.- Nivel educativo de la población

A la hora de analizar la demanda de un equipamiento cultural básico como es el de las Bibliotecas; uno de los factores más importantes es el del nivel educativo de la población; que es lo que se pretende en este epígrafe.

Más de la mitad de la población madrileña está incluida en el nivel "bajo" (casi el 71% no han alcanzado el nivel de bachillerato). Hay en el municipio un 2,7% de analfabetos -cifra considerablemente alta para una sociedad desarrollada- que se concentra, como luego veremos, fundamentalmente entre los grupos de edad más avanzada (en especial, las mujeres).

Un escaso 34,5% de los madrileños tienen una formación académica que no llega a completar la primaria. Se podría hablar, por tanto, de un analfabetismo "funcional" de más de un 37% de la población capitalina, lo que constituye un verdadero problema.

Veamos ahora, la situación de los distritos, por niveles:

Analfabetismo: Superan la media los distritos de Mediodía (6,2%), Vallecas (5,5%), San Blas (4,8%) y Villaverde (4,3%). Son, precisamente los distritos con nivel socioeconómico más bajos; los peores equipados a todos los niveles. Por el contrario, los que mejor situación presentan son Retiro, Salamanca, Chamartín (con un 1,0%) y Chamberí (1,1%).

De cualquier manera, es significativo que, ni en las mejores situaciones, este porcentaje sea inferior al 1% (cuando se debía tender a 0).

Primaria incompleta: Este nivel es algo heterogéneo, y puede englobar desde personas sin formación académica ni titulación, pero con un nivel "apto para defenderse" (leer, las cuatro reglas, etc.), hasta las que apenas sepan garabatear una firma. Por eso, se puede considerar que gran

parte de este colectivo se integraría en lo que se ha llamado analfabetismo funcional. Distritos que presentan un gran porcentaje de su población con este bajísimo nivel son: Vallecas (51,0%), Mediodía (49,3%), Villaverde (45,9%), San Blas (44,6%) y Carabanchel (42,8%).

Los que presentan porcentajes más bajos, porque la mayoría de su población no-infantil alcanza niveles más altos son, los ya tradicionales distritos de: Chamartín (16,4%), Retiro (19,9%), Salamanca (20,6%), Chamberí (21,9%) y Moncloa (23,8%). El resto mantiene porcentajes más similares a la media para el conjunto.

Primaria completa: Con un porcentaje de 33,7% para el municipio, alcanza valores ligeramente más altos en: Latina (39,5%), Moratalaz y Hortaleza (37,7%, respectivamente), Carabanchel (37,2%) y San Blas (35,7%).

Los más bajos son los de: Ciudad Lineal (19,9%), Chamartín (27,2%) y Salamanca (29,1%).

Como se vé, las diferencias de porcentajes no son tal elevadas como en los extremos más bajos de la escala educativa (los valores tienden a desviarse en los grados medios de un continuum). Es en los extremos (analfabetos y universitarios) donde las diferencias se hacen significativas, quedando patente la segregación espacial de la población y su localización según la clase social de pertenencia.

Lo dicho anteriormente, vale para el siguiente nivel:

Enseñanza Media: Alcanzado por un 11,8% del total de Madrid, este valor se eleva en los distritos de: Chamartín (19,5%), Salamanca (18,2%), Retiro (17,8%) y Chamberí (17%), mientras que desciende significativamente en: Ciudad Lineal (3,9%), Vallecas (5,4%), Mediodía (5,6%) y Villaverde (6,8%).

Enseñanza Superior: Con una media del 13,8% para el total, son de nuevo, los distritos que presentan mayor porcentaje de universitarios; y, por tanto, indican un mayor nivel socioeconómico-cultural los de: Chamartín (30,5%), Chamberí (27,2%), Salamanca (26,8%), Retiro (26,3%) y Moncloa (23,3%).

Los valores más bajos corresponden a: Ciudad Lineal (2,5%), Vallecas (3,1%), Mediodía (3,3%) y Villaverde y San Blas (4,45%, respectivamente).

- Volúmenes infancia/1000 niños.
- Volúmenes totales/total de socios.
- Volúmenes de adultos/socio adulto.
- Volúmenes infantiles/socio infantil.

De uso:

- Total socios/1000 habitantes.
- Socios adultos/1000 adultos.
- Socios infantiles/1000 niños.
- Préstamos adultos/socio adulto.
- Préstamos infantiles/socio infantil.
- Total usuarios/1000 habitantes.

Este último dato es poco fiable, según nos confesaron los respectivos responsables de las Bibliotecas es una especie de media estimada que incluye la lectura en sala -difícil de cuantificar a veces- y debe considerarse como meramente indicativo.

Por último, se ha estimado, según las observaciones de los responsables de las Bibliotecas; la demanda Bruta Potencial (D.B.P.) para niños y adultos, considerando que está constituida por:

- El 90% de los niños.
- El 80% de los Jóvenes I.
- El 70% de los Jóvenes II.
- El 50% de los Adultos.
- El 30% de la Tercera Edad.

Ello permitirá una comparación entre nivel de equipamiento, uso real actual y demanda potencial de Bibliotecas Públicas en los distritos de Madrid.

4.2.- EQUIPAMIENTO DE BIBLIOTECAS PUBLICAS EN LOS DISTRITOS DE MADRID.

Se analizará, en este epígrafe, el nivel de dotación de los distritos (la oferta) y el equipamiento "interno" de las Bibliotecas (préstamos y volúmenes por socio), y en el siguiente la demanda; tanto la actual, como la Demanda Bruta Potencial.

Superficie: Para el total de Madrid, la superficie de Bibliotecas Públicas (sólo salas de lectura) es de 2,12 m² por 1000 habitantes.

Los distritos que presentan mayor dotación son: Moratalaz (4,7 m²/1000 habitantes), Hortaleza (3,4 m²/1000 habitantes), Salamanca (3,3 m²/1000 habitantes) y San Blas (2,9 m²/1000 habitantes). Los peor dotados son: Centro (0,8 m²/1000 habitantes), Ciudad Lineal y Retiro (0,9 m²/1000 habitantes, respectivamente).

Puestos de lectura: Para el total de la población y el conjunto de Madrid, el estándar es de 1,33 puestos de lectura por 1000 habitantes. Destacan, positivamente, los distritos de: Moratalaz (3,0), Chamberí (2,9), Moncloa (2,8) y Salamanca (2,6). Destacan negativamente: Centro (0,4), Mediodía y Ciudad Lineal (0,6), Retiro y Chamartín (0,7) y Carabanchel (0,9).

Volúmenes: El fondo bibliográfico disponible de las Bibliotecas Públicas en Madrid es de 572.741 volúmenes en total; lo que supone 187,28 volúmenes por cada 1000 habitantes. Los distritos mejor dotados son: Centro (602 volúmenes por 1000 habitantes), Chamberí (457), Moratalaz (360) y Salamanca (347). Corresponden las dotaciones más bajas a: Ciudad Lineal (sólo 20 volúmenes por 1000 habitantes), Arganzuela (27), Chamartín (39), Fuencarral (60) y Carabanchel (61).

Veamos ahora, la dotación de fondos según la intensidad de uso (volúmenes/socio). Para el conjunto de Madrid y considerando todos los grupos de edad, la media es de 6,94 volúmenes por socio. Presentan situaciones más favorables los distritos de: Centro (con 74 volúmenes por socio), a considerable distancia de los demás; Villaverde (12); debido más a la escasez de socios que a la abundancia de volúmenes; Mediodía (10); igual que el anterior; y Chamberí y Moratalaz (9, respectivamente).

Los peor dotados son: Chamartín y Arganzuela (2), Vallecas, Latina y Tetuán (en torno a 3).

4.3.- USO Y DEMANDA DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS EN LOS DISTRITOS DE MADRID

4.3.1.- Demanda real

Uso de las Bibliotecas Públicas. Existen un total de 82.191 personas en Madrid que poseen carnets de socios de alguna Biblioteca Pública. Ello supone 25,84 socios por cada 1000 habitantes. Los distritos que presentan valores más altos son: Salamanca (58), Tetuán (56), Chamberí (49), Moncloa (46) y Moratalaz (40). Es decir, tres de alto estatus (Salamanca, Chamberí y Moncloa) y dos medios-bajos (Tetuán y Moratalaz).

Queda sólo ver la utilización activa que los socios hacen de las Bibliotecas; o sea, los préstamos por socio (Cuadro nº). Madrid tiene una media, para el Total de 12,18. Nuevamente los adultos presentan un nivel de utilización menor que los niños (para el conjunto de Madrid, hay 11,8 préstamos de adultos por socio adulto).

Destacan, por la mayor utilización de los fondos por parte de los asociados, los distritos de: Tetuán (23 préstamos por socio adulto), Moratalaz (23), Villaverde (22), Retiro (18) y Moncloa (17).

Por otra parte, los valores más bajos son los de: Ciudad Lineal, Chamartín y Vallecas (sólo 1), Arganzuela (2), Fuencarral y Carabanchel (3).

4.3.2.- Demanda Bruta Potencial:

Para el total de la población, Madrid tiene una Demanda Bruta Potencial (a partir de ahora D.B.P.) de 1.878.442 personas; lo que representa el 61,4% de la población total -1986-.

Los distritos con mayor D.B.P., son lógicamente los más poblados: Latina (175.930) -el 8,8%-; Carabanchel (152.374) -el 8,1%-; Ciudad Lineal (139.883) -el 7,5%-; y, Villaverde (118.483) -el 6,2%-.

Los de menor D.B.P. son: Moncloa (65.432) -el 3,6% del total madrileño de D.B.P.-; Arganzuela (68.769) -el 3,8%-; Retiro (74.161) -el 4,0%-; San Blas (84.323) -el 4,5%-; y, Moratalaz (90.482) -el 4,8%-.

La ordenación de los distritos madrileños según el volumen de su D.B.P. de niños y adultos es la siguiente:

<u>Distritos</u>	<u>Lugar en la D.B.P. adultos</u>	<u>Lugar en la D.B.P. niños</u>
Latina	10	10
Carabanchel	20	20
Ciudad Lineal	30	30
Villaverde	40	60
Vallecas	50	70
Chamberí	60	140
Salamanca	70	130
Mediodía	80	50
Tetuán	90	120
Fuencarral	100	40

Centro	110	180
Hortaleza	120	100
Chamartín	130	110
San Blas	140	80
Moratalaz	150	90
Retiro	160	150
Arganzuela	170	170
Moncloa	180	160

4.3.3.- Demanda real y D.B.P.:

La utilización real de las Bibliotecas; el nivel de asociación actual no tiene porque ser igual a la Demanda Bruta Potencial, que es un dato estimativo, y, como su nombre indica "potencial", basado, sobre todo en criterios de estructura demográfica. Sin embargo, es significativo en cuanto que implica tendencias. Además muchas veces la propia oferta genera demanda. En este caso, además, el escaso grado participativo de la población, el poco uso que pueden hacer de este equipamiento cultural básico puede paliarse con una adecuada política basada en campañas de información, por un lado, y de motivación a la lectura, por otro; dirigida, esta última, sobre todo a los grupos más refractarios (Tercera edad, adultos, mujeres, ...).

A continuación aparecen ordenados, comparativamente los distritos de Madrid por el número de socios de las Bibliotecas Públicas y por el volumen de la Demanda Bruta Potencial:

<u>Distritos</u>	<u>Lugar nº - socios DBP</u>	<u>% socios</u>	<u>Lugar en - cuanto ta- maño D.B.P.</u>	<u>% D.B.P.</u>
Latina	10	13,9	10	9,4
Salamanca	20	12,8	100	5,4
Tetuán	30	11,3	110	5,1
Chamberí	40	10,9	90	5,4
San Blas	50	6,4	150	4,5
Moncloa	60	6,2	180	3,5
Moratalaz	70	5,9	120	4,8
Vallecas	80	4,9	50	6,0
Villaverde	90	4,1	40	6,3
Carabanchel	100	3,9	20	8,1

<u>Distritos</u>	<u>Lugar n^o - socios DBP</u>	<u>% socios</u>	<u>Lugar en - cuanto ta- mañD.B.P.</u>	<u>%D.B.P.</u>
Chamartín	11 ^o	3,9	13 ^o	4,7
Retiro	12 ^o	3,8	16 ^o	3,9
Fuencarral	13 ^o	3,0	7 ^o	5,7
Hortaleza	14 ^o	2,0	8 ^o	5,6
Ciudad Lineal	15 ^o	1,9	3 ^o	7,4
Arganzuela	16 ^o	1,9	17 ^o	3,7
Centro	17 ^o	1,6	14 ^o	4,7
Mediodía	18 ^o	1,5	6 ^o	5,7

5.- CONCLUSION

Sólo queda comparar los equipamientos de los distritos de Madrid en materia de Bibliotecas con el uso que sus ciudadanos hacen de las mismas. A continuación aparecen, ordenados comparativamente:

<u>Distritos</u>	<u>Orden en equipamiento (oferta)</u>	<u>Orden en uso (demanda)</u>
Chamberí	1 ^o	4 ^o
Moratalaz	2 ^o	2 ^o
Centro	3 ^o	17 ^o
Salamanca	4 ^o	1 ^o
Moncloa	5 ^o	6 ^o
San Blas	6 ^o	5 ^o
Tetuán	7 ^o	3 ^o
Villaverde	8 ^o	9 ^o
Retiro	9 ^o	8 ^o
Latina	10 ^o	7 ^o
Hortaleza	11 ^o	15 ^o
Vallecas	12 ^o	10 ^o
Carabanchel	13 ^o	13 ^o
Arganzuela	14 ^o	14 ^o
Fuencarral	15 ^o	12 ^o
Mediodía	16 ^o	16 ^o
Chamartín	17 ^o	11 ^o
Ciudad Lineal	18 ^o	18 ^o

En general, se puede afirmar que el equipamiento de Bibliotecas Públicas en Madrid es bajo.

Muchas de las existentes no están dedicadas especialmente a la finalidad de lectura y consulta, sino que se ubican en centros culturales (sobre todos las Municipales). Las salas son muy pequeñas -salvo en las centrales y en alguna aislada de distrito- ofreciendo muy pocos puestos de lectura.

Los volúmenes también son escasos, y los fondos no se incrementan y renuevan al ritmo que sería deseable.

El personal es escaso, y en gran número de casos, no está especializado ni tiene una formación específica para atender una Biblioteca.

Si a esta situación unimos el escaso hábito de lectura en la sociedad española, la poca tradición de uso de Bibliotecas, salvo sectores de población muy específicos (estudiantes) tendremos una panorámica bastante objetiva pero deprimente de la realidad; que se podría resumir brevemente en unas palabras: en Madrid hay pocas Bibliotecas, pequeñas, de escasos fondos y se utilizan poco -salvo casos contados- y mal.

Creemos que una adecuada política en este ámbito sería ampliar generosamente la oferta (ya que, como se decía antes, cuando ésta es adecuada, genera la demanda, incluso donde no existía) ubicar adecuadamente las Bibliotecas -en barrios, calles y locales propicios- (VEASE Cuadro donde a parecen las propuestas de ubicación), incrementar sus fondos; dedicar más personal y más formado profesionalmente y, sobre todo, desarrollar, paralelamente, campañas de información y de iniciación y motivación a la lectura. Creo que no hay que señalar la importancia que un adecuado servicio y uso de lectura pública puede tener en el nivel cultural de la población.

Sólo mencionar que tal vez dicha alternativa "global" (por extensión de alguna manera) no dependa tanto de los deseos de los gestores y responsables del asunto -de cuya voluntad no se duda aquí- sino de los límites impuestos por motivos presupuestarios.

Habrà por tanto, que mentalizar no sólo a los ciudadanos, sino también a los políticos y administradores. Solo cuando se consideren las Bibliotecas Públicas un equipamiento urbano básico y necesario -y no marginal, como sucedía hasta hace poco- se podrá empezar a considerar la sociedad española como libre y culta.

Fuente: Datos censales

y elaboración propia.

DISTRITOS	CRITERIOS DE POBLACION DENSIDAD		CRITERIOS DE ESTRUCTURA DEMOGRAFICA (Niños-jóv.)		OBSERVACIONES		CRITERIOS DE UBICACION DE CENTROS DE (% centros) (localizac. especial)		RESULTADO: BARRIOS MAS APROPIADOS	
					CRITERIOS	% POB. total			1º lugar	2º y 3º lugar
1.- CENTRO	2,5,1	2,5,1	2,5,1	2,5,1	165.356	5,2	2,1,4	6,2,3	2 EMBAJAD.	5 UNIVERSIDAD 1 SOL.
2.- ARGANZUELA	3,6,2	2,3,1	2,3,1	2,3,1	122.404	3,8	3,1,6,2	5,2,3,4	2 ACACIAS	3 CHOPERA 1 IMPERIAL
3.- RETIRO	4,1,3	3,1,4	3,1,4	3,1,4	128.077	4,0	6,3,4,1	6,3,1	3 ESTRELLA	1 PACIFICO 6 NIÑO JESUS
4.- SALAMANCA	4,2,5	4,2,5	4,2,5	4,2,5	182.455	5,7	4,3,2	2,5	4 GUINDALEIVA	2 GOYA 5 LISTA
5.- CHAMARTIN	2,4,5	2,4,5	2,4,5	2,4,5	152.183	4,8	1,5,4	4,3,5	4 HISPANO AMERICA	2 PROSPERIDAD 5 NUEVA ESPAÑA
6.- TETUAN	2,1,6	2,1,3	2,1,3	2,1,3	166.309	5,2	4,5,2,1	3,6,2,1	2 CUATRO CAMINOS	3 CASTILLEJOS 1 BELLAS VISTAS
7.- CHAMBERI	1,2,3,5	5,2,6	5,2,6	5,2,6	184.204	5,8	6,2,5,4	2,3	2 ARAPILES	5 RIO ROSAS 6 VALLEHERMOSO
8.- FUENCARRAL	4,3,5	4,3,5	4,3,5	4,3,5	176.999	5,5	4,3,5	4,3,5	4 EL PILAR	3 PENAGRANDE 5 VALVERDE
9.- MORCILLA	2,4,3	4,2,3	4,2,3	4,2,3	112.326	3,5	3,4,6,2	4,2,3,1	4 VALDEZARZA	2 ARGUELLES 3 CIUDAD UNIVER. 7 AGUILAS
10.- LATINA	4,2,3	4,7,3	4,7,3	4,7,3	291.726	9,1	4,7,2	7,4	4 ALUCHE	2 PUERTA DEL ANGEL
11.- CARABANCIEL	4,3,2	4,3,5	4,3,5	4,3,5	256.506	8,0	5,4,7	5,7,4	4 VISTA ALEGRE	5 PUERTA HORITA 3 SAN ISIDRO
12.- VILLAVEUDE	5,4,1	5,4,1	5,4,1	5,4,1	196.859	6,2	4,5,7	8,2	5 LOS ANGELES	4 SAN ANDRES 1 MOSCABDO
13.- MEDIODIA	6,1,3	6,1,3	6,1,3	6,1,3	173.204	5,4	6,1,3	3,2,5	6 VILLA DE VALLECAS	1 SANTA CATALINA 3 LOS ROSALES
14.- VALLECAS	1,5,4	6,1,4	6,1,4	6,1,4	190.914	6,0	6,1,5	6	6 PALOMERAS	1 SAN DIEGO 5 OLIVAR
15.- MONTALAZ	4,7,2	2,3,4	2,3,4	2,3,4	147.532	4,6	2,4,5	4,5,7	2 VICALVARO	4 VINATERS 3 HORT. 5 BARRIO DE LAS VENTAS
16.- CIUDAD LINEAL	3,2,1	2,1,3	2,1,3	2,1,3	236.212	7,4	2,1,6,5,3	5,4,3	2 PUEBLO NUEVO	3 QUINTANA 1 VENTAS
17.- SAN DIAS	6,4,1	5,4,1	5,4,1	5,4,1	139.107	4,4	6,1,4	6	6 CANILLEJAS	4 ARCOS 1 SIMANCAS
18.- HORTALEZA	6,7,3,5	6,7,3	6,7,3	6,7,3	171.694	5,4	6,7,3	6,7	6 PINAR DEL REY	7 CANILLAS 3 BATAJAS (Lujano)

P O N E N C I A

HACIA LA CONSIDERACION DE LA RUINA ECONOMICA COMO UNICA

CLASE DE RUINA: UNA TENDENCIA JURISPRUDENCIAL

AUTOR.- Arturo Todolì.

TUTOR.- J.A. Payá.

PONENCIA

HACIA LA CONSIDERACION DE LA RUINA ECONOMICA COMO UNICA CLASE DE RUINA: UNA TENDENCIA JURISPRUDENCIAL

OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de estudio son los supuestos de ruina que se establecen en el artículo 183.2 de la vigente Ley del Suelo que dispone que se declara el estado ruinoso en los siguientes casos:

- a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales.
- b) Coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas.
- c) Circunstancias urbanística que aconsejaren la demolición del inmueble.

El Reglamento de Dicipлина Urbanística también establece estas tres clases de ruina, que según denominaciones al uso, son la ruina técnica, la ruina económica y la ruina urbanística, rigiendo las mismas disposiciones en el supuesto de que las deficiencias de la construcción afecten a la salubridad.

Aquí, hay que dejar constancia que los artículos 12 a 17 del Reglamento de Disciplina Urbanística, donde se establece la ruina y sus clases, quedaron suspendidos por el Real Decreto 2.472 de 14 de Octubre de 1.978, restando operante cuanto se refiere a la tramitación.

La concepción de estado ruinoso es un hecho objetivo que viene a ser la degradación o deterioro de la construcción y cuya fijación normativa no se debe exclusivamente a la Ley, sino que por tratarse de un concepto bastante indeterminado jurídicamente, ha sido la Jurisprudencia la que ha concretado

los elementos, circunstancias y determinaciones del concepto de ruina creado por la Ley.

Así la Sentencia del T.S. de 2 de Febrero de 1.982:

CDO.: Que entre los principios que rigen la materia de ruina, según tiene declarado esta Sala en Sentencia de 12 de Junio de 1.979, a la luz de los preceptos 181 y 183 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la Jurisprudencia del T.S. están los siguientes:

a) Que el concepto de ruina es uno de los por la Doctrina llamado concepto jurídico indeterminado que corresponde delimitar a la Administración y por vía de revisión a esta jurisdicción.

b) Que tal definición del estado ruinoso o no de los edificios, hecha por la Administración, se privilegia, como todos los actos administrativos de una presunción de legalidad.

c) Que en esta materia devienen fundamentales los informes periciales....

ESTADO DE LA CUESTION

Durante muchos años, ya hemos dicho anteriormente, la Jurisprudencia desde tiempo anterior al año 1.980, y al hilo de los entresijos de sus considerandos ha venido manteniendo una postura ó tendencia, en varias de sus Sentencias, que parece intentar reconducir el estado ruinoso de la edificación, hacia la consideración económica del mismo, en el sentido de que siendo un hecho objetivo la constatación de la ruina, como expresión de un estado de degradación y deterioro de

la construcción, las consideraciones económicas que se puedan hacer sobre tal estado ruinoso, cobran una importancia inusitada, frente a las consideraciones técnicas o razones urbanísticas que en un momento determinado pudieran aconsejar la declaración de ruina. Así, la Sentencia del T.S. de 5 de Marzo de 1.984:

CDO: Que actualmente es difícil separar el coste de la reparación del carácter o naturaleza de ésta, ya que el avance de la técnica constructiva ha relativizado la diferencia al permitirse hoy la realización normal (actuación usual) de obras de consolidación o reparación a fondo de cimientos y estructuras, etc., que sólo encuentran la contraindicación de su alto coste....

Pero este aspecto económico, como veremos, no sólo se contempla en la institución de la ruina, sino que también es utilizado por el T.S. para establecer otras diferencias. Así por ejemplo, la Sentencia del T.S. de 10 de Diciembre de 1.986:

CDO.: ... que el concepto de obras mayores y menores es de pura construcción jurisprudencial, ya que el legislador nunca las definió, existiendo un conjunto de Sentencias que consideradas globalmente constituye un cuerpo de Doctrina del cual es posible extraer los elementos conceptuales que caracterizan a las "obras menores" como categoría diferenciable de las "obras mayores", y en este punto el examen detenido de los diversos supuestos de hecho que dicha Jurisprudencia

ha calificado de obras menores permiten afirmar que las obras menores se caracterizan por ser de sencilla técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración o cerramiento que no precisan de proyecto firmado por profesionales titulados ni de presupuesto elevado...

DESARROLLO DEL ESTUDIO

De lo expuesto hasta aquí, nos lleva como de la mano, a la exposición de manera resumida del desarrollo de la cuestión contemplando cada una de las clases de ruina creadas por la Ley y la delimitación de las mismas que ha realizado la Jurisprudencia al hilo de los considerandos de muchas de las Sentencias.

La ruina técnica

La ruina técnica viene definida por la Ley del Suelo en el artículo 183.2, como la existencia de un daño no reparable técnicamente por los medios normales, sin embargo, por la Jurisprudencia se ha ido fijando y delimitando los elementos integrantes de este concepto de ruina haciendo referencia a obras de reconstrucción, agotamiento de elementos estructurales, es decir, a los que tienen la consideración de esenciales o sustanciales, como muros de sustentación, pilares, cimientos, etc. Así la Sentencia de 12 de Junio de 1.978:

CDO: ... si las obras a realizar en el inmueble suponen verdadera reconstrucción parcial de lo construido, al tener algo que demoler y sustituir para reconstruirla,

aún cuando afecte a la totalidad tales daños no pueden conceptuarse como de los que técnicamente son posibles reparar por medios normales.

Sentencia de 14 de Diciembre de 1.978:

CDO: No son medios normales de reparación los que exigen la demolición de una parte del edificio o los que implican la necesidad de demoler y reconstruir partes sustanciales o vitales del edificio, como muros, cubiertas, forjados, cambio de viguería o recalzado de la cimentación...

Sentencia de 3 de Enero de 1.980:

CDO: ... que según el criterio que venimos manteniendo, de acuerdo con conocida y reiterada Jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, no puede estimarse como "medio normal" de reparación de un edificio, como no lo es, según dicha Jurisprudencia, la reconstrucción de elementos fundamentales del mismo.

Sentencia de 4 de Marzo de 1.983:

CDO: Supone la "demolición", "reconstrucción", "sustitución" o "reposición" de partes estructurales del inmueble, cuales son la cubierta, el forjado y los dinteles de huecos en fachada, que exceden de lo que constituyen meras obras de reparación por medios normales...

De las Sentencias expuestas, hasta aquí, se desprende, abonadas por toda una globalidad de pronunciamientos iguales o similares en multitud de ellas, que existe una corriente jurisprudencial que hace coincidir el concepto de "reparación" con lo que pudieran ser medios normales, y el concepto de medios extraordinarios o anormales con todo lo que signifique reconstrucción de partes fundamentales del edificio.

Pues bien, frente a esta apreciación jurisprudencial existe otra corriente en el más Alto Tribunal, que viene a considerar como medios normales de reparación, aquellos que están al uso, por permitirlo así los avances tecnológicos de la construcción. Ya no se identifica necesariamente medio normal con el concepto de reparación y medio anormal o extraordinario con el de reconstrucción. Así la Sentencia de 5 de Marzo de 1.984 citada anteriormente:

CDO:... que el avance de la técnica constructiva ha relativizado la diferencia al permitirse hoy la realización normal (actuación usual) de obras de consolidación...

En el mismo sentido la Sentencia de 23 de Marzo de 1.982:

CDO.: ... no puede ignorarse hoy que las técnicas constructivas permiten conceptuar de normales o usuales supuestos de obras, llamadas de consolidación en cimientos, estructuras y saneamientos...

En este sentido se encuentran numerosas Sentencias: 21 de Marzo de 1.983, 19 de Septiembre de 1.981, 16 de Octubre de 1.982, etc.

Pues bien, al hilo de esta última matización jurisprudencia, que en realidad viene a significar un quiebro a la anterior interpretación, va acentuándose otra tendencia que ya existía, aunque de modo latente y que introduce en el concepto de la ruina técnica consideraciones económicas, que hacen referencia al costo elevado que representa en la actualidad el uso normal de las nuevas tecnologías constructivas, por otra parte, necesarias por muchas razones que no son del caso que hace peligrar el concepto de estado ruinoso por daño no reparable técnicamente por medios normales, como categoría autónoma frente a la ruina económica. Esta tendencia jurisprudencial la explica el mismo T.S. al hablar de las pequeñas reparaciones en la Sentencia de 15 de Abril de 1.987:

CDO.: ... y no sólo porque entendiéndolo de otro modo se cerraría el paso a toda interpretación flexible del precepto, haciendo imposible la necesaria vivificación de la Norma que resulta de un constante e inacabable adaptación a la mutante evolución del Urbanismo...

Sentencia de 22 de Abril de 1.987:

CDO.: ... 4º.- Evidentemente este tope legal viene a demostrar que el legislador no se ha ceñido exclusivamente a motivaciones puramente objetivas, físicas y materiales, sobre el estado de conservación de la finca y las posibilidades de reparación, pues ha considerado que no podía desligarse de las repercusiones económicas, que en el patrimonio de los propietarios puede producir la asunción de estos costes...

Sentencia de 7 de Abril de 1.987:

CDO.: ... lo que sí tiene reiteradamente declarado es que " para la apreciación de la ruina técnica es indispensable que el daño estructural tenga una cierta entidad... en cambio se ha negado la declaración de ruina, considerándose reparables por los medios técnicos normales los daños estructurales cuando su costo no sea excesivo...

Sentencia de 16 de Noviembre de 1.982:

CDO.: ... y con independencia de su coste es también cierto que en la mayoría de los casos las reparaciones por los medios no normales responden a supuestos de verdadero agotamiento de las estructuras y demás elementos básicos del edificio que imponen demoliciones generalizadas e importantes para luego tener que reconstruir partes principales que representan, casi siempre, soluciones antieconómicas para el propietario (por aproximarse o superar el tope legal) y contrarios, incluso, al interés general al perpetuar construcciones de vetustas y sin ningún valor histórico o arquitectónico.

Sentencia de 1 de Abril de 1.987:

CDO.: ... considerándose responsables por medios técnicos normales los daños estructurales cuando su costo no sea excesivo... que sola-

mente podrán estimarse como daños no reparables por medios normales... que impongan demoliciones generalizadas e importantes para luego reconstruir partes principales que por su carácter antieconómico hagan obligatoria la declaración de ruina del inmueble.

Pues bien, queda así constatado, la existencia de esta tendencia jurisprudencial que cada vez va tomando más cuerpo e importancia, dado que ya se trata de un conjunto de Sentencias que globalmente consideradas constituye un cuerpo de Doctrina del cual es posible extraer elementos conceptuales, como tiene dicho el T.S.

La ruina económica

Es un concepto de ruina cuyo criterio diferenciador de los otros conceptos, no estriba en la gravedad del deterioro físico del inmueble, sino en el coste de su reparación. El artículo 183.2.b) de la vigente Ley del Suelo dice que será procedente declarar el estado ruinoso de un edificio cuando el coste de su reparación sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas. Las características son:

- 1.- El valor ha de ser actual, referido al momento de incoarse el expediente y no contando el valor del suelo, ya que de suyo es natural que el tiempo haga devaluar la construcción, mientras que incrementa el valor del solar.
- 2.- Las obras determinantes del valor de las reparaciones en el edificio excluyen las de ornato y embellecimiento, entendiéndose por normales las restantes.
- 3.- El coste de reparación ha de ser superior al 50 por 100.

Sentencia de 22 de Febrero de 1.980:

CDO.: Salvo supuestos de especial relevancia de los dictámenes periciales, que se detallen pormenorizadamente las obras cuya realización se considere precisa y se valoren, lo mismo que el inmueble, en su valor actual, excluido el del solar, con el fin de que ambas cifras sirvan de términos comparativos cuya confrontación arroje la diferencia en mas o en menos del 50 por 100 entre una y otra partida y permitirá así conocer si se da o no la situación de ruina...

La ruina urbanística

La declaración de estado ruinoso procederá, según el artículo 183 de la vigente Ley del Suelo cuando existieren circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.

Hemos de apresurarnos a manifestar que viniendo regulada por los artículos 12 y siguientes del Reglamento de Disciplina Urbanística por el Real Decreto 2.472/78 se suspendió la vigencia de los artículos 12 al 17 de dicho texto legal.

Sentencia de 4 de Mayo de 1.976:

CDO.: ... constituye la ruina en sentido urbanístico un estado o situación cuyo concepto representativo no coincide con el significado lingüístico del término "ruina", y como concepto jurídico es autosuficiente o abstracto respecto a su génesis causal, de tal manera

que una cosa es en sí el estado ruinoso y otra la responsabilidad del propietario por la conducta dolosa o culpable que hubiera dado lugar a él, es decir, que el hecho o situación que produce el efecto jurídico obligación de demoler es la incompatibilidad material del inmueble con intereses públicos, urbanísticos o de seguridad...

La construcción jurisprudencial relaciona esta circunstancia o circunstancias con "el estar fuera de ordenación" a que se refiere el artículo 70 de la Ley del Suelo y con el estado de deterioro físico o coste de las reparaciones. El artículo 14, suspendido de vigencia, del Reglamento de Disciplina, dice que se considerará que existen circunstancias urbanísticas para la declaración de ruina cuando la situación de fuera de ordenación aconseje la demolición del inmueble. en este sentido es emblemática la Sentencia del T.S. de 22 de Enero de 1.977:

CDO.: Que la posibilidad de declarar el estado ruinoso de una finca al amparo del artículo 170, número 2 c) de la Ley de 12 de Mayo de 1.956, es decir, cuando concurren circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble, constituye un supuesto de normativa imprecisa cuya especificación corresponde realizar a través de hechos requirentes de la aplicación de otras concretas normas funcional o teleológicamente ligadas con la de contenido impreciso, para así, y por medio de una coordinación sistemática de los fines normati-

vos, inferir las limitaciones fácticas que configuran e informan los supuestos de aplicación del precepto indeterminado; siendo de este modo los hechos determinantes de aplicación de normas teleológicamente conjugadas el canal por el que acceden a la revisión contenciosa las aparentes facultades discrecionales que para la Administración resultarían de la norma imprecisa o de supuesto indeterminado, ... pues sujeta a Derecho la entera actividad administrativa, su exclusión de instancia contenciosa tan sólo es factible cuando la Ley así expresamente lo establece y no por la indirecta vía de dejar indeterminado el supuesto de hecho de la facultad conferida a la Administración; en virtud de cuya doctrina la mencionada facultad de acordar el derribo de un edificio si circunstancias urbanísticas le aconsejaren no implica discrecionalidad inaccesible a este cauce revisor, sino necesidad de fijar los supuestos de aplicación de aquella Norma, que constituirán, actualizados en el expediente contradictorio los hechos determinantes de la declaración administrativa de estado ruinoso; fijación que, de conformidad con lo antes razonado, procede realizar acotando el ámbito de la norma imprecisa sobre límites condicionantes definidos por juego y que al tratarse en este caso de edificio fuera de alineación, proce-

de referir al artículo 48, en relación con los 142, num 3º, 168 y 170, num. 2º a) y b) de la Ley del Suelo toda vez, que si por la simple circunstancia urbanística le fuera de alineación resultara factible declarar el estado ruinoso, sobraría la regulación de supuestos contemplados por el artículo 48; y si, por otra parte, se exigiera la concurrencia de alguna de las causas a) o b) del artículo 170, num 2, entonces lo que holgaría es la propia individualidad de la causa c) de ruina, ya que basta con una de las otras, la a) o la b), para producirse la declaración de referencia, lo que unido a la necesidad de un estado material de ruina, o deaimiento físico del inmueble, por factor causal común, a tenor del artículo 170.1 y aunando también a la diferenciación entre las reparaciones respectivamente previstas en los artículos 168 y 170.2 a) y b), pudiendo incluir las del primero obras de consolidación afectantes al conjunto de la estructura del edificio y dirigidas a mantener su seguridad sin hallarse, empero, incluidas en las citadas causas a) o b) y a cuya posibilidad técnica alude alguno de los dictámenes periciales obrantes en el expediente, induce todo ello a concluir que el criterio individualizador de la causa c) debe configurarse sobre la conjunción de los

siguientes factores o hechos aquí determinantes de su aplicación: primero, circunstancia urbanística, que es para el caso la de fuera de alineación de gran parte del edificio; segundo, estado físico de decaimiento estructural, también aquí concurrente, cualquiera que fuese su factor genérico o causal (agotamiento por transcurso del tiempo, defectuosa construcción, accidente, etc.); y tercero, que las obras de consolidación requeridas para mantenerlo en condiciones de habitabilidad correspondan a daños que afecten al conjunto de la estructura del edificio, se hallen o no tipificados en las causas de ruina.

En ello abunda la Sentencia de 7 de Marzo de 1.980 que declara:

CDO.: ... es doctrina jurisprudencial de nuestro más Alto Tribunal la de que las llamadas "circunstancias urbanísticas" no operan por sí solas una declaración de ruina pues que para su viabilidad se precisa concorra con cualquiera de las otras dos a que aluden los apartados a) y b) del número 2 del precepto antes citado...

En esta tendencia concurren numerosísimas Sentencias.

CONCLUSIONES

De lo que antecede y reconociendo la labor jurisprudencial delimitadora e integradora de los elementos del concepto de ruina y en aras de la adaptación a la "mutante evolución del Urbanismo", al mismo tiempo que las circunstancias sociales, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- I.- Es de alabar la sujeción y el encorsetamiento, que la Jurisprudencia ha sometido al concepto de ruina urbanística, haciéndolo totalmente inoperante al declararlo no viable de manera autónoma, sino en concurrencia con alguno de los otros dos supuestos. De este modo, esta interpretación restrictiva de la ruina urbanística, produce la inoperancia de dicha categoría de ruina, haciendo cuestionable su existencia en el mundo jurídico, sobre todo después de haber sido declarada la suspensión de su vigencia, representando una segunda crisis la interpretación que al efecto ha hecho el T.S.
- II.- Entendemos que el concepto de ruina técnica ha entrado en una crisis irreversible. El concepto de daño no reparable técnicamente por medios normales y que la Jurisprudencia lo había delimitado integrándolo en partes esenciales estructurales, de reconstrucción, ya no es válido debido a los progresos técnicos de la construcción en particular y en general al proceso tecnológico. Es evidente que el concepto de "medio normal" es relativo y condicionado sobre todo por el tiempo, ya que en la actualidad se pueden solucionar por medios de utilización usual o normal problemas fundamentales, de reconstrucción, estructurales etc. que en tiempo anterior no era posible por no existir tal tecnología, que por añadidura avanza a gran velocidad.
- III.- Debido a la fuerte penetración del elemento económico en todos los órdenes, categorías y conceptos de la vida, dimensionando y delimitando muchos aspectos de la misma,

hace que el avance tecnológico, que convierte en normal lo que en tiempo pretérito era anormal, venga condicionado por el coste económico. Y ello, entre muchas razones, porque lo que se prima socialmente no es el bajo coste sino la calidad ambiental y de vida, lo cual depende, en cierta manera de los niveles de rentas, que es el medio de poder sufragar los avances tecnológicos.

El deterioro físico de un edificio por grave que sea, a no ser que fuere total, se puede reparar por medios, que de considerarse extraordinarios o anormales lo serán por su costo alto, pero no por ser inusuales. No por costo las máquinas o los medios de reparación, si sirven para lograr el fin, dejan de utilizarse.

IV.-Finalmente, de esta manera, también queda cuestionada la existencia de la ruina técnica como categoría autónoma, frente a la ruina económica, creemos que el Alto Tribunal, de la misma manera que ha ido integrando los conceptos integradores del concepto de ruina, seguirá realizando una interpretación cada vez más restrictiva del concepto de ruina técnica, hasta reconducirla a una ruina económica, que podrá fijarse o delimitarse alrededor de un porcentaje, acorde con las circunstancias económico-sociales del momento en que se produzca.

Valencia, Abril de 1.988.

EFFECTOS DEL TURISMO
SOBRE EL PAISAJE DE LANZAROTE
Del "Avance del Plan Insular de Lanzarote"

Teresa Villarino Valdivielso
Doctor Ingeniero de Montes

EFFECTOS DEL TURISMO
SOBRE EL PAISAJE DE LANZAROTE

Teresa Villarino Valdivielso

RESUMEN

El uso abusivo del medio físico y el impacto no controlado del turismo está quebrando el tradicional equilibrio entre el excepcional paisaje de Lanzarote y la intervención armónica de su población en el mismo. Se recogen aquí los principales efectos del turismo en este peculiar paisaje y su repercusión en la ordenación insular.

ABSTRACT

Lanzarote has a pretty valuable landscape. The accelerated development of tourism in the island, at the same time as the landscape has become an object for sale, is causing a rapid deterioration, which in some places is irreversible. The report includes the principal effects of tourism in this peculiar landscape.

0. RESUMEN Y CONCLUSIONES

- A) El medio físico y paisaje de Lanzarote constituyen un patrimonio de valor excepcional cuya importancia trasciende los propios límites de la isla.

En síntesis, los tres principales rasgos del medio físico lanzaroteño son los siguientes:

- Único, por su conjunto volcánico con un entorno de gran variedad, por sus paisajes agrícolas de plástica irreplicable, por la singularidad de lugares excepcionales (jameos, miradores, salinas...)
- Valioso, por la gran diversidad y originalidad de elementos que entran en su composición: paisajes de vulcanismo reciente, paisajes agrarios y paisajes caracterizados por una morfología sobresaliente.
- Fragil, tanto por su gran vulnerabilidad ante cualquier impacto como por la amplia visibilidad ofrecida por la mayor parte de sus conjuntos paisajísticos.

- B) Históricamente, el paisaje de Lanzarote se ha caracterizado por la armonización del medio natural en evolución y la intervención humana.

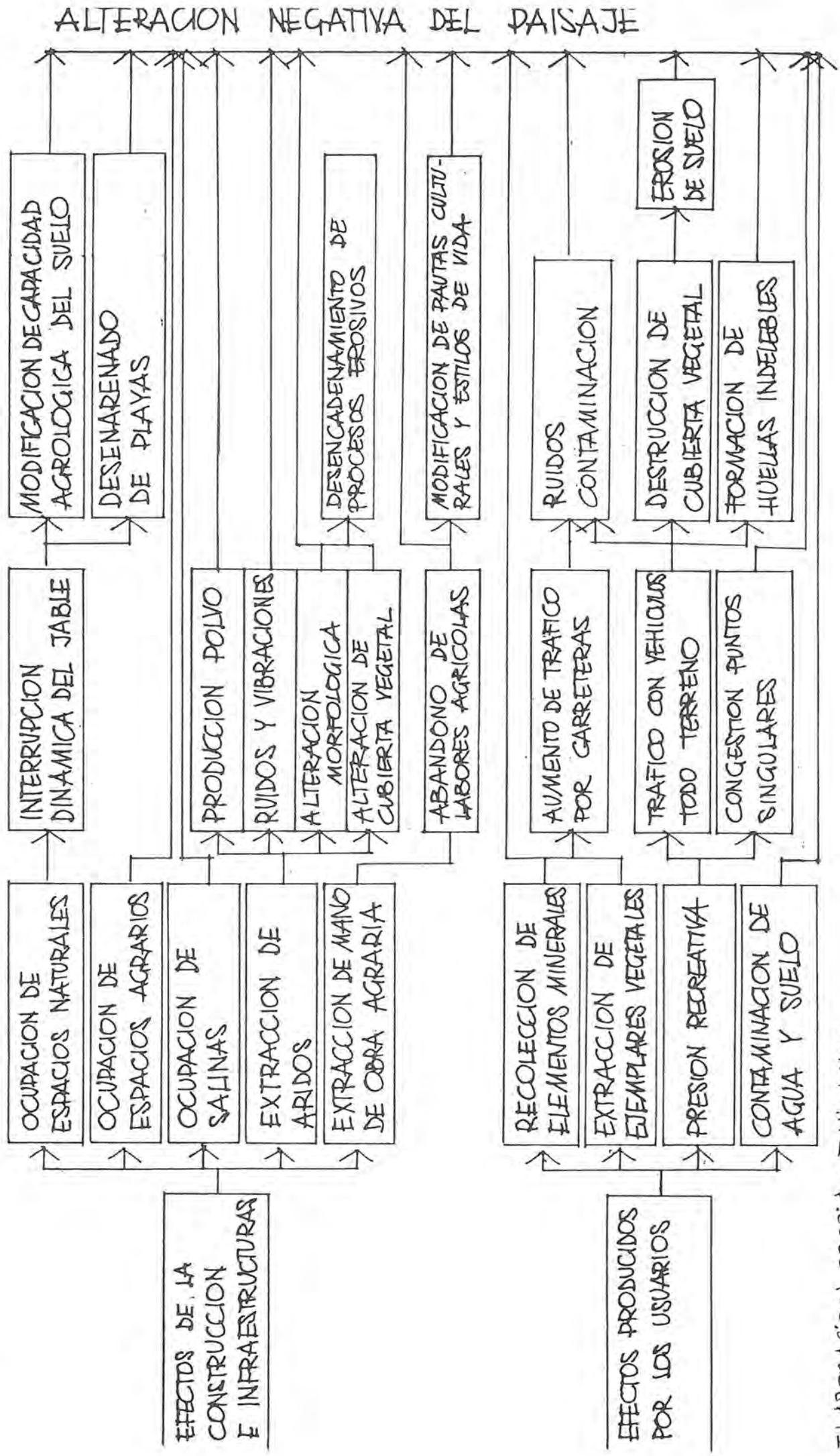
El paisaje de Lanzarote es un ejemplo notabilísimo de integración positiva de la acción del hombre sobre el medio, de evolución lenta de un paisaje en armonía con la intervención cultural: los cultivos aterrizados y enarenados, las edificaciones y muretes... han llegado a constituir elementos de tanto valor paisajístico, por ejemplo, como los conos volcánicos y los malpaisés.

- C) El reciente desarrollo del turismo, al tiempo que ha puesto el paisaje en el mercado, está ocasionando su rápido deterioro y desvalorización.

Aunque en términos generales los impactos aún no han desbordado la capacidad de acogida del medio, la dinámica de los mismos durante los últimos años encierra una gran amenaza futura. El deterioro progresivo del medio físico y el paisaje puede sintetizarse en la forma siguiente:

- Desagravación de la isla, afectando a paisajes de gran valor cultural como La Geria y los cultivos aterrizados. Gran parte del sector agrícola de la isla se reduce a la llamada "agricultura de fin de semana".
- Impactos directos del desarrollo turístico: pérdida progresiva de calidad de la construcción, edificaciones dispersas de gran impacto visual, ocupación abusiva de la costa, amenaza a paisajes de gran valor intrínseco...
- Impactos indirectos de la afluencia turística: extracciones de picón y jable, basureros descontrolados, desaparición de muretes, invasión de espacios frágiles por vehículos y personas, tendidos aéreos...

ESQUEMA DE LOS EFECTOS DEL TURISMO SOBRE EL PAISAJE DE LANZAROTE



ELABORACION PROPIA - T. VILARINO

1. Los efectos del turismo sobre el paisaje

El desarrollo turístico de Lanzarote produce importantes impactos negativos en el conjunto de su paisaje. Algunos en la fase de construcción, otros en la de explotación o funcionamiento; de carácter irreversible la mayor parte, directos - unos, inducidos otros, y todos generalmente a corto plazo. - (Ver gráfico adjunto).

El mismo desarrollo turístico de la isla produce indudables efectos positivos pero éstos, tal como se vienen produciendo los acontecimientos, se orientan casi exclusivamente a mejorar las condiciones económicas de la isla. Y, sin embargo, - el turismo puede producir interacciones deseables con el ambiente de la isla a condición de que se desarrolle según un "timing" que permita ir adoptando progresivamente medidas co rrectoras.

1.1. Efectos directos e inducidos del turismo en la fase de construcción.

El primer efecto consista en el cambio de uso del suelo y en la consiguiente introducción de elementos nuevos - en el paisaje. Este impacto dependerá de la superficie afectada, de la calidad -perceptible y subyacente- y la fragilidad de dicha superficie, del volumen de la actua ción y de su diseño en términos de formas, materiales y colores.

La cuantificación de este impacto puede expresarse en - superficie afectada ponderada por la calidad de dicha - superficie. En números aproximados esta superficie, pa - rá las previsiones del modelo tendencial, equivale a - unas 9.000 Has., lo que supone algo más del 10% de la - total superficie de la isla. Su calidad y fragilidad - pueden considerarse compatibles con el aprovechamiento turístico, excepto en contados casos.

Con independencia de la cantidad total de superficie urbanizable, pero inducido por el fenómeno de concentra--ción turística, se produce una invasión de las zonas - agrícolas por edificaciones aisladas salpicadas aquí y allá de uso también turístico. Este hecho se da en di--versas zonas de la isla pero con mayor notoriedad en la zona de Macher, como orla de expansión de Puerto del - Carmen. Nos encontramos con que se produce desarrollo turístico aún en zonas clasificadas como rústico o no - urbanizable, frecuentemente sin licencia. Esta expansión y ocupación incontrolada del suelo rústico para transfor--marlo, por la vía de hecho, en urbano supone que las ex--pectativas urbanísticas se extienden prácticamente al - conjunto de la isla -con excepción, tal vez, de los es--pacios protegidos por la Ley de Espacios Naturales Pro--tegidos-. Con ello se producen varios efectos indesea--bles:

- Ocupación de suelos con potencial agrícola
- Introducción de elementos discordantes en el paisa--je.
- Desequilibrio territorial en sus diversas facetas al tratarse de desarrollos no previstos.
- Languidecimiento y/o abandono de las labores agrar--ias por el agricultor que ve expectativas de mejo--ra económica, de un lado en la venta de las tierras y de otro por su fácil ocupación, total o a tiempo parcial, en la construcción o en los servicios.

No es posible cuantificar con exactitud la superficie -

afectada por este fenómeno, porque esta superficie no se puede medir por el número de edificios construidos, porque no es posible deslindar ésta de otras incidencias y porque es un proceso rápido en continuo cambio.

Sin embargo, el efecto total de "desagrarización" de la isla, inducido principalmente por el turismo, sí puede cuantificarse en términos de pérdida de efectivos agrarios. Entre 1981 y 1986 el empleo en el sector primario -básicamente agrícola- ha pasado del 16'5% al 8'6%, es decir, que se ha reducido a la mitad en el mismo plazo de tiempo en que la afluencia turística se ha multiplicado por 2'5: Pasó de 187.661 en 1981 a 468.331 en 1986. Estas cifras equivalen a 6'1% y 3'3% de empleo agrario sobre población total de derecho en 1981 y 1986 respectivamente.

Como repetidamente se dice en el diagnóstico de este trabajo, el traspaso de empleo primario a los sectores secundario y terciario es indeseable, a partir de una cierta cota, al menos por tres razones:

- Necesidad de que se continúen las labores de cultivo y de mantenimiento agrario para la conservación del paisaje insular y de la peculiar cultura lanzaroteña.
- Conveniencia de mantener la agricultura como sector estratégico, ante una posible crisis del turismo, de la que ya existe un precedente entre 1973 y 1975. En cuanto economía, relativamente aislada, la de Lanzarote tiende a igualar las rentas de los distintos sectores y ello se produce a costa de la agri--

cultura y pesca principalmente. Habría, pues, que buscar mecanismos capaces de transferir rentas del turismo al sector primario para contrarrestar el fenómeno citado.

- Importancia de fijar población en el interior de la isla para el equilibrio territorial y para mantener en uso el patrimonio construido.

La opinión del autor es que ya, en la situación actual, se deja sentir en demasía los efectos de la "desagrarización" en el paisaje. En efecto, "La Geria se muere", como ponía de manifiesto un artículo de Luis León Barreto en la revista Lancelot, por falta de mano de obra para su cultivo; los aterrazamientos espectaculares de los singulares valles del norte están en proceso de degradación por falta de mantenimiento y en el conjunto de la isla se observa un generalizado abandono de la agricultura.

Por otra parte, las labores agrarias de Lanzarote son de difícil mecanización, por el momento, de modo que no admitan una fuerte reducción de efectivos por este concepto.

De acuerdo con los datos actuales y después de las conversaciones mantenidas con diversos expertos conocedores del campo insular, estimamos que el empleo agrario no debería bajar del 3% de la población de hecho. Por debajo de este límite, los paisajes tipo Geria, los paisajes aterrazados y aquellos otros más intensivos en mano de obra sufrirían un deterioro irreversible.

En las circunstancias actuales y de acuerdo con el funcionamiento de la economía insular, esto sólo será posible si se consigue:

- Transferir rentas del turismo a la agricultura
- Interesar a organismos internacionales -UNESCO, - PNUMA, FAO, CEE- y nacionales -D.G.M.A., I.T.U. etc.- en la conservación de los paisajes agrarios de Lanzarote.
- Una adecuada gestión por parte de ICONA y de los correspondientes organismos insulares de las zonas agrícolas incluidas en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Tan solo podrían reducirse los efectivos agrarios en el caso de conseguir la mecanización de las tareas agrícolas, lo que resulta difícil por su especificidad. Y aún así sólo se resolvería el tema de conservación del paisaje agrario. En todo caso esta reducción debería ser lenta y progresiva, desde luego incompatible con el ritmo de pérdida de empleo actual.

Si esto no se cumple y en la hipótesis de que se mantenga la relación pérdida de empleo agrario-aumento de -- afluencia turística, 60.000 camas supondrían aproximadamente 1'6 % de empleo agrario sobre la población de derecho, cifra a todas luces incompatible con el mantenimiento del paisaje y cultura agrarias de la isla. Probablemente esto equivaldría a que se mantuvieran solamente - los cultivos de cochinilla de Guatiza y Mala, el valle de Haría y las zonas más fértiles de Tinajo, S. Bartolomé, Tao, Tiagua, Tias y los valles de Fena y Femés.

La construcción inherente al desarrollo turístico exige la extracción de áridos: picón y jable principalmente. - Esta extracción supone inevitablemente una alteración de la morfología isleña que en muchas ocasiones coincide - con las áreas de gran valor, al hacerse esta extracción en los lugares más próximos y cómodos para su uso, no - existir una regulación del sector y no cumplirse las pre - visiones del Real Decreto 2994/1982 de 15 de Octubre so - bre recuperación de terrenos afectados por extracciones.

La alteración paisajística que supone la extracción de - picón se resalta por la fácil percepción de los tonos ro - jos o negros que quedan al descubierto.

Según datos del IGME, el consumo de piroclastos en Lanza - rote hasta 1986 estaba estabilizado y era el que refleja la siguiente tabla:

120.000	m ³ /año	para agricultura
110.000	"	" edificación
100.000	"	" obras públicas
6.000	"	" ornamentación
<hr/>		
336.000	m ³ /año	Total

Este mismo organismo ha hecho una valoración -a partir de consideraciones ambientales, técnicas y económicas- de los yacimientos susceptibles de explotación y estima - do para ellos unas reservas de 817'9 millones de m³ so - bre unas reservas totales de 1.661. Considera el trabajo del IGME a que nos referimos que las reservas suscepti - bles de explotación están en 76 conos, cifra que nos pa - rece a todas luces in - acceptable. No obstante, los lugares más adecuados, que son los lomos de San Andrés y de Cama

cho para la zona centro y sur de la isla, contienen unas reservas explotables de 26 millones de m³, lo que, unido a las del volcán Guenja "Los Roferos" (20 millones de m³) y de El Valle (85 millones de m³), también adecuadas para la extracción en la zona norte, supone que no exista un límite al crecimiento turístico de la isla por este concepto, por muy altas que sean las tasas de crecimiento, tal como se desprende de la tabla adjunta.

Estimación de las necesidades de picón (mill. de m³)

	Tasa de crecimiento				
	1%	2%	3%	4%	5%
a 10 años	3'5	3'6	3'8	4'0	4'2
a 20 años	7'3	8'0	8'9	9'8	10'9
a 30 años	11'5	13'4	15'7	18'5	22'0

Fuente IGME

Unas declaraciones del Director General de Medio Ambiente de Canarias (Lancelot nº 203/17-4-87) expresaban la voluntad política de controlar estrictamente la extracción de picón en los espacios naturales protegidos, pero únicamente del que se destina a la construcción, mientras admite la extracción de picón, concretamente de La Geria, para la agricultura. En cambio, la extracción en las zonas no protegidas no parece que vaya a ser objeto de especial control por lo que, dado el ritmo actual de demanda para la construcción, es probable que el problema se agrave.

Otros impactos de los asentamientos turísticos en la fase de construcción como ruidos, polvo, vibraciones, trá-

fico de vehículos pesados, etc. son sin duda molestos pero transitorios.

1.2. Efectos del turismo debidos a su desenvolvimiento en la isla.

Se pueden resumir en dos tipos: la emisión de contaminantes y la sobreexplotación de recursos naturales.

Los tipos de contaminación más importantes derivados del turismo son los producidos por deposición de residuos sólidos y los vertidos líquidos. Este último no se puede considerar como tal pues se trata de aguas residuales de uso doméstico, que admiten su reutilización en la agricultura y en el riego de zonas verdes. Todo proyecto de urbanización debería contemplar este extremo. No está ocurriendo así como se puso de manifiesto en el estudio.

La sobreexplotación de recursos se produce en Lanzarote por la afluencia masiva a los espacios privilegiados y/o a los puntos singulares. Tal es el caso de Timanfaya, los Jameos del Agua, La Cueva de los Verdes, el Mirador del Río, el Golfo y Los Hervideros; en algunos casos y en ciertos días se está al borde de la cabida ecológica y perceptual. Dada la circunstancia de que el recorrido del turista suele ser completo, es decir, si visita uno de estos parajes visita todos, su cabida vendrá limitada por el más frágil de ellos. Este es sin duda el Parque Nacional de Timanfaya que recibe actualmente entre 900 y 1.400 personas/día, y puede admitir, sólo excepcionalmente, un máximo de 3.000-3.500 personas/día, aunque el ni-

vel óptimo de uso estaría en una media anual de 1.500-2.000 personas/día. Como se ve este Parque está ya próximo a su capacidad de acogida. Una afluencia mayor a la cifra indicada desborda la capacidad de control de los gestores del Parque y ello produce dos efectos: circulación incontrolada fuera de carreteras y caminos dejando huellas indelebles en un paisaje mineral, frágil como una pintura fresca; en segundo lugar, los puntos de visita y acogida -ruta de los camellos, Islote de Hilario, El Mirador, etc.- se congestionan adoptando un aspecto denso con grave merma de su admirable atractivo.

Una práctica no cuantificada pero que a la larga puede producir efectos es la extracción de materiales volcánicos (lavas, olivino, etc.) por los propios turistas o por los isleños para su venta como souvenir; en la laguna de El Golfo puede verse a los turistas, grupo tras grupo, recolectando piedras. El fenómeno afecta también a la extracción de individuos vegetales -particularmente endemismos- para colecciones. Este tipo de extracciones, a pesar de que no esté cuantificado el problema, deben ser objeto de un mínimo pero urgente control y/o regulación.