

## Área VI-A

### EXPERIENCIAS, POLÍTICAS Y ACTUACIONES SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Relator: **Dña. Sara Mur Estada**  
CONSELLERÍA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS DE LA GENERALITAT  
VALENCIANA

1. Experiencias, políticas y actuaciones sobre Ordenación del Territorio.  
*Sara Mur Estada*
2. La Ordenación del Territorio en Andalucía: antecedentes, situación actual y perspectivas.  
*Gloria Vega González*
3. Interpretació de l'estructura territorial de Catalunya
4. Algunos elementos para una Política de Ordenación del Territorio.  
*Adolfo Cazorla Montero*
5. Recomendaciones para una Ordenación del Territorio acorde con la conservación del Medio Natural.  
*Santiago Martín Barajas y Guillermo Díaz Rubio*
6. Sobre Ordenación del Territorio y políticas sectoriales en la Comunidad Autónoma Vasca. (Comentario al Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana).  
*J. Allende*
7. Problemática de los instrumentos de intervención de la Comunidad de Madrid.  
*Nicolás Jiménez Hernández*
8. El marco administrativo del territorio. Relación con la distribución espacial de la población.  
*José Antonio Marcén*

## EXPERIENCIAS, POLITICAS Y ACTUACIONES SOBRE ORDENACION DEL TERRITORIO

### INTRODUCCION

Sara Mur Estada.

El territorio se concibe como el soporte físico global de los procesos productivos y de cualquier otra actividad humana, todos los cuales inciden en ese espacio en el que se asientan provocando un cierto impacto sobre el conjunto del medio. De esta forma, la configuración del territorio es el resultado de múltiples decisiones de localización y uso que provienen tanto de agentes públicos como privados. Mientras las decisiones de estos últimos obedecen a las leyes del mercado, las actuaciones públicas constituyen, en definitiva, la plasmación y concreción de la política de las Administraciones y Organismos Públicos que, por otro lado, influyen también en la actividad privada por medio de una mayor o menor regulación de la misma.

Los distintos procesos de asentamiento sobre el territorio han dado como resultado, en términos generales, una situación conflictiva que pone de manifiesto la incompatibilidad entre actividades que conviven en un mismo ámbito espacial y han generado unos importantes déficits de recursos, infraestructuras, dotaciones y equipamientos que deterioran enormemente las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de la sociedad. Se hace, por tanto, necesaria una cierta intervención pública que arbitre las soluciones adecuadas a esa problemática.

Si tenemos en cuenta el espacio tal como se ha concebido anteriormente, la Política Territorial, entendida como aquella que tiene por objeto directa o indirectamente el territorio, no será una política más sino que constituirá una determinada manera de enfocar globalmente la política económica, social, cultural y medioambiental de cualquier nivel de la Administración. Tal parece ser la idea que subyace en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, al definir a ésta como "... la expresión espacial de la política económica... concebida como una aproximación

interdisciplinaria y global que tiende a un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio a través de un concepto director".

Como es bien conocido, la Ordenación del Territorio comenzó a abordarse en España en los años sesenta con los Planes de Desarrollo, siendo su hito posterior más significativo la Ley del Suelo de 1975. El establecimiento del Estado de las Autonomías, tras la promulgación de la Constitución de 1978 completada con la aprobación y puesta en marcha de los distintos Estatutos, constituye el inicio de una nueva etapa, tanto a nivel conceptual como de práctica política.

El nuevo periodo se inicia en una situación de crisis económica generalizada, contexto que va a marcar todas las actuaciones de política económica y también, como es lógico, las de política territorial. Algunas de las vías de salida de la crisis que se vislumbran, como la modernización de las infraestructuras productivas de cara al desarrollo del potencial endógeno de cada una de las Comunidades Autónomas, tiene una relación directa con los aspectos espaciales de las políticas adoptadas.

Con estas premisas, a partir de 1982-84, las Comunidades Autónomas han comenzado a abordar de nuevo la Ordenación del Territorio desde las competencias exclusivas que, en esta materia, les otorga la Constitución y sus propios Estatutos. La forma de acometer esta tarea ha sido diferente en unos casos u otros aunque los objetivos finales son los mismos: la mejora de la calidad de vida y una distribución territorialmente más equilibrada del bienestar social y económico. En general puede hablarse de dos maneras de enfocar la problemática territorial: elaborando una normativa específica de carácter general en forma de Ley de Ordenación del Territorio, donde se establecen los criterios básicos y se diseñan nuevos instrumentos de planeamiento; o bien sin esa formalización legal de carácter general.

En todos los casos, sin embargo, la idea de Ordenación del Territorio ligada al concepto más amplio de Política Territorial exige definir unos objetivos y diseñar unos instrumentos y estrategia de actuación que permitan lograr a medio plazo los efectos deseados para el conjunto de la sociedad. La ejecución de esa política comprende, de un lado, un conjunto de criterios y normas y, de otro,

inversiones concretas. En este punto no hay que olvidar que las actuaciones públicas tienen un carácter eminentemente sectorial y que, si bien las competencias de la Ordenación del Territorio son autonómicas como se ha indicado anteriormente, las competencias en las distintas materias que inciden en el territorio (políticas sectoriales) están compartidas y repartidas entre diversas áreas y niveles de la Administración. Como consecuencia de ello, la eficacia de cualquier política territorial obligará a superar, entre otras, dos cuestiones básicas: la coordinación de actuaciones sectoriales y la plasmación de los compromisos de inversión de los planes territoriales en los correspondientes presupuestos de las administraciones públicas.

Todo lo anterior es tratado por las distintas ponencias y comunicaciones presentadas en este área que, como era de esperar, ponen de manifiesto los principales problemas que se plantean hoy en la práctica de la Ordenación del Territorio.

Dentro de la diversidad de temas que indudablemente enriqueceran el debate, el orden en que se presentan pretende hacer un recorrido desde lo general a las actuaciones más concretas, partiendo de las experiencias globales que con enfoques muy diferentes se han producido en varias Comunidades Autónomas en los últimos años.

El planteamiento de instrumentos nuevos de ordenación para el conjunto del territorio, de contenidos muy distintos al menos inicialmente (Plan Territorial General en el caso de Cataluña o Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad de Madrid); el tratamiento de aspectos más particularizados, ligados a la gestión (Sistema de Ciudades y Propuesta de Comarcalización en Andalucía); o la creación y elaboración de una Normas de Coordinación en el caso del área metropolitana de Valencia, pueden servir de base para la reflexión sobre el proceso más adecuado para la elaboración y puesta en marcha de las políticas territoriales de las Comunidades Autónomas.

Un segundo grupo de ponencias abordan aspectos generales como el enfoque de la Ordenación del Territorio con una perspectiva europea (Cazorla Montero A.), o la compatibilidad con la conservación del Medio Natural (Martín

Barajas y Diaz Rubio). El análisis de las políticas sectoriales, su incidencia sobre el territorio y su contribución a la ordenación del mismo, es tratado desde distintos ángulos por varios ponentes (Zanguitu Osa, Allende, García Cebolla, Aramburu Albizuri). La problemática de la coordinación en la aplicación de los instrumentos de ordenación (Jimenez Hernández) o del marco administrativo que en algunas ocasiones constituye un importante handicap para las actuaciones territoriales (Marcén), así como la necesidad de coordinación sobre la base territorial de la ejecución de políticas de desarrollo, asociando de este modo la política económica y la ordenación del territorio (Uribarri Berrojalbiz), completan este grupo.

Por último, aunque no son por ello menos interesantes se presentan una serie de experiencias y actuaciones concretas desde las cuales se abordan de nuevo los principales problemas que actualmente se presentan a nivel territorial (Suarez de Vivero; Arenillas, Burgues y Troitiño; Munuz Santiago; García Heredia y Gomez Lopera, entre otros).

La alta participación y la calidad del contenido de las aportaciones ponen de manifiesto el interés que en estos momentos suscita el planteamiento y puesta en marcha de la Política Territorial a todos los niveles.

## CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Area Temática: Experiencias, políticas y directrices sobre ordenación/  
del territorio.

Ponencia: La Ordenación del Territorio en Andalucía: Antecedentes,  
situación actual y perspectivas.

Gloria Vega González  
GABINETE DE ESTUDIOS

### 1. ANTECEDENTES EN ANDALUCIA

Hasta que en 1979 se producen las transferencias de competencias del / Estado a la Administración Autonómica en urbanismo y ordenación del territo-  
rio no cabe reconocer la existencia sino de algunas aisladas iniciativas en  
esta materia. En 1977 la Administración Central puso en marcha los estudios  
previos a la realización del Plan Director Territorial de Coordinación de /  
Andalucía. Dichos estudios dieron como resultado una voluminosa información  
de escaso valor.

Con base en la Ley del Suelo de 1956 se realizaron en la década de los  
60 algunos Planes Comarcales (Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Sevilla,/  
Vega de Granada) de muy escasa virtualidad ordenadora; la mayoría de ellos  
nunca se aprobaron, aunque desde su estado embrionario sirvieron para justifi-  
ficar actuaciones que nunca hubieran sido integrables en el planeamiento mu-  
nicipal. Los aprobados, y por tanto efectivos, fueron rápidamente negados /  
por las corporaciones locales al reinstaurarse la democracia.

Sólo cabe reconocer una incidencia efectiva en la organización territo-  
rial real a los polos de desarrollo instaurados por los respectivos Planes/  
de Desarrollo y ello no en todos los casos (Huelva, Sevilla, Granada y Cór-  
doba) así como a los planes sectoriales de transformación en regadío y colo-  
nización, ampliamente operativos, en términos físicos, en el valle del Gua-  
dalquivir.

Por último el estado del planeamiento urbanístico en 1979 era de escaso desarrollo. Las principales ciudades andaluzas se habían iniciado en esta materia a comienzos de siglo con los proyectos y planes de Reforma Interior y de Ensanche; las capitales de provincia, principalmente, disponían / de planes generales de dos generaciones (años 40 y 60) y un cincuentenar de ciudades medias de un sólo plan cada una de ellas. La mayor parte de este / planeamiento tenía muy escaso valor ordenador territorial por limitar su / consideración del municipio al casco urbano y por su orientación preferente, atenta sobre todo a la generación de plusvalías al suelo urbanizable.

En conjunto, pues, hasta los años 80 Andalucía ha carecido de cualquier planteamiento ordenador general tanto porque no fué elaborado un modelo regional de conjunto (el IV Plan de Desarrollo que tenía esta misión nunca se formuló), como porque la suma de las realizaciones ordenadoras, propuesta o efectivas, nunca compusieron una imagen general, finalista, para todo el territorio.

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, la Ordenación del Territorio se constituye como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. La Consejería de Política Territorial que asume estas competencias se dispone a desarrollar una actividad de gobierno, no ejercida de modo operativo / hasta ese momento por el Estado y de la que no existen referentes.

En efecto, la ordenación del territorio es una práctica política surgida desde las aportaciones de diversas ramas científicas pero que nunca han completado ni refundido sus proposiciones en este sentido. No existe pues / una "teoría" de la ordenación del territorio, ni puede considerarse a ésta / como una disciplina con procedimientos y métodos propios.

Las experiencias antes mencionadas no aportan ni tan siquiera la información básica imprescindible para la elaboración de un diagnóstico global / en que se expliciten los principales problemas territoriales de la región, puestos de manifiesto en una estructura territorial desequilibrada y desar-

ticulada internamente.

Con 87 mil km<sup>2</sup> y siete millones de habitantes, Andalucía es, entre las Comunidades Autónomas españolas, la primera por su población y la segunda / por su superficie. Su extenso territorio presenta además una complejidad / acentuada por la propia diversidad de su configuración física y por los pro- cesos socioeconómicos que, en las últimas décadas, han originado el despo- blamiento de extensas áreas del territorio y la polarización de la activi- dad económica en una serie de áreas -capitales de provincia y algunas zonas del litoral- que se traducen en importantes diferencias territoriales en renta, oportunidades de empleo y dotaciones sociales, el desaprovechamien- to de los recursos productivos y la degradación progresiva del medio ambien- te.

## 2. LA POLÍTICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA DECADA DE LOS 80

Por acuerdo del Consejo de Gobierno se inician en 1982 los trabajos pa- ra la redacción de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio al objeto de fijar las referencias territoriales básicas que orienten la -/ práctica administrativa de intervención.

Pero el propio proceso de redacción de estas Directrices, por los pro- pios técnicos de la Consejería y con escasos medios, da un resultado lento/ en el nivel propositivo, por lo que es preciso fragmentar las propuestas de/ directrices en aquellos sectores, o ámbitos territoriales, en los que por la/ gravedad de los problemas se requiere una mayor agilidad. Se aborda pues la ordenación del territorio de forma jerarquizada, atendiendo en primer lugar a los principales sistemas y estructuras organizativas de la Comunidad Autó- noma -Definición del Sistema de Ciudades y Plan General de Carreteras-; a / los ámbitos territoriales de mayor conflictividad urbanística o territorial -Directrices Territoriales del Litoral, Avances de Ordenación del Litoral, / P.D.T.C. de Doñana y su Entorno, Bases de coordinación del planeamiento pa-

ra las aglomeraciones urbanas-; así como en relación con el medio físico- / Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico y Natural, Planes / Especiales de Protección del Medio Físico-. Paralelamente y de forma priori- / taria, se realiza un programa de planeamiento urbanístico hasta cubrir un / 75% de los municipios andaluces.

El marco territorial de referencia que los trabajos de redacción de -/ las Directrices van paulatinamente conformando, es recogido en estos docu- / mentos y en los Programas de Planificación Económica de la Junta de Andalu- / cía -Plan Económico de Andalucía 1984-86 y Programa Andaluz de Desarrollo / Económico 1987-90-, por lo que a través de estos instrumentos, la ordenación / del territorio va adquiriendo virtualidad, convirtiéndose en una práctica / efectiva en la Comunidad Autónoma.

En una valoración de conjunto, este esfuerzo ha aportado además un re- / ferente nuevo a Andalucía en relación a la ordenación de su territorio; re- / ferente constituido tanto por sus aspectos generales como por otros más con- / cretos y básicos tales como la disponibilidad de una abundante cartografía, / la medida y acotación de muchos fenómenos anteriormente mal conocidos, y la / revelación de valores y potencialidades inéditas del territorio. Por otra / parte estos trabajos han supuesto por primera vez en Andalucía una implanta- / ción mayoritaria de la legislación en materia urbanística y territorial y / la subsiguiente incorporación a la cotidianeidad administrativa de sus prin- / cipios y exigencias.

De los documentos anteriormente mencionados se sintetiza a continua- / ción el contenido y significado de aquellos que por abarcar a la totalidad / del territorio poseen una mayor capacidad de integración.

Estos son el Sistema de Ciudades, el Plan General de Carreteras y el / Programa de Protección del Medio Físico. No se hará mención al programa li- / toral por ser éste objeto de una ponencia específica en este mismo Congreso.

2.1. El Sistema de Ciudades y la Propuesta de Comarcalización. El proyecto / de comarcalización se inicia en Andalucía en base a un mandato imperativo establecido en la "Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma" al Consejo de Gobierno, en el sentido de fomentar fórmulas asociativas encaminadas a lograr una mejor distribución de los escasos recursos y a obtener la máxima funcionalidad de las inversiones públicas. Surge pues como una necesidad derivada de la práctica administrativa de planificación y programación de inversiones sin que existieran, por falta de tradición comarcal, referencias marco que permitieran establecer bases de partida sobre las que desarrollar el proceso de comarcalización.

La comarcalización responde por tanto a necesidades de gestión derivadas de la propia administración -cooperación intermunicipal para / gestión de servicios mancomunados, coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico, planificación e infraestructuras y servicios, etc.-, por lo que la división territorial pretendida debía ser aquella que mejor cumpliera los requisitos para la gestión y planificación mencionados.

Tras un largo proceso, en el que se incluye la publicación para la participación pública de la propuesta, y la continua profundización en / la metodología empleada para obtener un mejor conocimiento de la estructura territorial de Andalucía, se publicó un nuevo documento (\*) en el que además de explicar la metodología empleada en el proyecto, se definen / con detalle los principales centros articuladores de la región, se señalan las áreas desestructuradas y se establecen los distintos niveles de articulación territorial, las dotaciones que han de contener y las distancias máximas de los usuarios a los centros de servicios.

Se realiza, en definitiva, una propuesta de organización territorial entendida como la delimitación de unos ámbitos para la prestación de /

servicios en unas adecuadas condiciones de eficacia. El resultado fue / la configuración de 122 ámbitos básicos articulados por 135 centros (en 13 comarcas existe una centralidad compartida) y 26 ámbitos intermedios entre los básicos y la provincia, justificados por dimensión poblacio—nal, distancia a las capitales y por ser susceptibles de incorporar fun—ciones relevantes.

El proyecto se desarrolla desde la Consejería de Política Territo—rial como base fundamental para la formulación de las Directrices Regio—nales de Ordenación del Territorio, en las que la delimitación de ámbi—tos territoriales se convierte en el primer requisito para el análisis / y diagnóstico territorial de la región.

Desde el punto de vista político, el proyecto de comarcaización / se sitúa hoy en un segundo plano dentro de lo que constituye el reorde—namiento territorial de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, esta división supone la base territorial de referencia para el desarrollo de las planificaciones sectoriales de la Junta de An—dalucía. Así, el Plan General de Carreteras, el Mapa de Atención Prima—ria, el Mapa Escolar, el Plan General de Instalaciones Deportivas, el / Mapa de Servicios Sociales o la propuesta de Organización de Demarca—ción Judicial se organizan en función a esta delimitación.

Además, el Sistema de Ciudades propuesto es utilizado para confor—mar la base estadística de la Comunidad, siendo empleado también por en—tidades financieras y para desarrollar los programas económicos: Opera—ciones Integrales de Desarrollo y Programas de Interés Comunitario de / la CEE, Zonas de Acción Especial y Planes Territoriales de la Comunidad Autónoma. En suma, aun cuando todavía se está lejos de la institucionaliza—ción de la comarca como ente administrativo intermedio entre el munici—pio y la provincia, la división comarcal se consolida como marco terri—torial a efectos de planificación y gestión pública.

2.2. Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios Protegidos. En Noviembre del 82 tras la formación del primer Gobierno autónomo, se acuerda por la Consejería de Política Territorial la redacción de los P.E.P.M.F. y el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos para cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma.

Se introduce de esta forma el concepto de protección de medio físico en el panorama actual del planeamiento y gestión del territorio, adoptándose las primeras medidas para afrontar los más significativos problemas medioambientales que exigen, dada la naturaleza continua, sistémica e interrelacionada del medio físico, superar la discontinuidad de las políticas urbanas locales y la fragmentación de las distintas políticas sectoriales, adoptándose una perspectiva amplia e integrada de alcance territorial.

Se adopta la figura del Plan Especial dada la flexibilidad con que la legislación urbanística contempla a la misma, pero situándose en un contexto amplio de objetivos para la protección de los recursos naturales, a fin de que los objetivos específicos de los Planes Especiales adquieran coherencia territorial. Las características socioterritoriales y la problemática y procesos asociados a la utilización social de los recursos, requieren que la protección de los mismos sea abordada en un marco genérico de ordenación territorial, en el que adquieran pleno sentido las medidas cautelares-urbanísticas de protección de los recursos y elementos naturales y territoriales.

Los Planes Especiales deben entenderse pues, como un desarrollo instrumental que la política urbanística hace de las directrices, objetivos y criterios de la política territorial-ambiental de la Junta de Andalucía. Su contenido se estructura a partir de tres elementos básicos: la Normativa, el Programa de Actuación y el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos. La Normativa constituye el contenido sustantivo de los Planes puesto que contiene las determinaciones reguladoras de usos, acti-

vidades y procedimientos a través de los cuales el Plan se hará operativo como instrumento de la política territorial.

Los Programas de Actuación recogen el conjunto principal de actuaciones de la administración que se estiman necesarios para mejor gestión de los Planes y, más genéricamente, para el alcance de los objetivos de ordenación y protección territorial que éstos persiguen.

El Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos constituye un documento complementario del Plan, aunque funcionalmente ambos estén íntimamente imbricados incluso por exigencia legal (art. 25.15 y 85 R.D.). Su eficacia protectora le deviene de su vinculación con el Plan y su misión se centra en identificar y descubrir los distintos espacios que el Plan protege especialmente, aportando para ello la documentación gráfica necesaria y la descripción literaria de sus límites.

- 2.3. El Plan General de Carreteras. Junto al Sistema de Ciudades y la división del territorio en ámbitos funcionales, el Plan General de Carreteras constituye el instrumento básico para la definición del modelo de articulación territorial de la región.

La red de carreteras existente, concebida principalmente/ para servir de articulación con el exterior de la región, presenta sus mayores déficits en los niveles intermedios y locales, que afectan especialmente a los espacios intrarregionales, propiciando la desarticulación interna del territorio. El Plan General de Carreteras se redacta / así con un objetivo principal: la vertebración e integración territorial de Andalucía a fin de contribuir a igualar sus niveles de desarrollo económico.

El modelo territorial de referencia lo constituye el Sistema de Ciudades y de acuerdo con el mismo se establecen los criterios de zonificación del Plan. La categorización de centros definida en la propuesta de sistema urbano- capital regional, centros subregionales, cen-

tros intermedios y centros básicos-, funcionan como nudos de comunicaciones sobre los que se articulan, equilibradamente, las conexiones de / las redes de carreteras en todo el territorio.

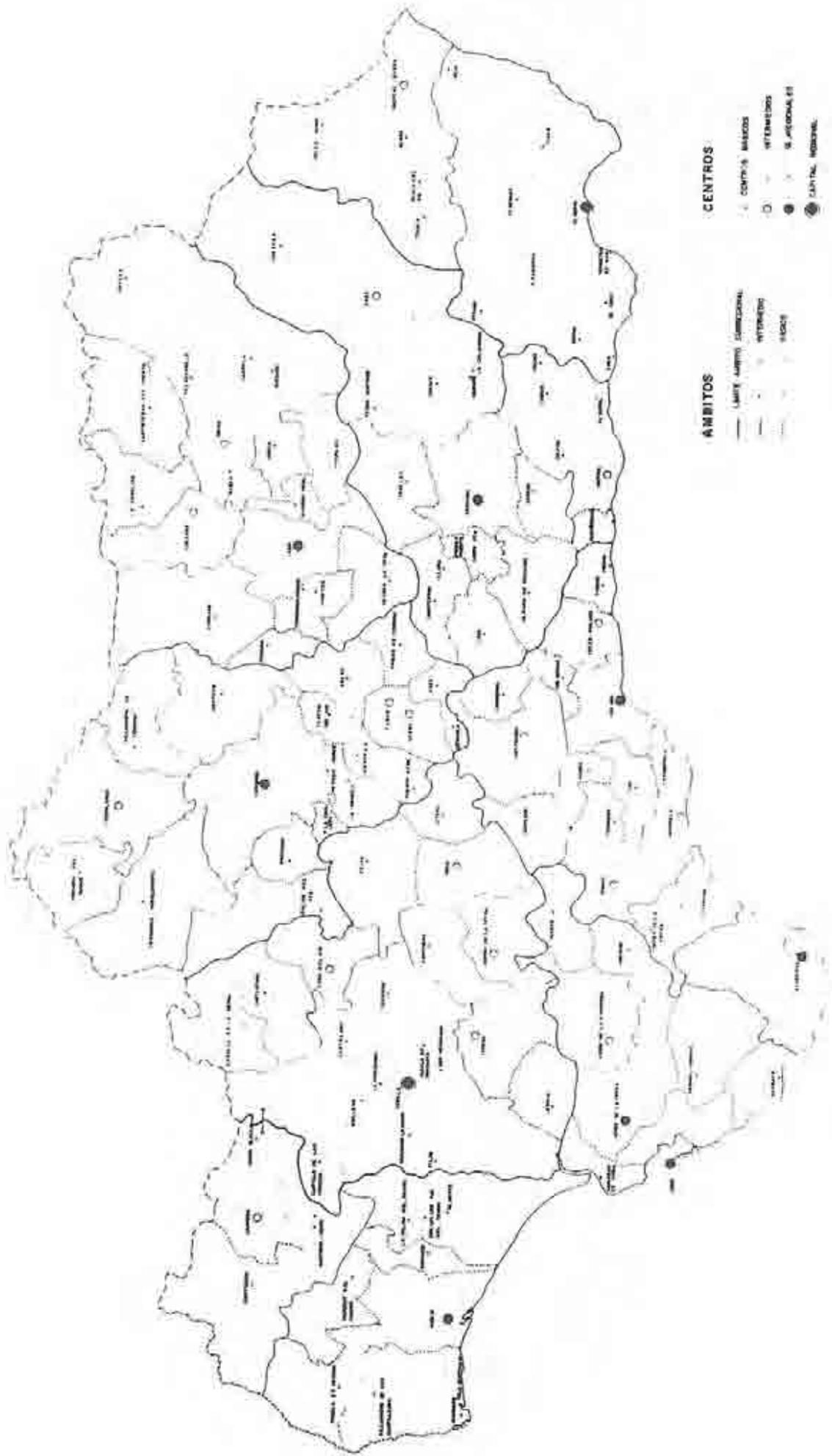
Varios son los aspectos que es necesario destacar del Plan de Carreteras:

En primer lugar, el Plan realiza una planificación global de todas / las carreteras de Andalucía, con independencia de cual sea el organismo gestor o titular de las mismas. De este modo se trata de coordinar la / actuación y el esfuerzo inversor de las distintas administraciones actuantes para lograr una mayor racionalidad y eficacia en la acción.

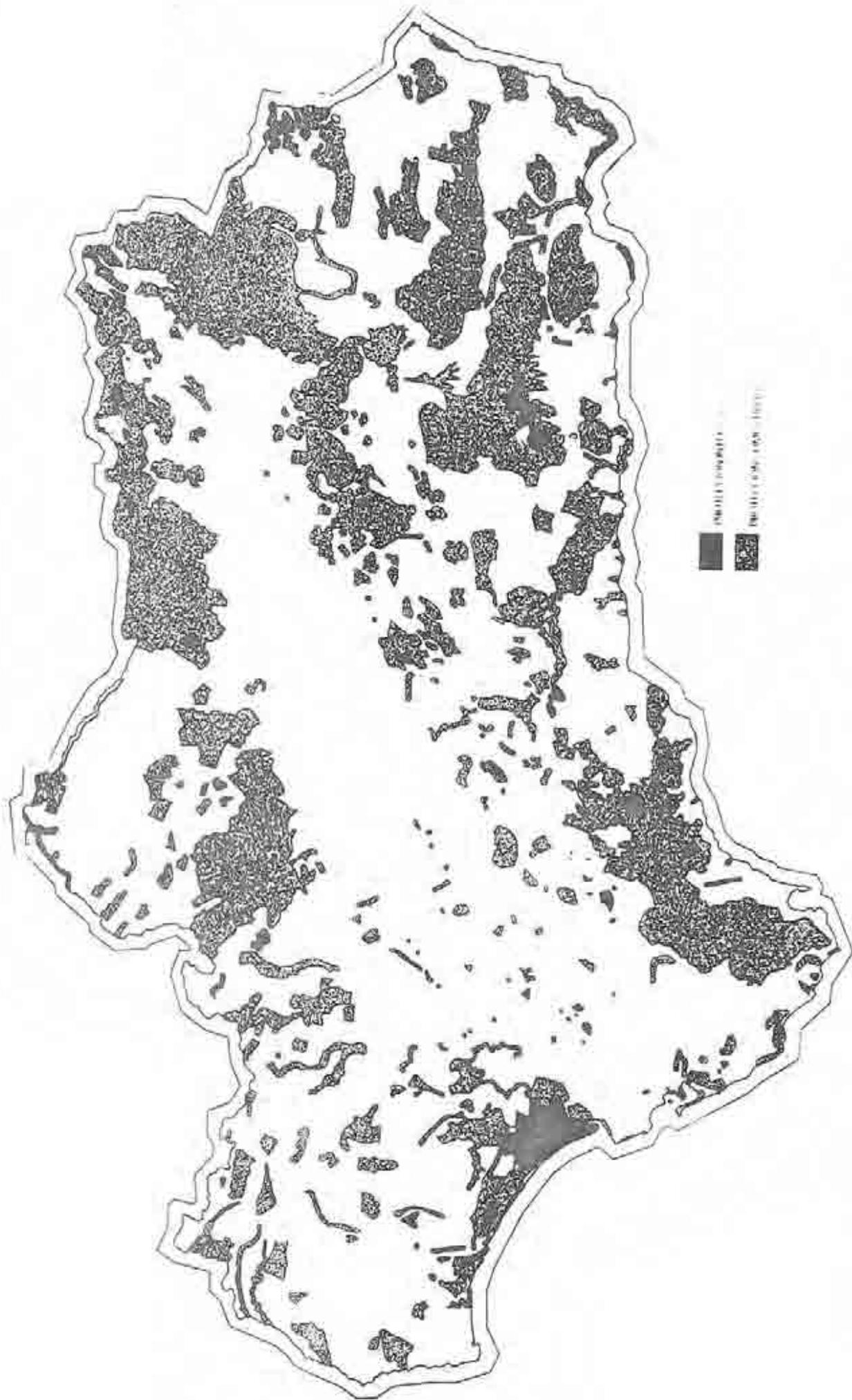
En segundo lugar, el Plan establece la jerarquización de toda la / red, explicitando los objetivos, funciones y estándares mínimos que cada uno de los niveles de la red han de cumplir. El Plan determina cuatro categorías de redes -red básica funcional, red intercomarcal, red comarcal y red local-, realiza la planificación de los dos primeros niveles y desarrolla, en forma de Avance, el nivel comarcal.

En tercer lugar, el Plan contempla todos los proyectos necesarios / para cumplir los objetivos propuestos, y establece el nivel de prioridades para los dos primeros cuatrienios, evaluando el volumen de inversiones necesarias. En su conjunto el total de inversiones previstos por / el Plan alcanza los 267 mil millones. Ello da idea de las carencias detectadas y obliga a fijar un período amplio de vigencia -veinte años- / para conseguir los resultados deseados.

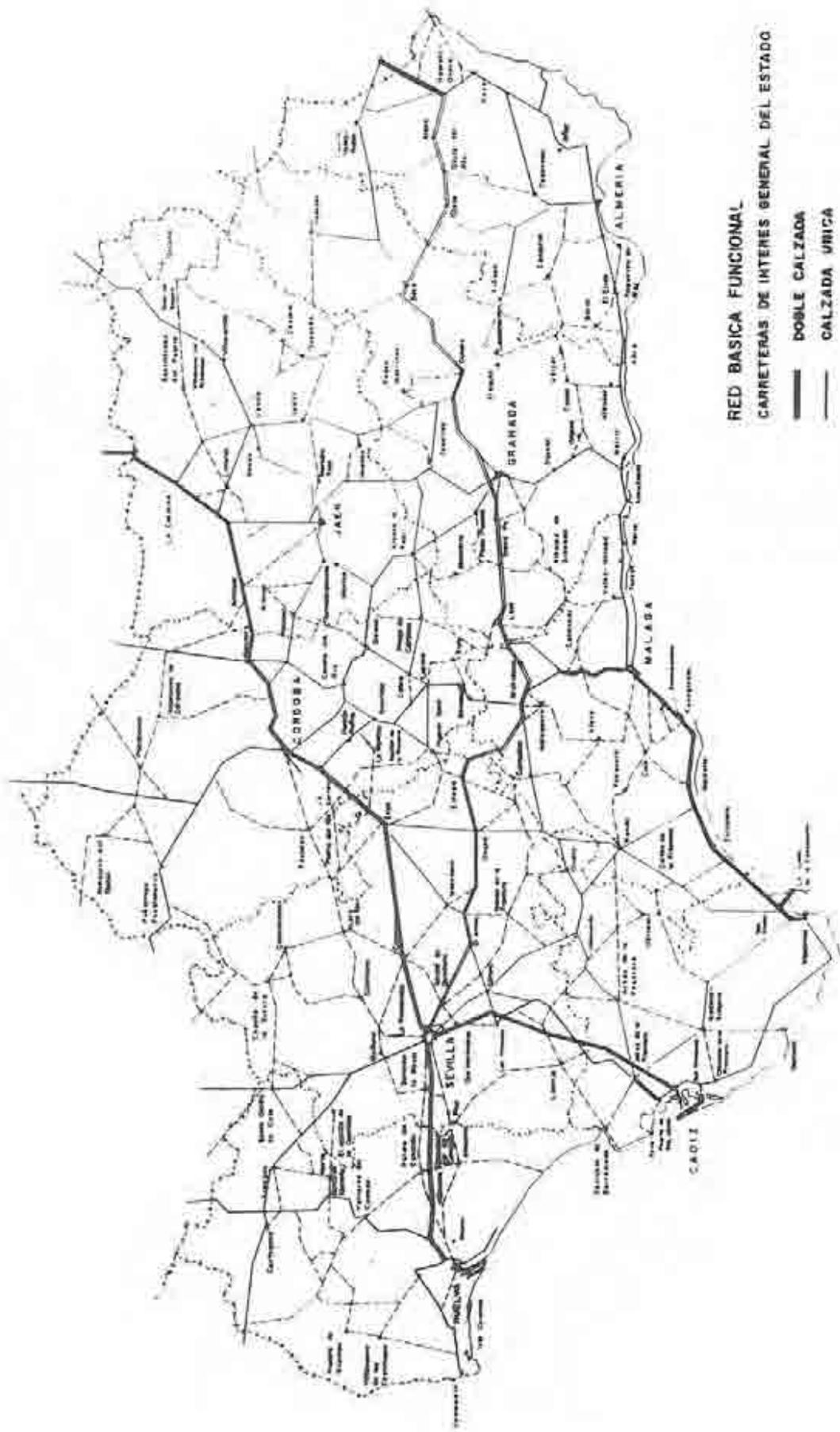
El Plan General de Carreteras de Andalucía se integra y se configura como pieza clave dentro del conjunto de acciones e instrumentos sectoriales puestos en práctica por el gobierno de la Junta de Andalucía / para la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma. Se mejoran a / través de la red básica funcional las relaciones de Andalucía con el exterior y las comunicaciones intrarregionales, tratando de integrar el /



**PROPUESTA DE SISTEMA DE CIUDADES**



ESPACIOS CATALOGADOS POR LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCION DEL MEDIO FISICO



RED BASICA FUNCIONAL  
 CARRETERAS DE INTERES GENERAL DEL ESTADO

— DOBLE CALZADA  
 — CALZADA UNICA

CARRETERAS AUTODOMICIAS

— DOBLE CALZADA  
 — CALZADA UNICA

RED INTERCOMARCAL  
 - - - - - CALZADA UNICA

PLAN GENERAL DE CARRETERAS. RED PRINCIPAL

bajo Guadalquivir con las provincias orientales, se potencia a través / de la red intercomarcal el sistema básico de ciudades promocionando las cabeceras comarcales como centros motores de desarrollo y se refuerza a través de la red comarcal las relaciones de estos centros con sus ámbitos de influencia.

### 3. LOS NUEVOS PROGRAMAS DE ORDENACION TERRITORIAL

Todo este conjunto de trabajos, destinados a establecer la estructura / territorial básica, no ha producido, como hubiese sido deseable, una propuesta comprehensiva de todo el territorio en la que se integren de forma relacionada todos los sistemas que lo configuran y caracterizan; por otra parte, la vinculación con la planificación económica regional y con la programación sectorial de los distintos departamentos es todavía débil y la escala subregional hasta ahora no se ha tratado sino como mero ensayo y con instrumentos de carácter muy diferente.

En razón a estas carencias, los programas de ordenación del territorio para el presente cuatrienio 87-90 se dirigen hacia tres grandes frentes o niveles de planificación:

3.1. El Plan Territorial. Se ha dado un fuerte impulso para la culminación / de las Directrices en la línea de lo que ya es una práctica generalizada en las regiones y países de la Comunidad Económica Europea: la realización de un Plan Territorial que sirva de marco a las políticas sobre / el medio natural, socioeconómicas y sectoriales.

En este momento se están culminando los diagnósticos y avances propósitos que servirán de base para la discusión en las comisiones interdepartamentales de seguimiento del Plan y que a tal efecto van a / constituirse en los próximos meses.

3.2. Las Estructuras y Sistemas Territoriales. Paralelamente se está completando el estudio y la planificación de las estructuras y sistemas territoriales aún no abordados, pero de imprescindible consideración.

Entre los ya iniciados se encuentran los siguientes:

- . Sistema hidrológico e hidráulico. Tras la culminación del proceso de transferencias en esta materia, el programa tiene como objetivo aportar criterios de ordenación y regulación a un sistema no considerado íntegramente hasta el momento. La condición de recurso escaso y disputado del agua en Andalucía, principalmente en la mitad oriental, y la casi total adecuación entre los límites de las principales cuencas y los de la Comunidad Autónoma, da un sentido propio de ordenación del territorio a la planificación de este sector, dada su interrelación con otros aspectos territoriales, socioeconómicos y ambientales.
- . Sistema portuario. La incidencia de estas infraestructuras en la planificación territorial resulta necesaria en una Comunidad con 800 / kilómetros de costas y 27 puertos. Aunque ocho de éstos sean de "interés general" y por tanto de competencia estatal, el conocimiento de los flujos que utilizan estos puertos reflejan las relaciones de mercado y por tanto el impacto de las infraestructuras de transportes en la economía regional. La planificación portuaria influye pues en la política de transportes terrestre y en la concentración de funciones en el área territorial aneja a cada puerto.

Por otra parte, en relación con la infraestructura portuaria de competencia autonómica, se está realizando un estudio de adecuación de estas infraestructuras a la demanda náutico-deportiva que permita la adecuación de los usos que debe soportar un ámbito territorial tan débil como es el litoral. A este respecto, se encuentra ya en el Parlamento para su aprobación, la Ley de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma, en la que se establece una normativa propia y específica para los agentes públicos y privados, que aminore los posibles impactos negativos, tanto sobre el medio como ligados al uso pú-

blico del litoral.

- . Al mismo tiempo la Consejería está poniendo en marcha nuevos programas de interés para la ordenación del territorio. Así, la Base Informativa Territorial (Cartografía y numérica), las nuevas coberturas / cartográficas (en especial el mapa topográfico 1/10.000), el diseño / de la red secundaria (finalizado recientemente), o el programa que / tiene por objeto la regeneración paisajística de Andalucía (iniciado / ya en la zona litoral).

3.3. Ordenación del Territorio a Escala Subregional. Los pasos dados hasta / ahora en este sentido (Plan Director de Coordinación de Doñana y su entorno, Bases de coordinación de áreas metropolitanas) no conforman un / conjunto con estructura propia, sino que son iniciativas no relaciona-- das aunque aportan experiencias y ciertas bases de partida. Este nivel / subregional debe entenderse en sentido abierto y amplio, referido tan / to a unidades naturales que así lo requieran como a agrupaciones de mu / nicipios que por razones funcionales, estructurales o que por razones de proyecto político así lo demanden.

Los análisis de reconocimiento de la diversidad intrarregional, to-- mando como base la Propuesta de Comarcalización, han puesto de manifiesto la existencia de diferentes situaciones que requieren distintos enfo-- ques para los planes o propuestas de ordenación que las aborden.

En algunas comarcas, las de mayor nivel de urbanización, el enfo-- que ordenador estará dirigido a intentar aprovechar las ventajas de es-- cala, potenciando una mejor utilización del territorio para el conjunto de usos posibles. Los temas prioritarios se centran en las infraestruc-- turas y equipamientos y la protección de los espacios singulares.

En las áreas de fuerte expansión agraria, que están sufriendo proce-- sos de transformación radical, se requiere una ordenación integral que / contemple elementos territoriales que no son los convencionalmente abor--

dados por el planeamiento urbanístico.

Los nuevos instrumentos de ordenación integral realizados en base a la reglamentación de FEDER (OID, PNIC) incorporan nuevas perspectivas de integración de la planificación económica y territorial en ámbitos subregionales, pero hacen aún más patente la necesidad de contar con un marco territorial de referencia a nivel regional que dé coherencia al conjunto de intervenciones programadas.

De la breve síntesis realizada sobre la práctica de la ordenación / del territorio en la Comunidad Autónoma andaluza, puede deducirse que, / aunque insuficientes, se han dado pasos importantes que han aportado un / nuevo nivel de comprensión de la conformación y funcionamiento territo-- rial de Andalucía, y la ordenación de las principales estructuras organi-- zativas de la Comunidad.

Se ha señalado el camino para la instrumentación de una ordenación / del territorio más completa y desarrollada pero se ha constatado también, que el marco legislativo ofrecido por la legislación urbanística no es / suficiente para la implementación de las figuras de ordenación previstas en el marco regional y subregional. La Ley del Suelo carece de instrumen-- tos adecuados para coordinación supramunicipal; los Planes Directores de Coordinación están concebidos como figuras de planeamiento macrouurbanís-- ticos que deben cubrir todo un territorio de forma homogénea y onmicom-- prensión, estableciendo una zonificación general.

Se trata pues de una concepción distinta a la que la Comunidad Autó-- noma se plantea, que centre su atención en la definición de las estrate--

gias territoriales de intervención y en la coordinación de las distintas administraciones, organismos y entidades que operan sobre el territorio, a fin de establecer las bases de compatibilización de las distintas políticas económicas y sectoriales y las pautas y criterios de actuación / destinados a reducir los desequilibrios intrarregionales existentes y el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

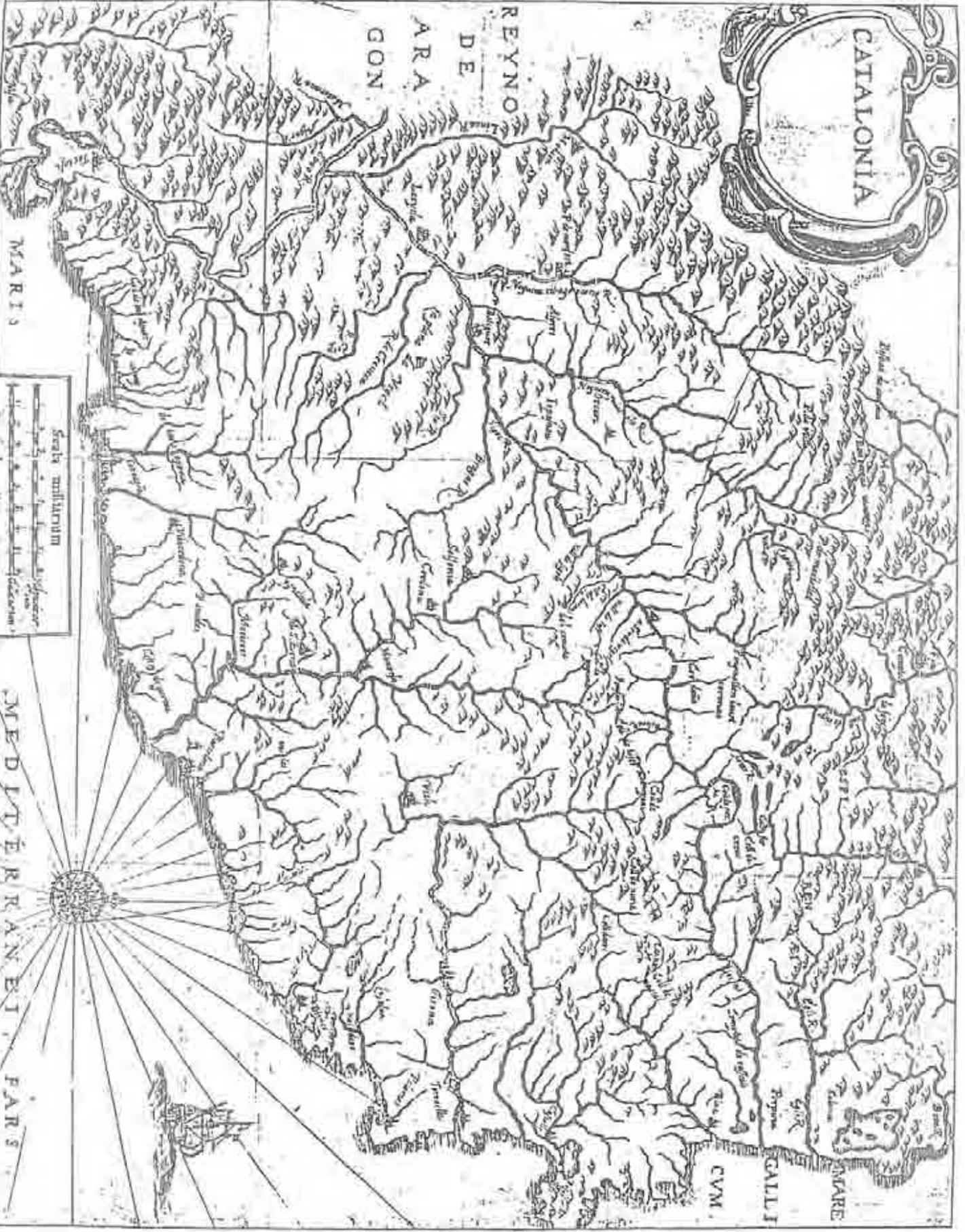
En 1986 se elaboró un anteproyecto de Ley de Instrumentos de Ordenación del Territorio que no ha llegado al Parlamento. Es preciso pues impulsar esta iniciativa a fin de dotar de la normativa propia de ordenación territorial que la realidad demanda y que exige plantear la actuación conjunta de la Administración en aras de unos objetivos que trascienden de lo estrictamente urbanístico.



**INTERPRETACIÓ DE L' ESTRUCTURA TERRITORIAL  
DE CATALUNYA**

# CATALONIA

REYNO  
DE  
ARA  
GON



DATOS DE CATALUÑA FIGURES OF CATALONIA

Una de las 17 Comunidades Autónomas CATALONIA, ONE OF THE SEVENTEEN AUTONOMIES

Superficie; País pequeño..... 3,2 millones de hectáreas, el 6,32% de España, 3,2 MILLIONS OF HECTARES  
SURFACE: LITTLE COUNTRY ..... (Bélgica: 3,05; Holanda: 4,12; Suiza: 4,13; Dinamarca: 4,3; Irlanda: 7; Portugal: 9; Grecia: 13).

Población: notablemente poblado ..... 6 millones de habitantes, 15,78% de España.

POPULATION: REMARKABLE INHABITED ..... (Irlanda: 3,5; Dinamarca: 5,1; Suiza: 6,3; Bélgica: 9,9; Grecia: 9,9; Portugal: 10).

Densidad ..... 191 hab./km2 = 2 hab./ha INHABITANTS PER SQUARE KM ....

DENSITY ..... (Irlanda: 50; Grecia: 75; España: 76; Francia: 100; Portugal: 110; Italia: 186; Gran Bretaña: 231; Alemania Federal: 247; Bélgica: 323; Holanda: 349).

EUR 12: 142 THE EUROPE OF THE 12

Agglomeraciones urbanas: URBAN AGGLOMERATIONS:

Subsistema Central: Barcelona CENTRAL SUBSYSTEM: BARCELONA

Ciudad actual: 10.000 hectáreas de término municipal PRESENT CITY: TEN THOUSAND HECTARES OF MUNICIPAL BOUNDARY

1.754.000 habitantes  
175 hab/ha global

26 municipios (comarca 1953): 47.696 ha  
26 MUNICIPALITIES (DISTRICT 1953) REGION 1953 3.096.748 hab.  
65 hab/ha

7 municipios: Barcelonès 1934-1987: 15.732 ha  
7 MUNICIPALITIES 2.510.000 hab.  
159 hab/ha

Subsistema Norte: Girona, Figueres NORTH SUBSYSTEM ...

Girona ciudad + Sarrià + Salt: 4.894 ha  
101.000 hab.  
20 hab/ha

Región III: 468.342 ha  
427.911 hab.  
0,9 hab/ha

Subsistema Sur: Tarragona-Reus

SOUTH SUBSYSTEM

Tarragona ciudad: 6.224 ha  
CITY OF TARRAGONA... 111.000 hab.  
18 hab/ha

Región III y IV: 460.297 = 192.695 + 267.602 ha  
520.896 = 347.859 + 173.037 hab.  
1,1 hab/ha

Subsistema Interior: Lleida

INTERIOR SUBSYSTEM

Lleida ciudad: 21.175 ha  
109.000 hab.  
5 hab/ha

Región B: 542.025 ha  
290.711 hab.  
0,5 hab/ha

Actividad: País notablemente activo ..... Producto Interior Bruto (a precio mercado): 4,4  
 ACTIVITY REMARKABLE ACTIVE COUNTRY ..... P.I.B. billones de ptas.; 19,34 de España.

(Irlanda: 1,93; Portugal: 3,7; Grecia: 4,4; Dinamarca:  
 4,2; Bélgica: 8,6; Holanda: 12).

PIB por cápita ..... 723.800 ptas; media española: 590.400 ptas.  
 PIB per capita .....

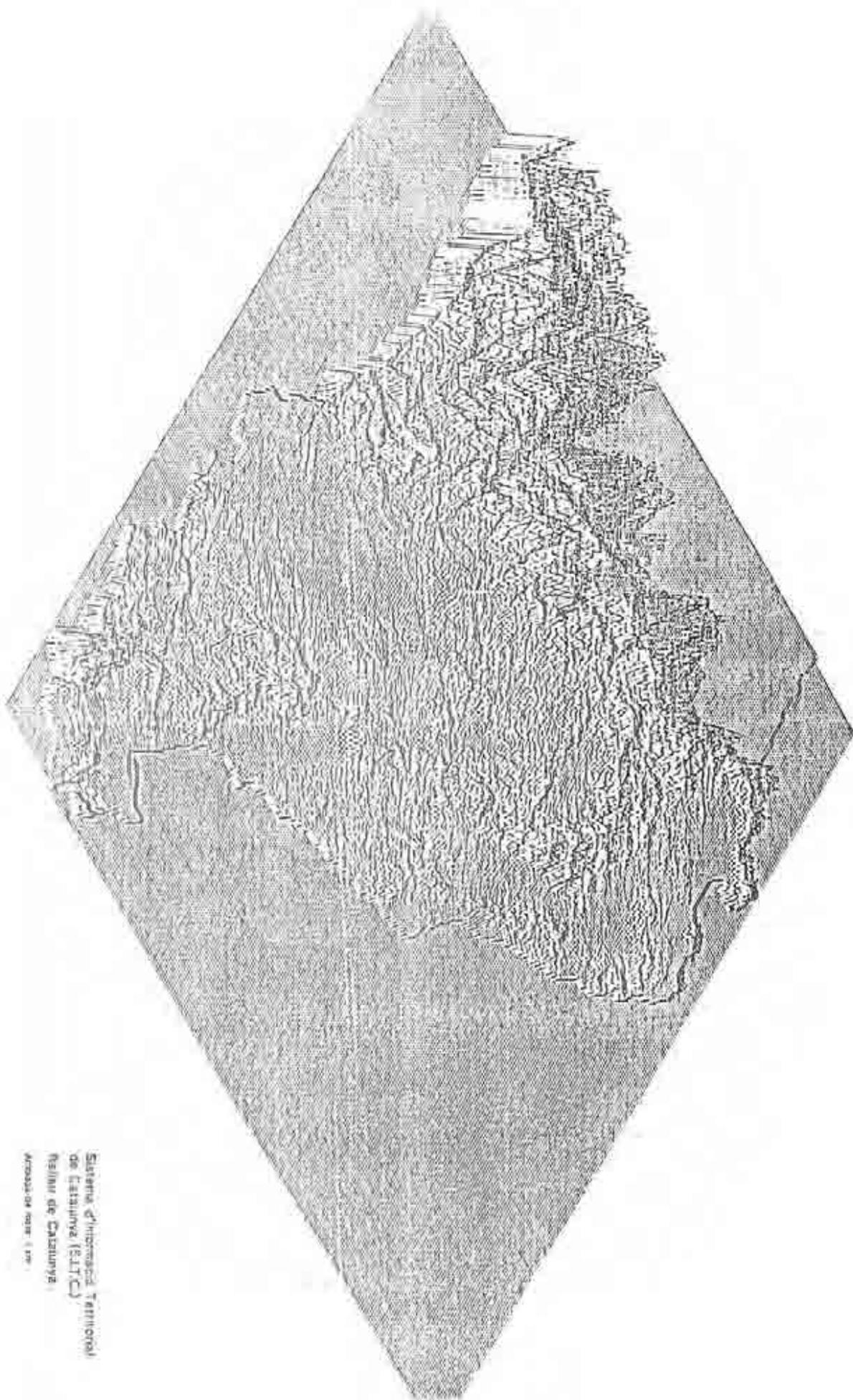
(Portugal: 368.817; Grecia: 447.300; Irlanda: 551.163;  
 España: 590.400; Italia: 712.500; Gran Bretaña:  
 799.000; Holanda: 839.000; Bélgica: 858.000; Francia:  
 920.800; Alemania: 936.000; Dinamarca: 943.000).

Fuente: Eurostat 83

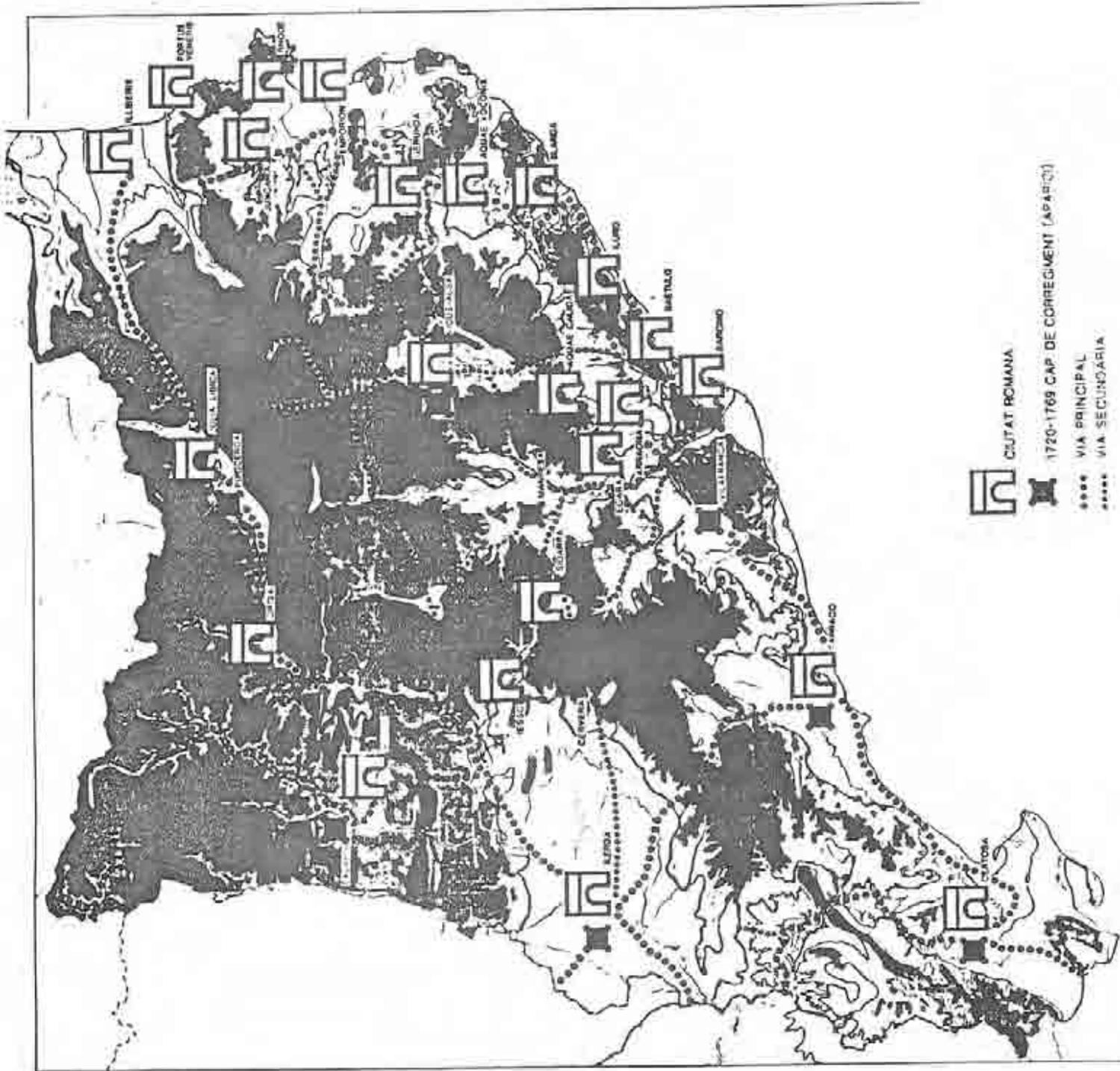
# ESTADÍSTICAS SOBRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS DOCE ESTADOS MIEMBROS COMPARACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA (EUR 12), LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN SOVIÉTICA

	B	D	DK	E	F	GB	GR	I	IRL	L	NL	P	EUR12	USA	SSSR <sup>(1)</sup>
<b>SUPERFICIE</b> miles de km <sup>2</sup>	305	160	41	240	540	241	122	202	20	11	60	161	1200	1000	22000
<b>POBLACIÓN</b> millones de habitantes previsión 2000	11	64	1	24	62	54	13	12	0,5	11	14	16	400	220	22000
	+1,2%	-2,8%		+2,2%	+2,2%	+2,0%	+0,2%	+0,2%		+0,2%	+0,2%	+0,2%	+0,2%	+0,2%	+0,2%
<b>DENSIDAD DE POBLACIÓN</b> habitantes por km <sup>2</sup>	37	400	24	100	110	55	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIO DE MERCADO</b> miles de millones SPA (1)	700	200	100	300	600	300	150	100	10	100	100	100	1000	1000	10000
<b>PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CAPITA</b> SPA (1)	63	310	100	125	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>EXPORTACIONES PER CAPITA</b> ECU (2)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>IMPORTACIONES PER CAPITA</b> ECU (2)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>CONSUMO FINAL PER CAPITA</b> SPA (1)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: DIRECTAT, 1982; (1) SPA = Standard for price adjustment, with 1970 as the base year. The conversion of SPA to dollars is based on the following exchange rates: 1 SPA = 11,2 MFR + 2,2 DM + 2,20 DFL + 7,1 PTA + 0,17 FF + 0,20 DMK + 5,3 B DM + 10,00 LT + 0,15 ML + 2,7 JPF + 2,41 ME + 4,0 DDC + 0,54 JLG.  
 (2) ECU (1980) = 44,75 MFR/DF + 2,21 DM + 2,01 DFL + 134,10 PTA + 8,74 FF + 0,13 DMK + 23,08 DM + 140,10 LT + 0,17 ML + 2,48 ME + 134,22 DDC + 0,53 JLG.



Sistema d'informació territorial  
de Catalunya (SITC)  
Regió de Catalunya  
Escala de 1:100.000



CIVITAT ROMANA



1720-1769 CAP DE CORRECIMENT (APARICI)

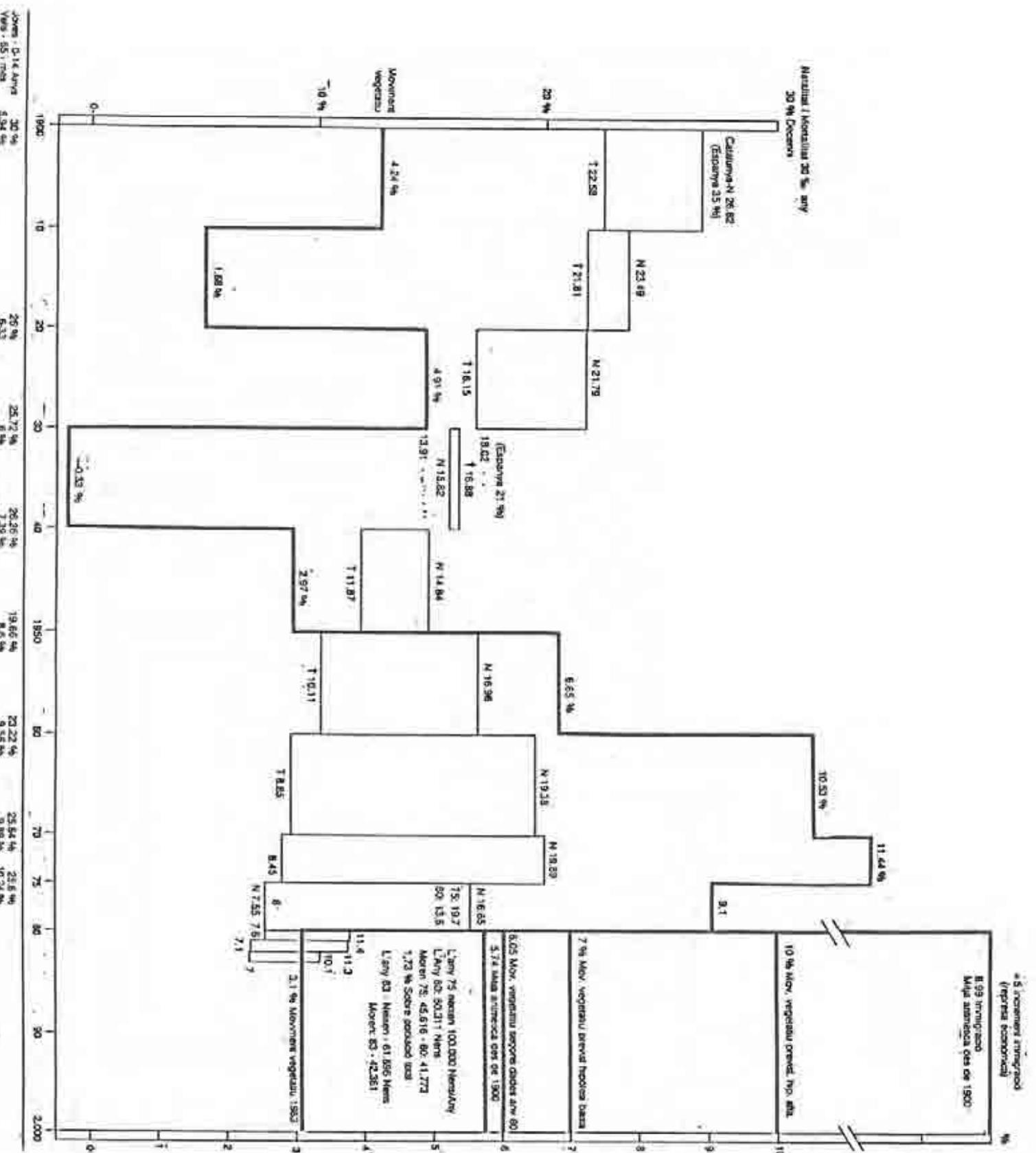


VIA PRINCIPAL

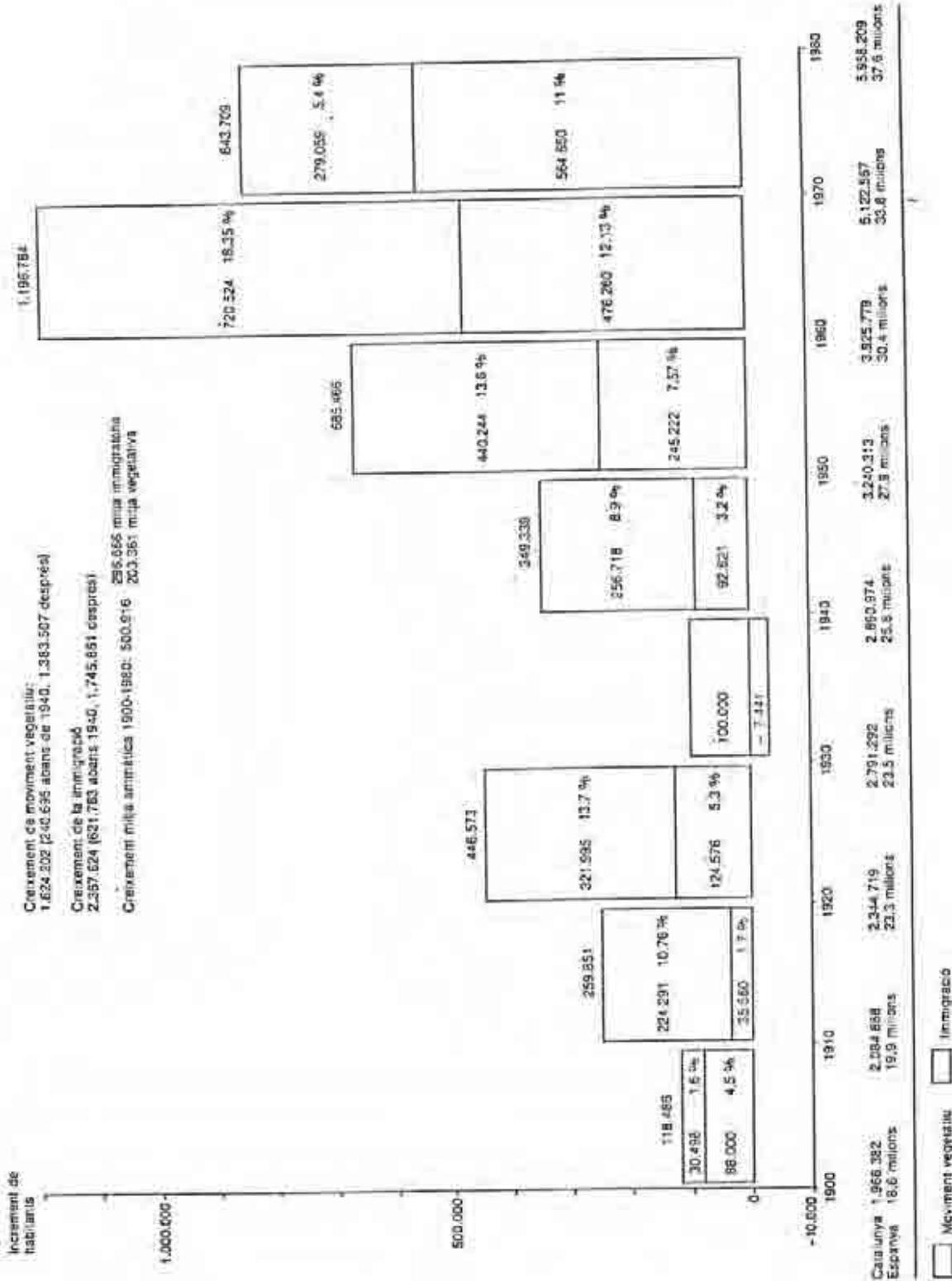


VIA SECUNDARIA

Neutral / Neutral 20 % any  
20 % Decem



# Creixement de Catalunya



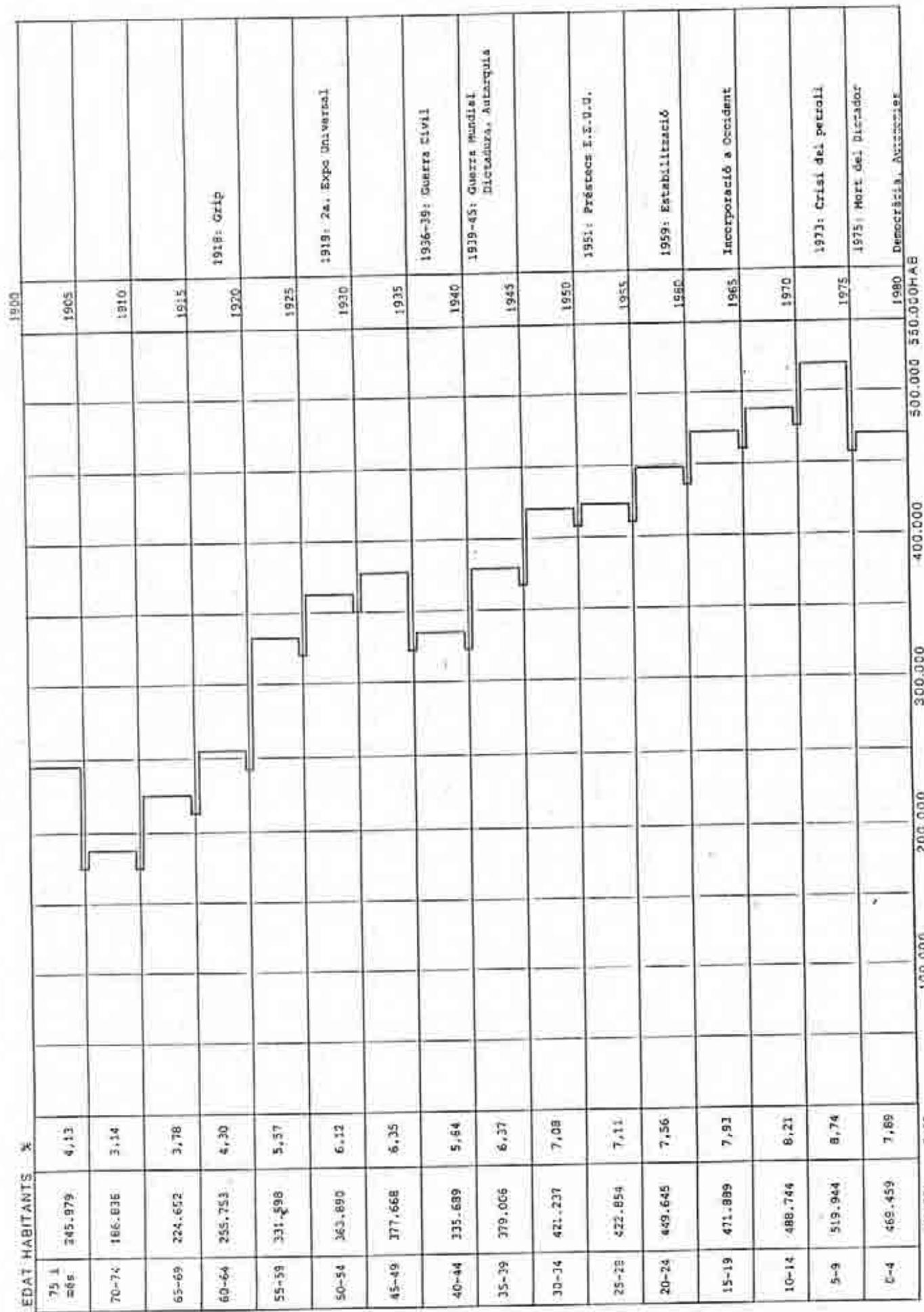
# CATALUNYA - ESTRUCTURA D'EDATS

## 1950 - 3.240.313 HAB.

EDAT HABITANTS %		1850											
75 i més	113.123 165.193 278.316											1870	
70-74												1880	
65-69												1885	
60-64	74.000 86.325 160.325											1890	1888: Expo Universal
55-59	74.000 86.325 160.325											1895	
50-54	97.670 112.940 210.610											1900	
45-49	97.670 112.940 210.610											1905	30.498 immigrants
40-44	109.180 128.628 237.808											1910	
35-39	109.180 128.628 237.808											1915	224.291 immigrants
30-34	127.880 146.200 274.080											1920	1914-18: 1a. Guerra Europea
25-29	127.880 146.200 274.080											1925	321.995 immigrants
20-24	134.500 142.300 277.800											1930	1929: 2a. Exposició Universal
15-19	134.500 142.300 277.800											1935	100.000 immigrants
10-14	101.074 98.674 199.748											1940	1936-1939: Guerra Civil
5-9	106.405 99.574 205.979											1945	256.718 immigrants FI de la Guerra Mundial
0-4	117.736 113.946 231.682											1950	

# CATALUNYA - ESTRUCTURA D'EDATS

1980 - 5.956.414 HAB.



Nota: (últim quinquenni)  
362.521 5,68

Compart. Anterior	Proyectos Residencia	Pro. Activos Pro. Opciones	Tasa	P.T.B. 1981 Millones pes.	Struct. %	Pro %	Acum a/Pro Act	Tasa Acum	Zerocross date (Year de cross)	P.T.B. 90%	Index
4	AGUILAR 6,576,000 Supt. 8,728,800 Ba.	17,111 Net: 1,855,200 Oct: 1,422,700	28,27 22,63	5. P.T.B. 0,121* S. Ind. 0,528 Com. 0,218 Serr. 1,824 Fond. 2,721	11,8 19,7 3,- 60,5 100		426,500	21,5	5. P.T.B. 21,8 B S. Ind. 16 B Com. 9 B Serr. 22,8 P 100	415,100	71,5
8	CAJALONTE 6,095,800 Supt. 1,151,800 Ba.	15,96 Net: 2,212,500* Oct: 1,586,700*	17,94 20,62	5. P.T.B. 0,112 S. Ind. 1,586 Com. 0,204 Serr. 2,502 Fond. 4,412	3,7 26,- 4,6 56,7 100		445,600*	19,2	5. P.T.B. 4,2 B S. Ind. 25,2 B Com. 7,6 B Serr. 21,- P 100	221,800	125,-
12	INDUSTRIAL 4,840,700 Supt. 799,190 Ba.	17,461 Net: 1,481,100 Oct: 1,285,500	24,72 28,62	5. P.T.B. 0,017 S. Ind. 0,796 Com. 0,166 Serr. 2,712 Fond. 1,651	0,5 10,7 4,5 76,2 100		128,500	17,6	5. P.T.B. 1,1 B S. Ind. 23,1 B Com. 7,8 B Serr. 81,- P 100	756,000*	120,-
15	PALE BASC 2,170,800 Supt. 226,100 Ba.	3,85 Net: 801,100 Oct: 644,200	27,09 29,88	5. P.T.B. 0,043 S. Ind. 0,667 Com. 0,061 Serr. 0,630 Fond. 1,462	3,- 45,6 4,2 47,2 100		160,200	20*	5. P.T.B. 6,1 B S. Ind. 40,2 B* Com. 7,1 B Serr. 46,2 P 100	571,500	116
17	VALLEJO 2,777,900 Supt. 2,220,500 Ba.	5,83 Net: 1,259,100 Oct: 1,128,700	15,98 28,2	5. P.T.B. 0,116 S. Ind. 0,697 Com. 0,149 Serr. 1,227 Fond. 3,250	5, 28,3 6,7 59 100		111,100	17	5. P.T.B. 14 B S. Ind. 20,2 B Com. 14 B Serr. 48,2 P 100	195,100	102,6
18	GALLERIA 2,841,000 Supt. 2,743,400 Ba.	7,4 Net: 1,128,500 Oct: 1,026,300	29,68* 26,11*	5. P.T.B. 0,164 S. Ind. 0,215 Com. 0,110 Serr. 0,740 Fond. 1,220	12,6 21,7 8,2 55,7 100		101,600	9	5. P.T.B. 42,1 B* S. Ind. 16,8 B Com. 6,1 B Serr. 34,9 100	487,600	80,5
8	CHERVELLA 2,597,500 -Clad Supt. 9,414,700 Ba.	6,76 Net: 819,200 Oct: 709,000	21,84 27,2	5. P.T.B. 0,187 S. Ind. 0,238 Com. 0,096 Serr. 0,702 Fond. 1,354	13,8 27,7 7,- 51,5 100		110,200	12,5	5. P.T.B. 27,7 B S. Ind. 20,8 B Com. 8,1 B Serr. 43,4 P 100	525,000	90,4
8	ESPERANZA 38,420,400 Supt. 50,475,000 Ba. 100	190 Net: 13,108,400 Oct: 10,828,100	24,11 28,2	5. P.T.B. 1,446 S. Ind. 6,124 Com. 1,285 Serr. 12,208 Fond. 22,213	6,5 27,7 5,2 57,6 100		2,271,400	17,2	5. P.T.B. 18,7 B S. Ind. 26,5 B Com. 8,1 B Serr. 50,5 100	580,600	100

\* BL DE 17 COMITATU, SEJUNTU FIDUCIARIU IAK DAK FIDUCIARIU DNI TUPU D'VALLEJO.

1983 Ene 19	Anglaterra	45,2	42,8 (Ene 84, 21, Domes 23)	Belgica	14,6	10,28	5. P.T.B. 7,6 B	14,6	14,6	14,6	14,6
	Francia <td>52</td> <td></td> <td>Francia <td>8,9</td> <td></td> <td>8. Ind 25,4</td> <td>8,9</td> <td>8,9</td> <td>8,9</td> <td>8,9</td> </td>	52		Francia <td>8,9</td> <td></td> <td>8. Ind 25,4</td> <td>8,9</td> <td>8,9</td> <td>8,9</td> <td>8,9</td>	8,9		8. Ind 25,4	8,9	8,9	8,9	8,9
	Alemania <td>41,8</td> <td></td> <td>Alemania <td>8,4</td> <td></td> <td>8. Ind 25,4</td> <td>8,4</td> <td>8,4</td> <td>8,4</td> <td>8,4</td> </td>	41,8		Alemania <td>8,4</td> <td></td> <td>8. Ind 25,4</td> <td>8,4</td> <td>8,4</td> <td>8,4</td> <td>8,4</td>	8,4		8. Ind 25,4	8,4	8,4	8,4	8,4
	Alemania <td>41,9</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>8. Ind 25,4</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td>	41,9					8. Ind 25,4				

## LA ACTIVIDAD EN CATALUÑA

### 1) Datos globales

En el marco de la Constitución de 1978, Cataluña es una de las 17 Comunidades Autónomas del Estado. Veámos cuál es su peso:

6ª Comunidad en extensión: 3,19 millones de hectáreas  
6,3% sobre el total de 50.475.000 hectáreas.

2ª Comunidad en población: 6.095.600 habitantes (Banco de Bilbao 1985)  
5.956.414 habitantes (Censo de 1981\*)  
5.956.429 habitantes (Padrón de 1986\*)  
15,86% sobre un total de 38.430.400 habitantes.

\* Fuente: CIDC

1ª Comunidad en producción: 4,4 billones de pesetas  
(a pesar de la crisis económica)  
19,77% sobre un total de 22,3 billones de pesetas

2ª Comunidad en PIB por cápita: 723.300 pesetas  
125% de la media española, 586.600 pesetas

ANY	1910	1930	1950	1960	1970	1980	1983					
51%	1,482,272							1,896,005	1,974,379	2,249,000	2,312,500	
	AGRICULTURA							22.1%	15.6%	5.4%	6.2%	AGRICULTURA
32%	AGRICULTURA							40.3%	41.6%	43.4%	38%	AGRICULTURA
	INDUSTRIA							INDUSTRIA	INDUSTRIA	INDUSTRIA	INDUSTRIA	INDUSTRIA
16%	INDUSTRIA							6.7%	7.5%	10.9%	41.85%	CONSTRUCCIO
	CONSTRUCCIO							29.4%	30.5%	35.5%	51%	CONSTRUCCIO
SERVEIS	SERVEIS							SERVEIS	SERVEIS	SERVEIS	SERVEIS	SERVEIS
	SERVEIS							1.3%	4.8%	1.7%	4.55%	VARIS

⇨ TOTAL ACTIUS

ATUR SENSE ANTERIOR  
OCUPACIO

AGRICULTURA 2,009  
INDUSTRIA 152,400  
CONSTRUCCIO 81,023  
SERVEIS 105,880  
VARIS 122,150

REF. G.3.COMARCAL DE CATALUNYA

1910

1930

1950

1960

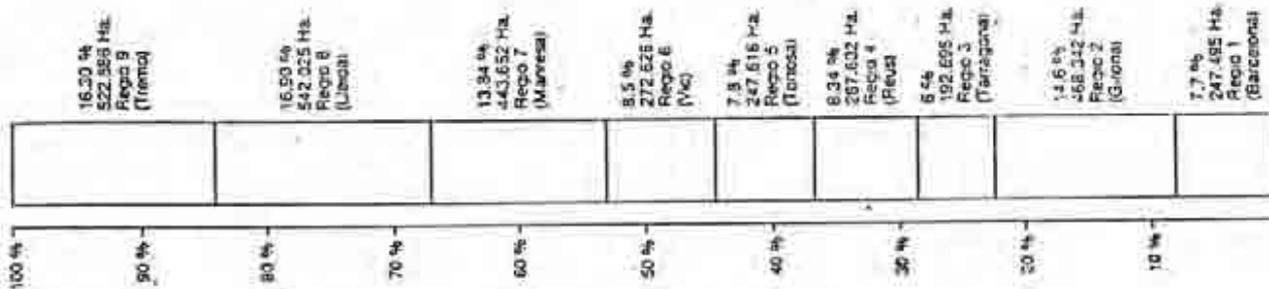
1970

1980

1983

# Poblament de Catalunya per regions

Milions d'habitants 3.204.900



## Increment 1900-1980

Total Catalunya 3.991.825 hab. 100 %  
 Regions 2 a 9 637.336 hab. 17 %  
 Regió 1 3.233.169 hab. 83 %

## Increment 1950-1980

Total Catalunya 2.717.895 hab. 100 %  
 Regions 2 a 9 505.519 hab. 18,6 %  
 Regió 1 2.212.376 hab. 81,5 %

## Increment 1900-1950

Total Catalunya 1.273.931 hab. 100 %  
 Regions 2 a 9 191.607 hab. 15 %  
 Regió 1 1.082.324 hab. 85 %

Regió	Habitants	%
Regió 9 (Trento)	62.158	3,2 %
Regió 8 (Lleida)	197.603	10 %
Regió 7 (Manresa)	120.072	7,1 %
Regió 6 (Vic)	57.425	3,5 %
Regió 5 (Tortosa)	101.172	3,2 %
Regió 4 (Reus)	128.107	7,5 %
Regió 3 (Tarragona)	157.346	9,5 %
Regió 2 (Barcelona)	285.333	13,3 %
Regió 1 (Barcelona)	1.139.836	53 %
Regió 1 (Barcelona)	805.856	41 %
Regió 1 (Barcelona)	805.856	-1 %
Regió 1 (Barcelona)	1.966.333	100 %

## 64.000 2 % Regió 9 Trento

Regió	Habitants	%
Regió 8 (Lleida)	242.766	7,5 %
Regió 7 (Manresa)	201.429	6,2 %
Regió 6 (Vic)	118.720	3,7 %
Regió 5 (Tortosa)	127.939	3,9 %
Regió 4 (Reus)	128.270	3,9 %
Regió 3 (Tarragona)	175.760	5,5 %
Regió 2 (Girona)	289.759	8,9 %

Regió	Habitants	%
Regió 1 (Barcelona)	1.351.543	51,7 %
Regió 1 (Barcelona)	1.858.760	58,3 %
Regió 1 (Barcelona)	3.240.313	100 %

## 51.975 0,85 % Regió 9 Trento

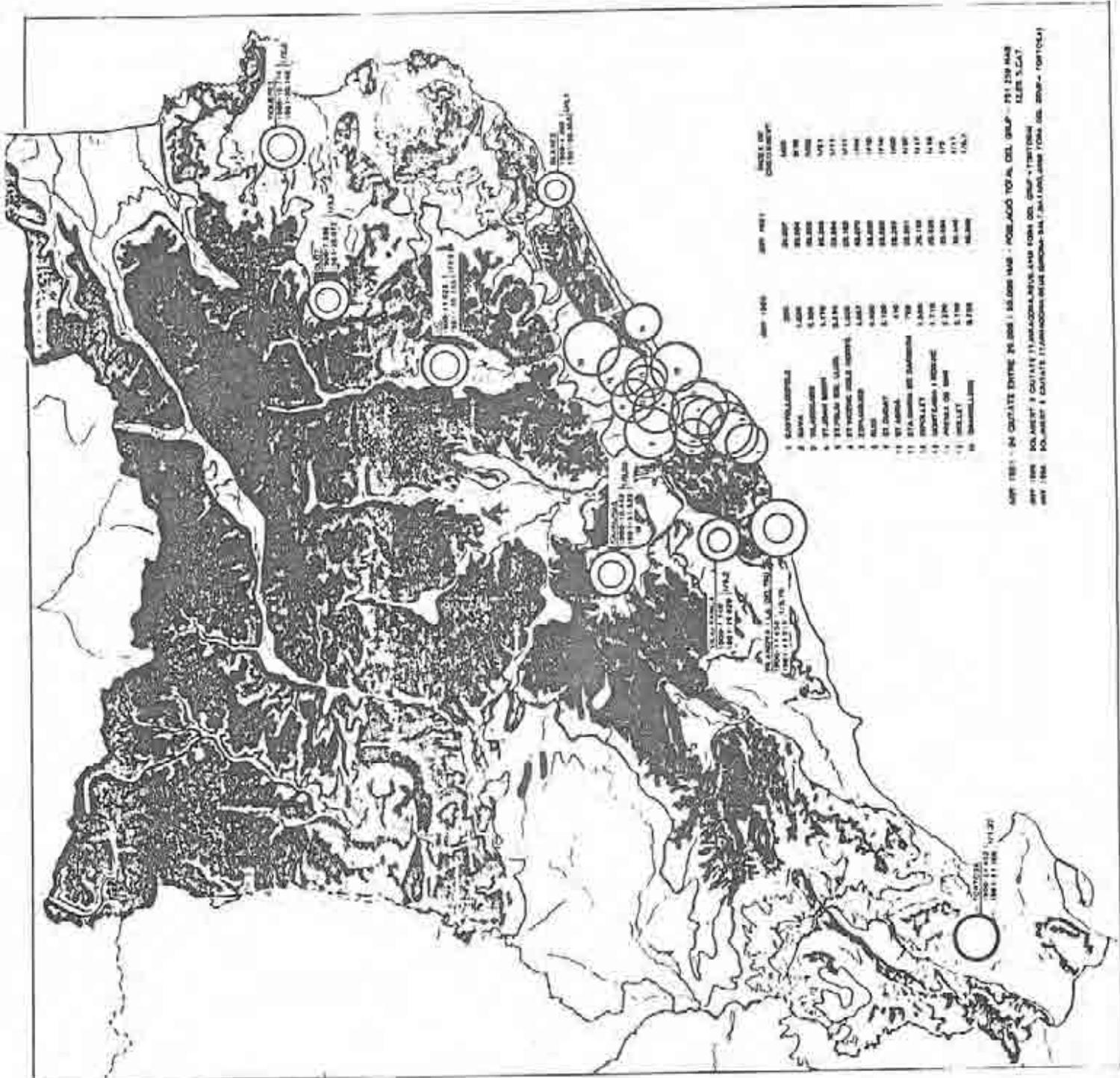
Regió	Habitants	%
Regió 8 (Lleida)	290.711	4,9 %
Regió 7 (Manresa)	291.388	4,7 %
Regió 6 (Vic)	156.537	2,5 %
Regió 5 (Tortosa)	128.734	2,2 %
Regió 4 (Reus)	173.637	2,9 %
Regió 3 (Tarragona)	347.659	5,8 %
Regió 2 (Girona)	427.911	7,18 %

Regió	Habitants	%
Regió 1 (Barcelona)	1.857.163	31 %
Regió 1 (Barcelona)	4.101.045	89 %
Regió 1 (Barcelona)	5.958.208	100 %

Milions d'habitants

Catalunya 1.950 1.950  
 Catalunya 1.566.382 habitants  
 Catalunya 3.240.313 habitants  
 Catalunya 4.955.208 habitants





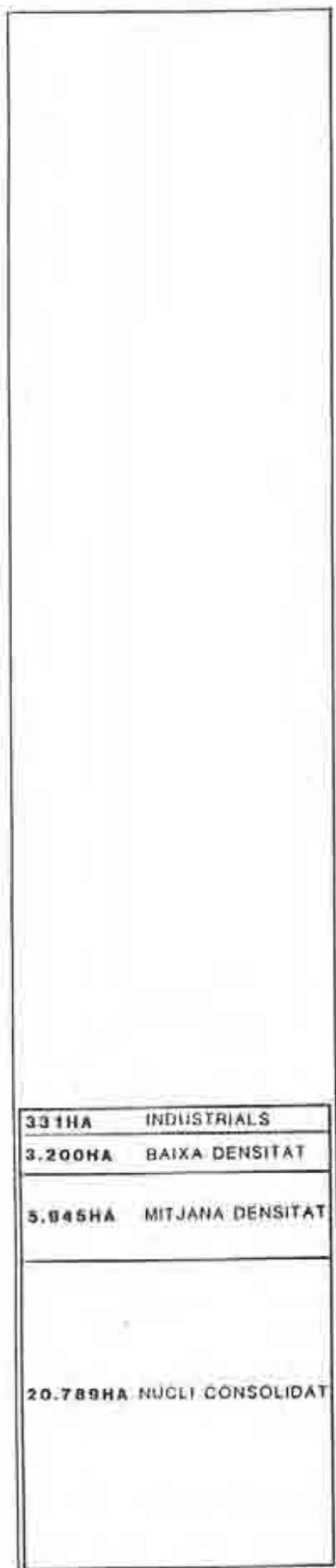
	1946	1951	INDEX OF CIRCULARITY
1. SAN PABLO	280	280	1.00
2. SAN JOSE	1,200	1,200	1.00
3. SAN FRANCISCO	1,100	1,100	1.00
4. SAN CARLOS	1,170	1,170	1.00
5. SAN GABRIEL	1,170	1,170	1.00
6. SAN JUAN	1,170	1,170	1.00
7. SAN JOAQUIN	1,170	1,170	1.00
8. SAN ANTONIO	1,170	1,170	1.00
9. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
10. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
11. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
12. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
13. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
14. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
15. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00
16. SAN JOSE	1,170	1,170	1.00

MAP 1851 - 84 CIRCLES ENTIRE 24,000 - 10,000 MAS - 10,000 TO 24,000 - 241 239 MAS  
 MAP 1850 - 84 CIRCLES 11,000 TO 24,000 MAS - 10,000 TO 24,000 - 241 239 MAS  
 MAP 1848 - 84 CIRCLES 11,000 TO 24,000 MAS - 10,000 TO 24,000 - 241 239 MAS



# SÒL URBANITZAT A CATALUNYA

(DESGLÒS EN ESTUDI)



ANY 1950

30.270HA  
TOTALS



ANY 1980

100200HA TOTALS S.I.T.

PRESENCIA O ABSÈNCIA  
DE URBANITZACIÓ DE  $\frac{1}{4}$  km<sup>2</sup>  
DESGLÒS:  
65.800HA URBÀ  
29.800HA CIUTAT JARDÍ  
46HA URBÀ I PINS O PARC URBÀ  
2.800HA PORT, AEROPORT E  
INSTALACIONS MILITARS,  
AUTOPISTES I ALTRES  
INFRAESTRUCTURES

71.716HA TOTALS DADES A.D.M.  
MEDICIÓ DIRECTA S.CARTOGRAFIA MILITAR



Mapa II.1

**LA POLÍTICA TERRITORIAL**  
 Tractament i explotació de les dades de mobilitat obligada dels municipis de Catalunya (1981).

Les mercats de treball de Catalunya

Mercats intermunicipals

Consultor: VICENT JAUME

---

Municipis segons densitat (1981)

- 5000-20000 hab.
- 20000-100000 hab.
- ▭ 100000-500000 hab.

# MOBILITAT OBLIGADA: TREBALL - CÚM SOL. SEQUITJ 1981

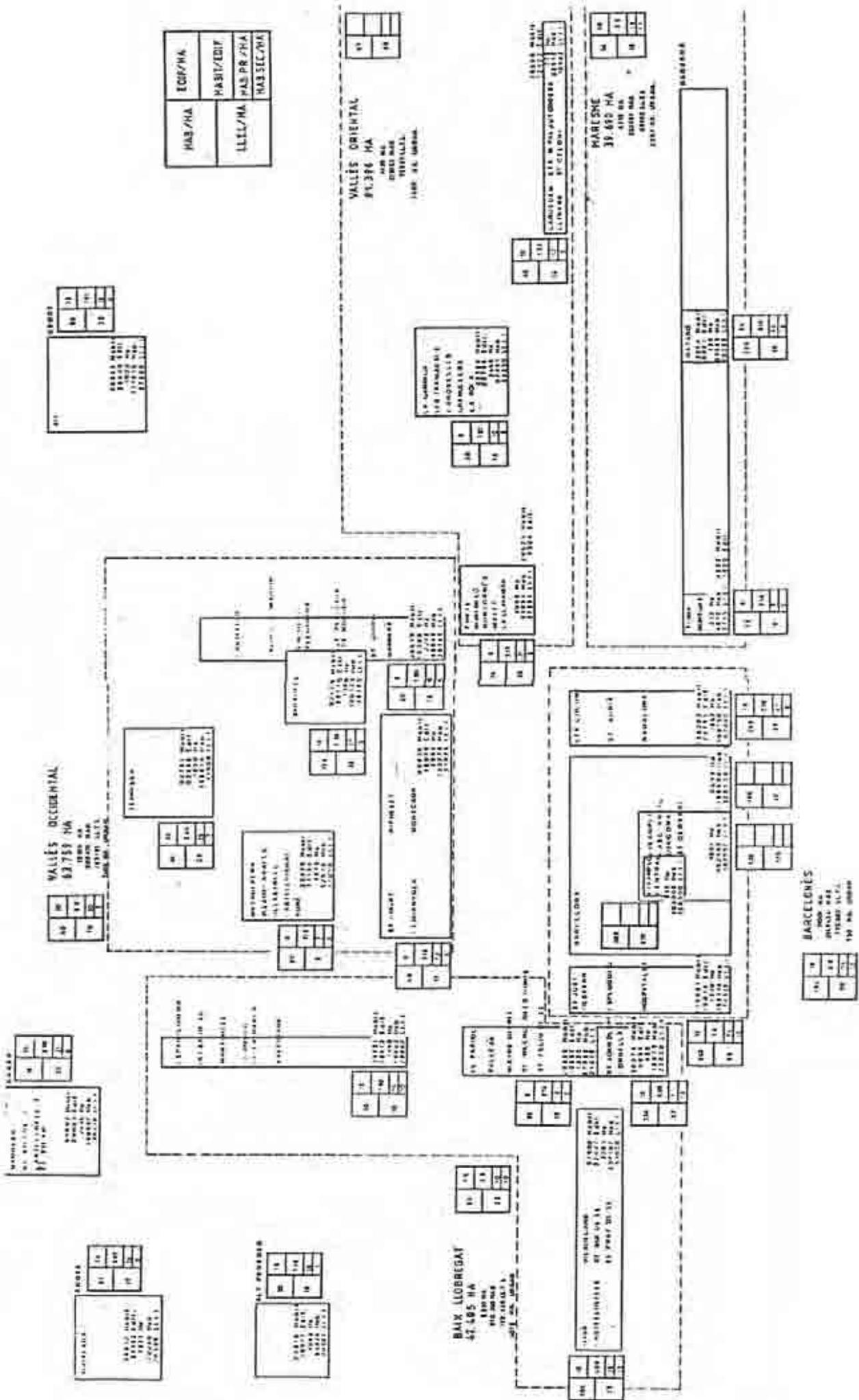
L'HOSPITALS: 295074		BARCELONA: 1.754.579		BARCELONA: 229.780	
85.971	54.527	P.O.R. 561.845	L.I.T.L. 666.395	63.251	31.917
▲		▲		▲	
32.7		18.6%		27.52	
BENEFIT. I.I.T.		104.550		BENEFIT. I.I.T.	
-31.444		171.997		-25.33	
-56.3%		26.2		-60%	
-5 P.O.		67.447		-8.0	
24.350-445		12%		8.162-21.3	
55.800		494.398	494.398	33.996	
64.9%		88%	74%	53%	
30.171	30.171			29.755	29.755
35.1%	55.5%			47%	79%
29.1%				27.52	

TOTAL COLLECTED 1.851		TOTAL COLLECTED 2.316		TOTAL COLLECTED 2.319		TOTAL COLLECTED 2.005		TOTAL COLLECTED 4.105	
BANK OF 115		BANK OF 266		BANK OF 102		BANK OF 790		BANK OF 102	
ST. JOHN REBUY 291		ST. JOHN R. 195							
ST. GEORGE 163		ST. GEORGE 293							
BESONS - 349		BESONS 257		BESONS 235		BESONS 235		BESONS 235	
FORESTAL 198		FORESTAL 116		FORESTAL 116		FORESTAL 116		FORESTAL 116	
CASH 223		CASH 110		CASH 110		CASH 110		CASH 110	
QUIET 134		QUIET 134		QUIET 134		QUIET 134		QUIET 134	
MISCELL 5		MISCELL 5		MISCELL 5		MISCELL 5		MISCELL 5	
GIARDEN 110		GIARDEN 110		GIARDEN 110		GIARDEN 110		GIARDEN 110	
LA P. A. 35		LA P. A. 35		LA P. A. 35		LA P. A. 35		LA P. A. 35	
CONTRAT 235		CONTRAT 235		CONTRAT 235		CONTRAT 235		CONTRAT 235	
GIARDEN 78		GIARDEN 78		GIARDEN 78		GIARDEN 78		GIARDEN 78	
LA P. A. 35		LA P. A. 35		LA P. A. 35		LA P. A. 35		LA P. A. 35	
CONTRAT 235		CONTRAT 235		CONTRAT 235		CONTRAT 235		CONTRAT 235	
MISCELL 790		MISCELL 790		MISCELL 790		MISCELL 790		MISCELL 790	
ALICARD 102		ALICARD 102		ALICARD 102		ALICARD 102		ALICARD 102	
ALPICAT 257		ALPICAT 257		ALPICAT 257		ALPICAT 257		ALPICAT 257	
MOLLERUSTD 54		MOLLERUSTD 54		MOLLERUSTD 54		MOLLERUSTD 54		MOLLERUSTD 54	
ROSELLD 151		ROSELLD 151		ROSELLD 151		ROSELLD 151		ROSELLD 151	
ALMAGNEY 166		ALMAGNEY 166		ALMAGNEY 166		ALMAGNEY 166		ALMAGNEY 166	
ALBODRICK 152		ALBODRICK 152		ALBODRICK 152		ALBODRICK 152		ALBODRICK 152	
PULICED 152		PULICED 152		PULICED 152		PULICED 152		PULICED 152	

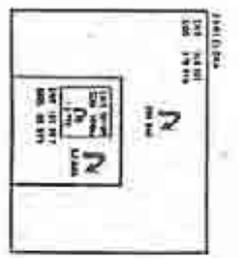
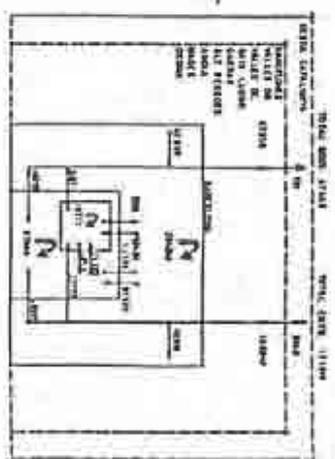
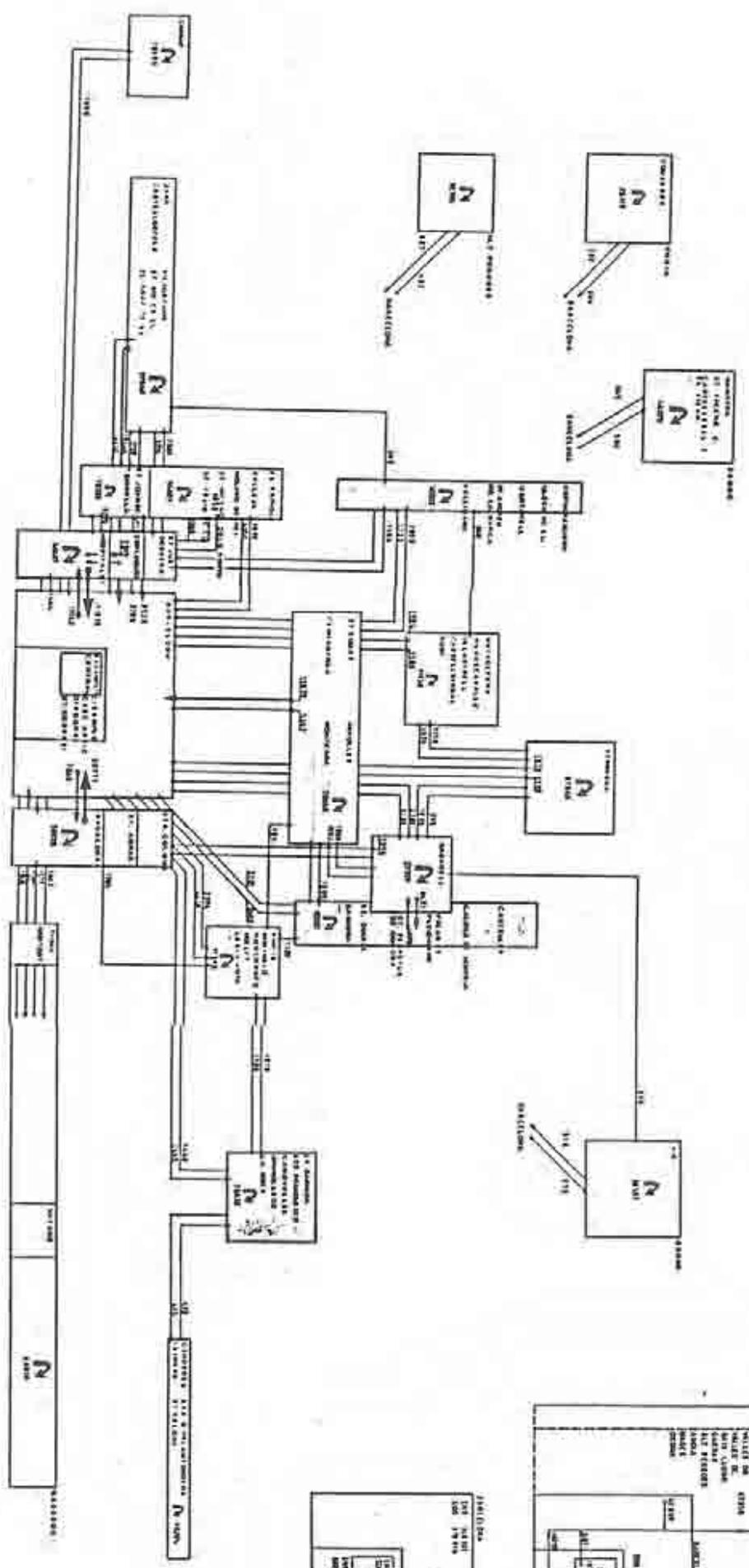
GIRONDA - 86.624		DARRIGOND - 109.112		LEIDA - 106.814	
29.547	30.374	32.122	33.585	25.275	27.102
3423	116%	3798	11.82%	5282	2%
4.250	14.7%	5.261	16%	2.355	8.7%
26.124 - 884%	26.124 - 86%	28.324 - 88%	28.324 - 84%	24.747 - 98%	24.747 - 91.3%
3411	116%	3798	11.82%	5282	2%
4.250	14.7%	5.261	16%	2.355	8.7%
26.124 - 884%	26.124 - 86%	28.324 - 88%	28.324 - 84%	24.747 - 98%	24.747 - 91.3%

MOBILITAT D'ALICARD TREBALL - CÚM SOL SEUTIT - 1981

REGIÓ 1 - NUCLIS URBANS. Dimensions i qualitat de vida, 1980



VIATGES DE TREBALL DE 7 A 8.



# DINÀMICA D'OCUPACIÓ DE SÒL I DEMOGRAFIA

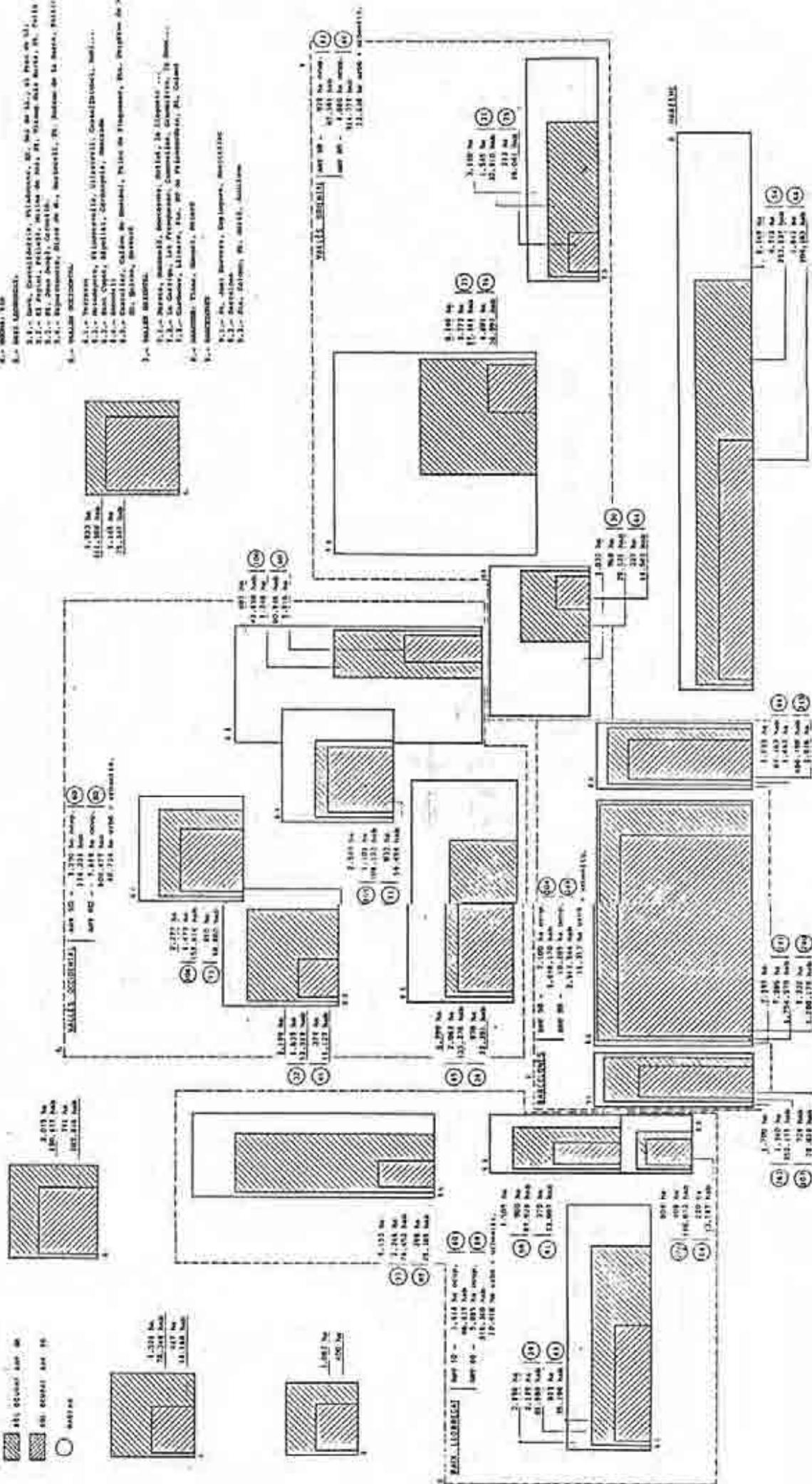
## Plànol 1

- 1.- SÒLS: Ocupació
- 2.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 3.- SÒLS: Ocupació
- 4.- SÒLS: Pla
- 5.- SÒLS: Ocupació

- 6.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 7.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 8.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 9.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 10.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor

- 11.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 12.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 13.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 14.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 15.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor

- 16.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 17.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 18.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 19.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor
- 20.- SÒLS: Ocupació, Pla. Urban. C., desenvolupada i a valor



NUCLIS URBANS. Dimensions i qualitat de vida 1990

HAB/HA	EMP/HA
HABTO/EDH	
HABPR/HA	
HABSEC/HA	

186 Ha.  
 5.057 H.A.  
 1.124 P.O.B.  
 8.119 HAB. (incl. 2.997)  
 1987

64	24
8	10
1	1

388 Ha.  
 18.120 H.A.  
 2.708 P.O.B.  
 8.222 HAB. (incl. 3.208)  
 1987

58	24
8	10
1	1

418 Ha.  
 26.244 H.A.  
 5.498 P.O.B.  
 8.268 HAB. (incl. 2.818)  
 1987

58	24
10	10
1	1

BAIX CAMP 1.432 Ha.  
 108.091 H.A.  
 21.222 H.A.  
 26.178 P.O.B.  
 21.478 HAB. (incl. 20.983)  
 1987

11	11
16	16
1	1

ALT CAMP 1.114 Ha.  
 82.027 H.A.  
 10.212 H.A.  
 10.212 P.O.B.  
 12.048 HAB. (incl. 9.948)  
 1987

14	12
8	8
1	1

ALT ALBERT 1.431 Ha.  
 82.514 H.A.  
 20.282 H.A.  
 20.282 P.O.B.  
 18.978 HAB. (incl. 18.918)  
 1987

58	24
10	10
1	1

TARAGONÈS 7.522 Ha.  
 419.403 H.A.  
 55.443 H.A.  
 22.518 P.O.B.  
 22.518 HAB. (incl. 22.218)  
 1987

13	8
1	1
1	1

BAIX EBRÀ 1.181 Ha.  
 65.281 H.A.  
 12.021 H.A.  
 12.021 P.O.B.  
 17.086 HAB. (incl. 15.718)  
 1987

11	11
8	8
1	1

145 Ha.  
 11.128 H.A.  
 4.229 H.A.  
 4.229 P.O.B.  
 8.208 HAB. (incl. 7.722)  
 1987

24	8
8	1
1	1

465 Ha.  
 18.428 H.A.  
 4.028 H.A.  
 4.028 P.O.B.  
 12.721 HAB. (incl. 12.321)  
 1987

24	8
8	1
1	1

1.211 Ha.  
 105.318 H.A.  
 11.582 H.A.  
 11.582 P.O.B.  
 12.272 HAB. (incl. 12.272)  
 1987

18	8
8	1
1	1

1.118 Ha.  
 5.581 H.A.  
 2.441 H.A.  
 2.441 P.O.B.  
 10.410 HAB. (incl. 8.988)  
 1987

18	8
8	1
1	1

127 Ha.  
 5.243 H.A.  
 1.424 H.A.  
 1.424 P.O.B.  
 2.728 HAB. (incl. 2.728)  
 1987

11	8
8	1
1	1

BAIX PENEDÈS 1.071 Ha.  
 56.570 H.A.  
 20.517 H.A.  
 20.517 P.O.B.  
 21.218 HAB. (incl. 20.181)  
 1987

11	8
2	1
1	1

1.071 Ha.  
 56.570 H.A.  
 20.517 H.A.  
 20.517 P.O.B.  
 21.218 HAB. (incl. 20.181)  
 1987

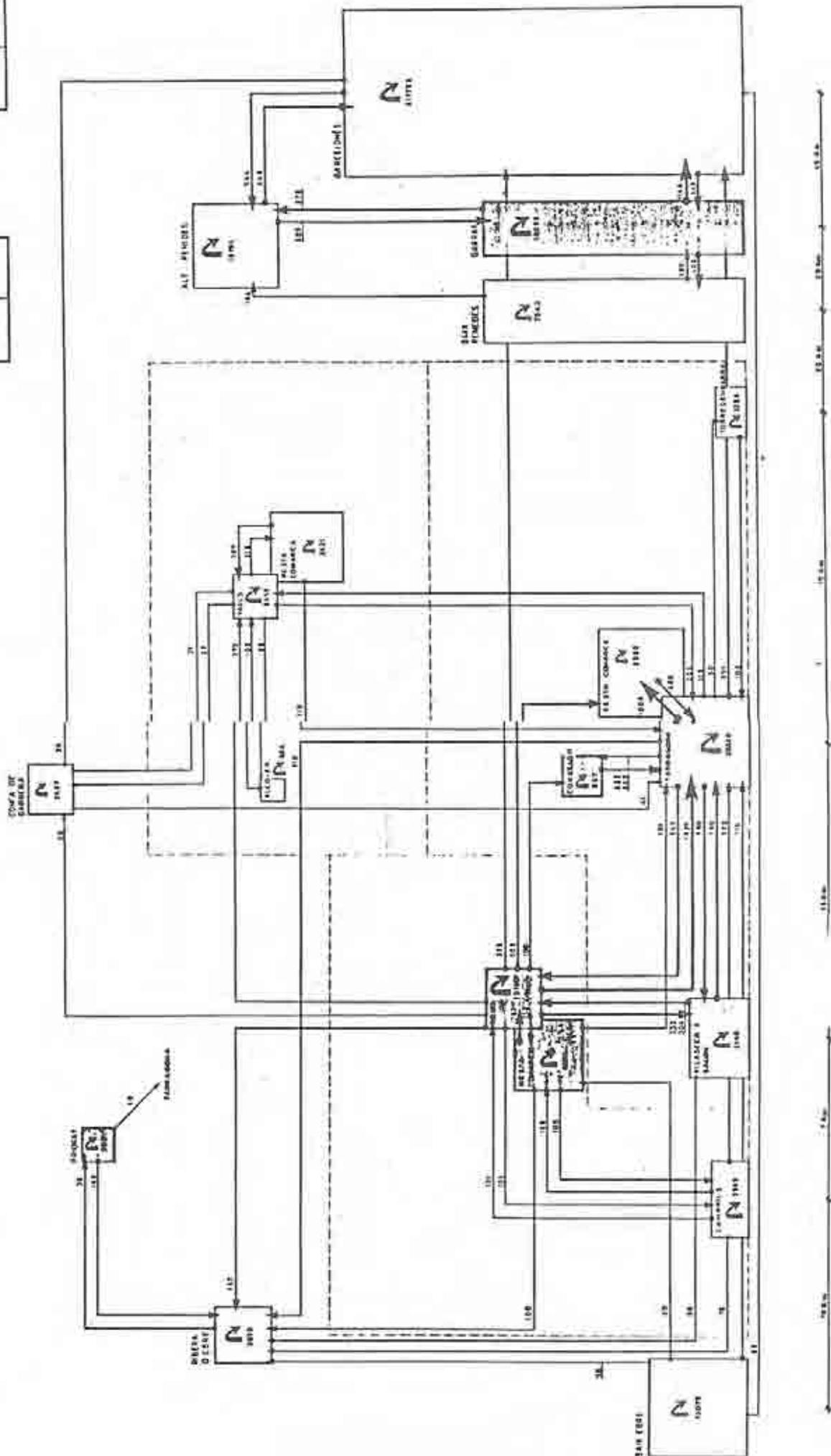
14	8
10	10
1	1

12.285 Ha.  
 5.512.544 H.A.  
 803.606 H.A.  
 776.018 P.O.B.  
 120.278 HAB. (incl. 121.049)  
 1987

14	14
7	7
1	1

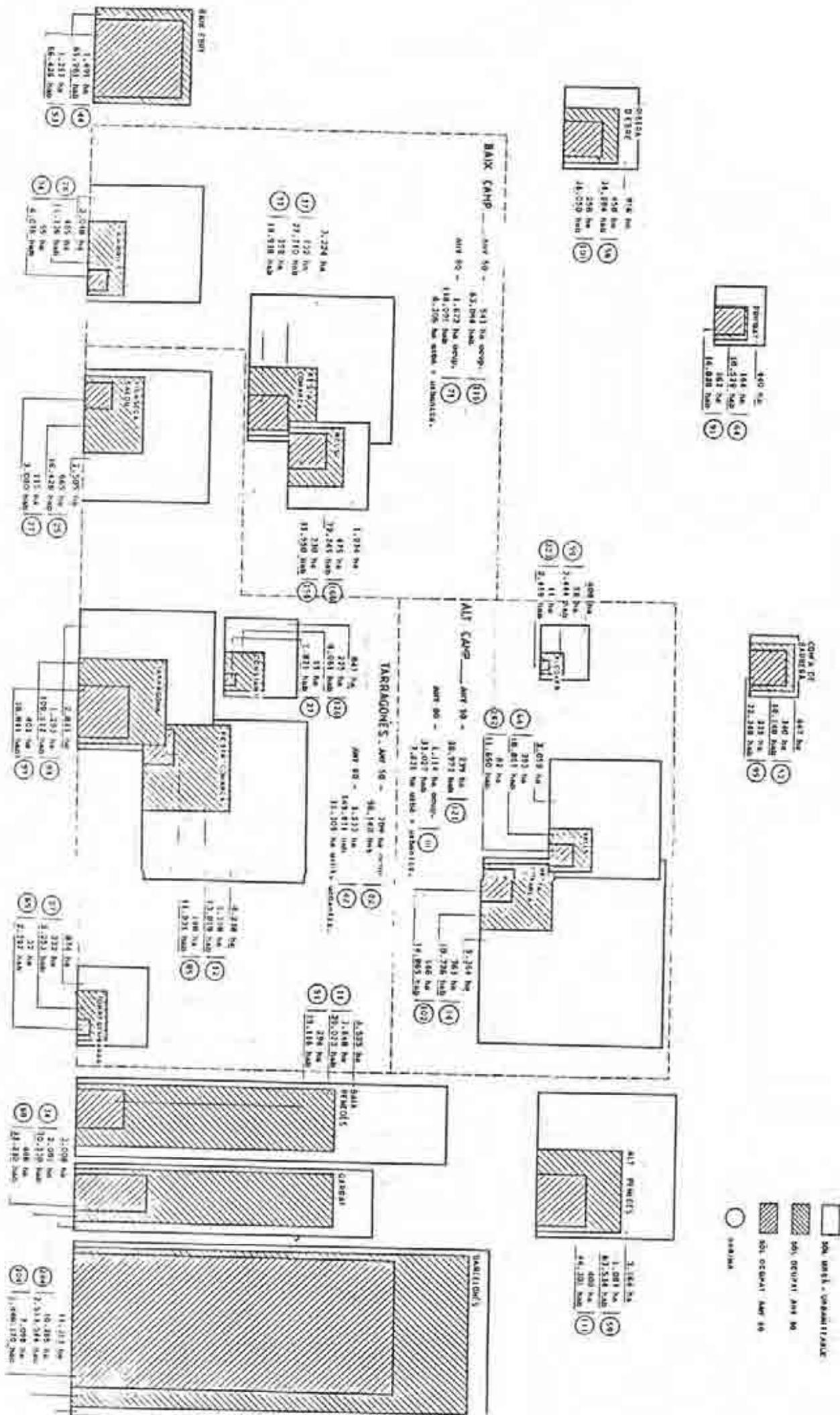
VIATGES DE TREBALL (De 7 a 9 del matí)

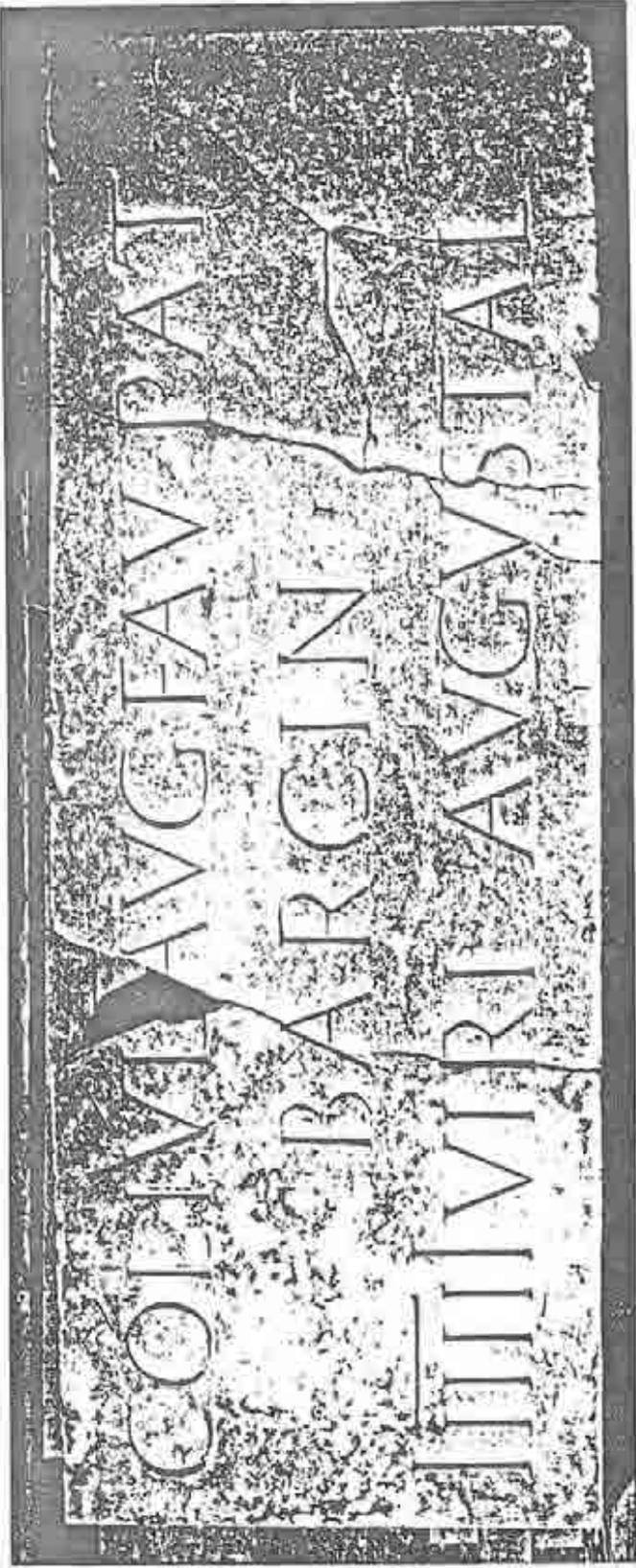




# DINÀMICA D'OCCUPACIÓ DE SOL I DEMOGRAFIA

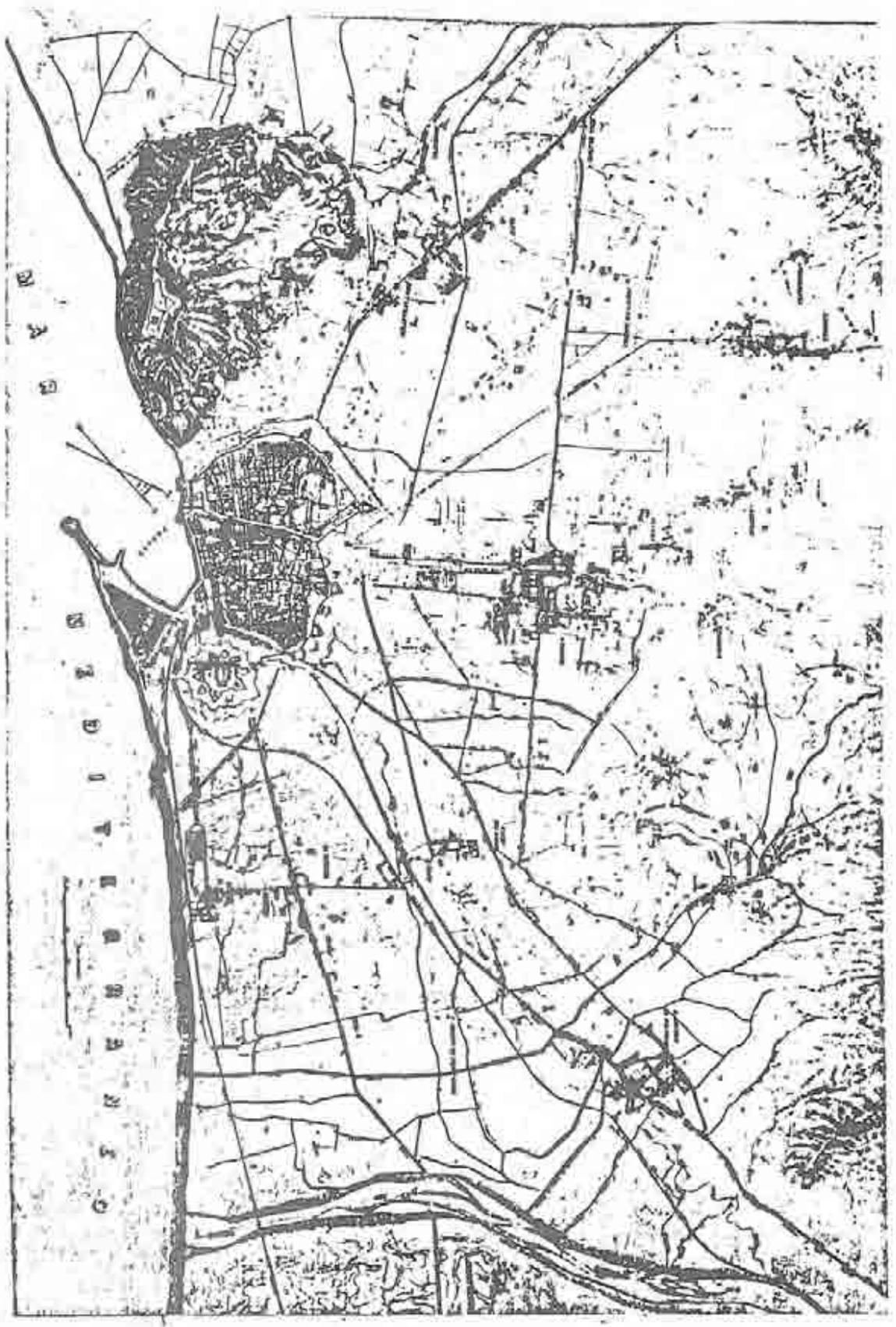
## Anys 50 i 80





COLIVM BARCINENSIS  
AVGVSTI AVGVSTI  
PATRI

Plano de Barcelona  
y sus alrededores  
antes del Plan Cerdà

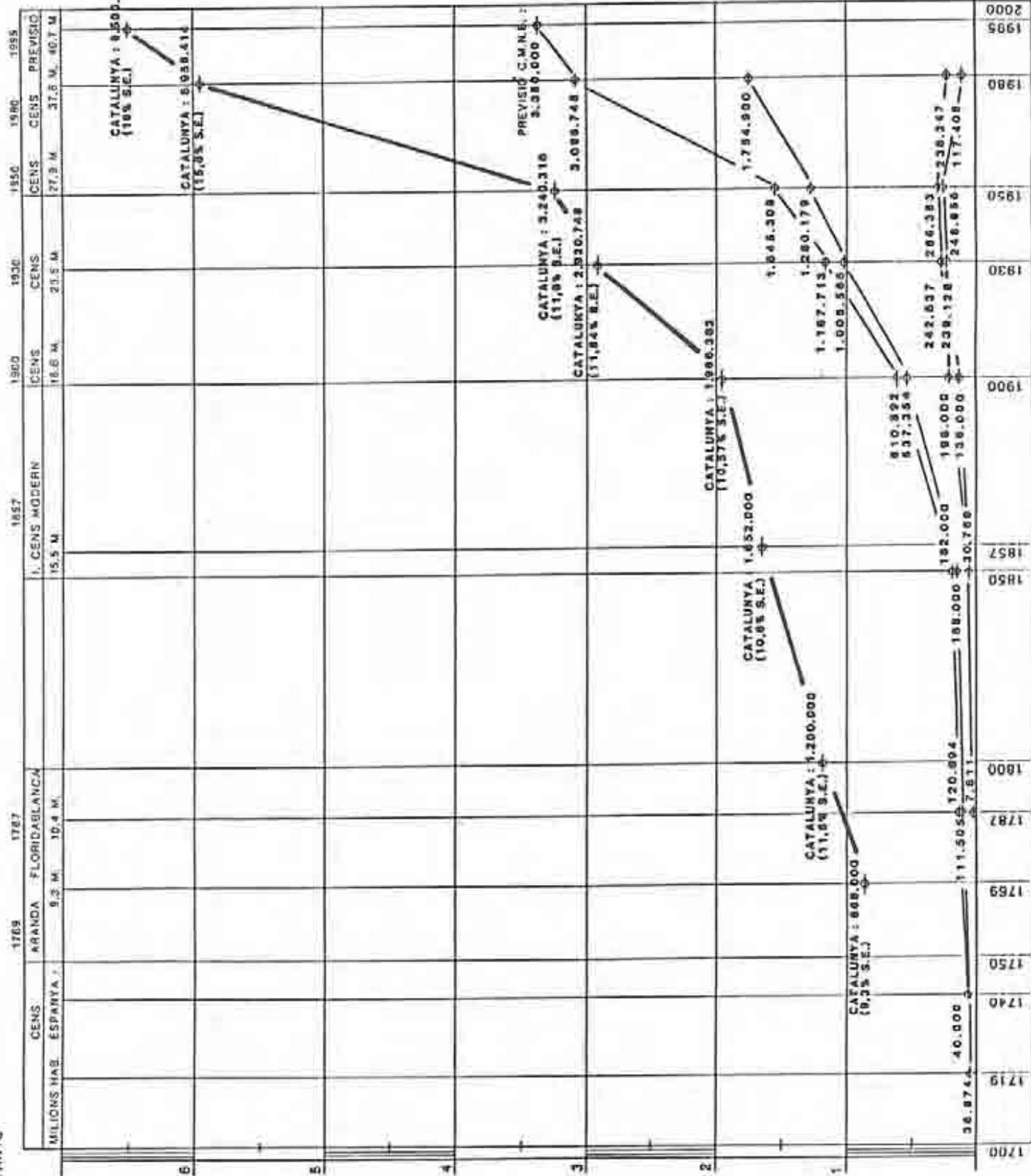


045

CONDICIONES

ETAPAS

RECORD



1719 : TOTAL COMARCA : 3.492  
 TOTAL CIUTAT : 33.382  
 TOTAL : 36.874

1787 : COMARCA : 9.284  
 EL PLA : 2.811  
 CIUTAT : 111.418  
 TOTAL : 128.505

1850 : BADALONA SOLA : 14.000  
 POBLES DEL PLA : 30.768  
 CIUTAT : 168.000 10.16%

1800 : COMARCA : 73.538  
 AGREGATS : 173.050  
 EIXAMPLE : 136.032  
 CASC ANTIC : 188.000  
 TOTAL CIUTAT : 337.354  
 TOTAL COMARCA : 610.892 31.05%

1930 : COMARCA : 163.188  
 AGREGATS : 527.793  
 EIXAMPLE : 242.893  
 CASC ANTIC : 239.128  
 TOTAL CIUTAT : 1.005.565 34.43%  
 TOTAL COMARCA : 1.187.713 52.91%

1950 : COMARCA : 265.129  
 AGREGATS : 677.008  
 EIXAMPLE : 286.332  
 CASC ANTIC : 248.553  
 TOTAL CIUTAT : 1.280.175 39.51%  
 TOTAL COMARCA : 1.345.306 47.69%

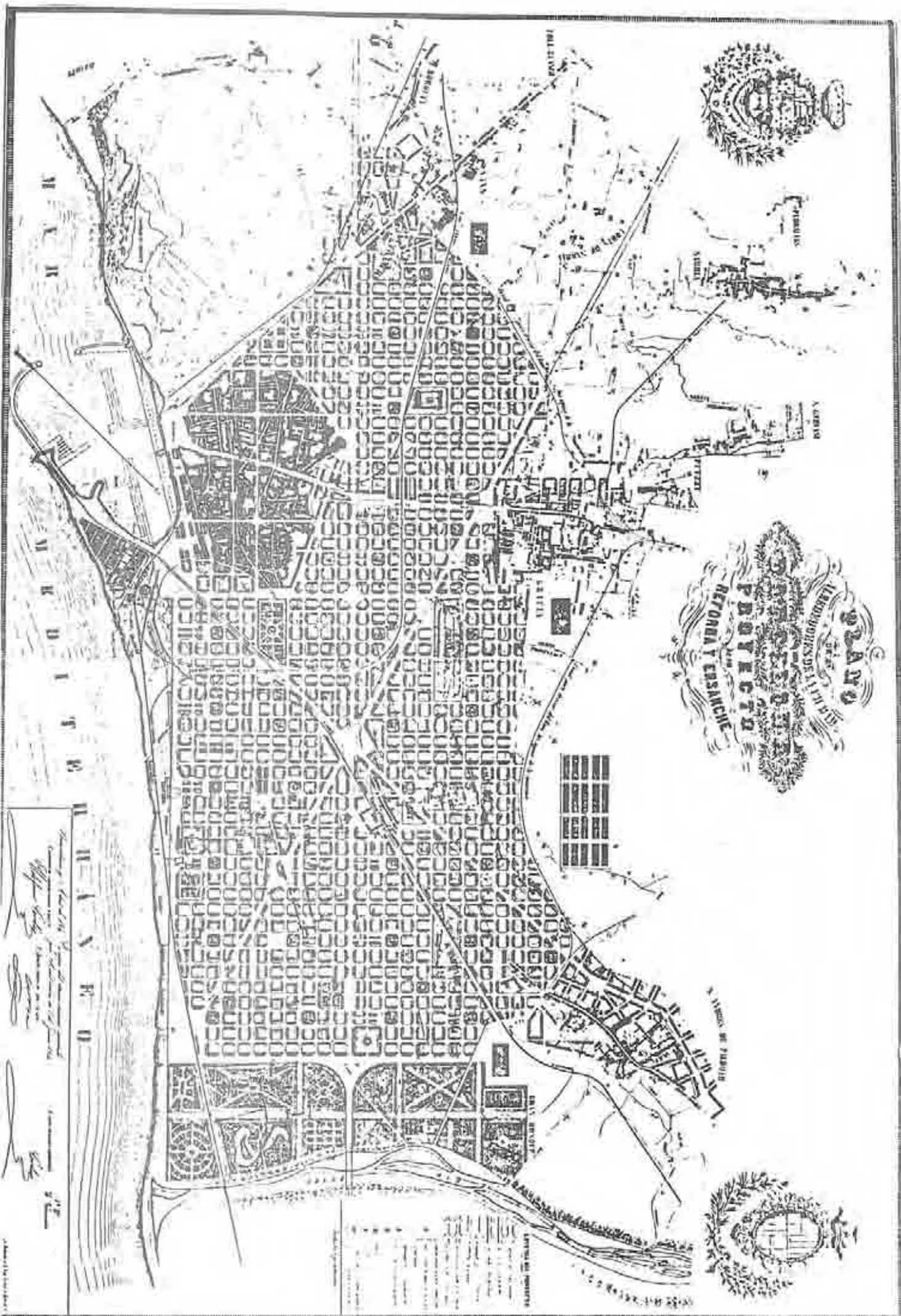
1980 : COMARCA : 1.344.121  
 AGREGATS : 1.372.495  
 EIXAMPLE : 238.247  
 CASC ANTIC : 117.405  
 TOTAL CIUTAT : 1.754.900 29.46%  
 TOTAL A.M.B. : 3.096.748 31.99%

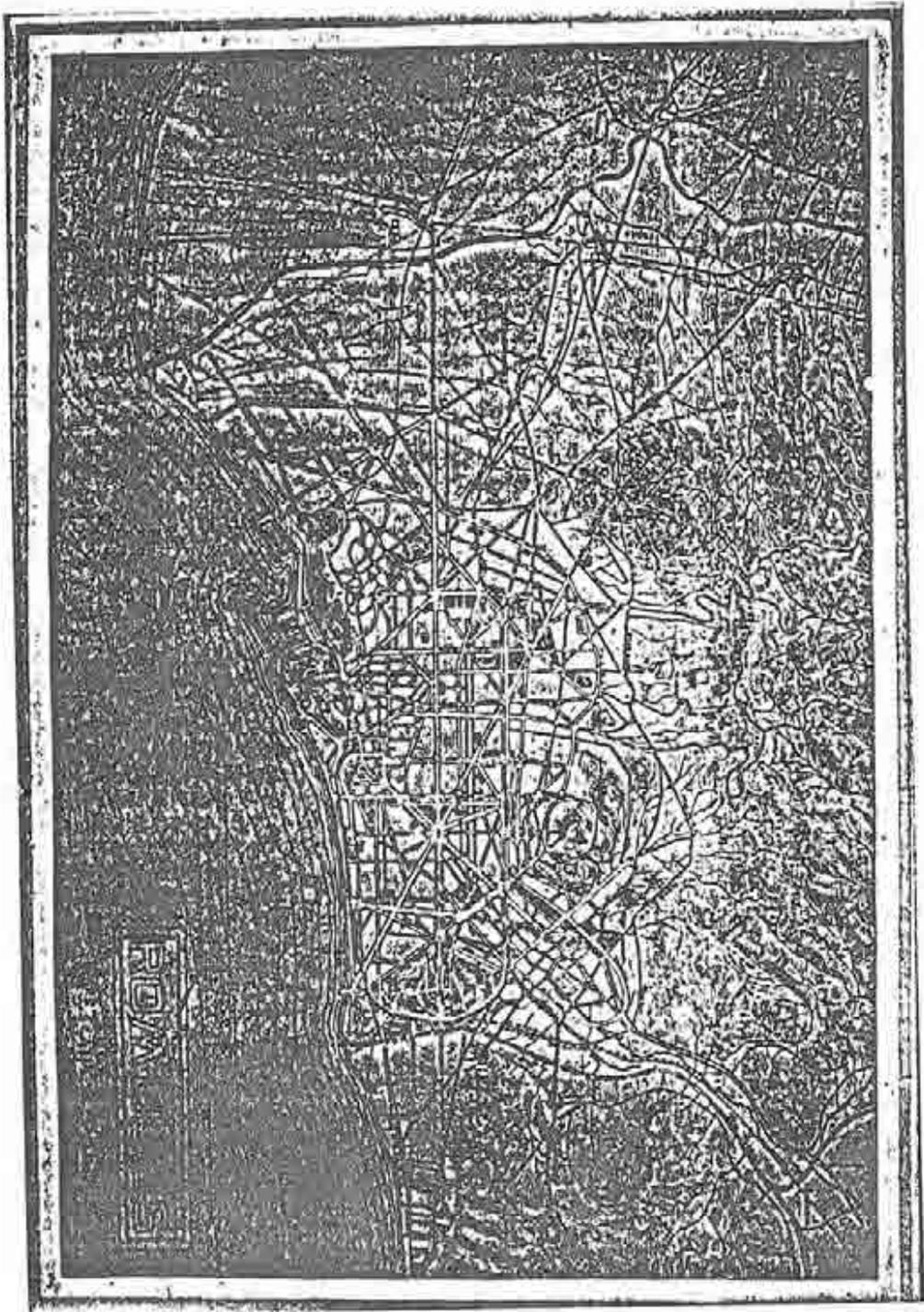
DESGLÓS CERDÀ :  
 B. INTRAMURS : 146.322  
 BARCELONETA : 17.738  
 ST. BELTRAN-PORTAL NOU : 3.298  
 TROFA-BENEFIENCIA : 10.383  
 TOTAL : 179.2

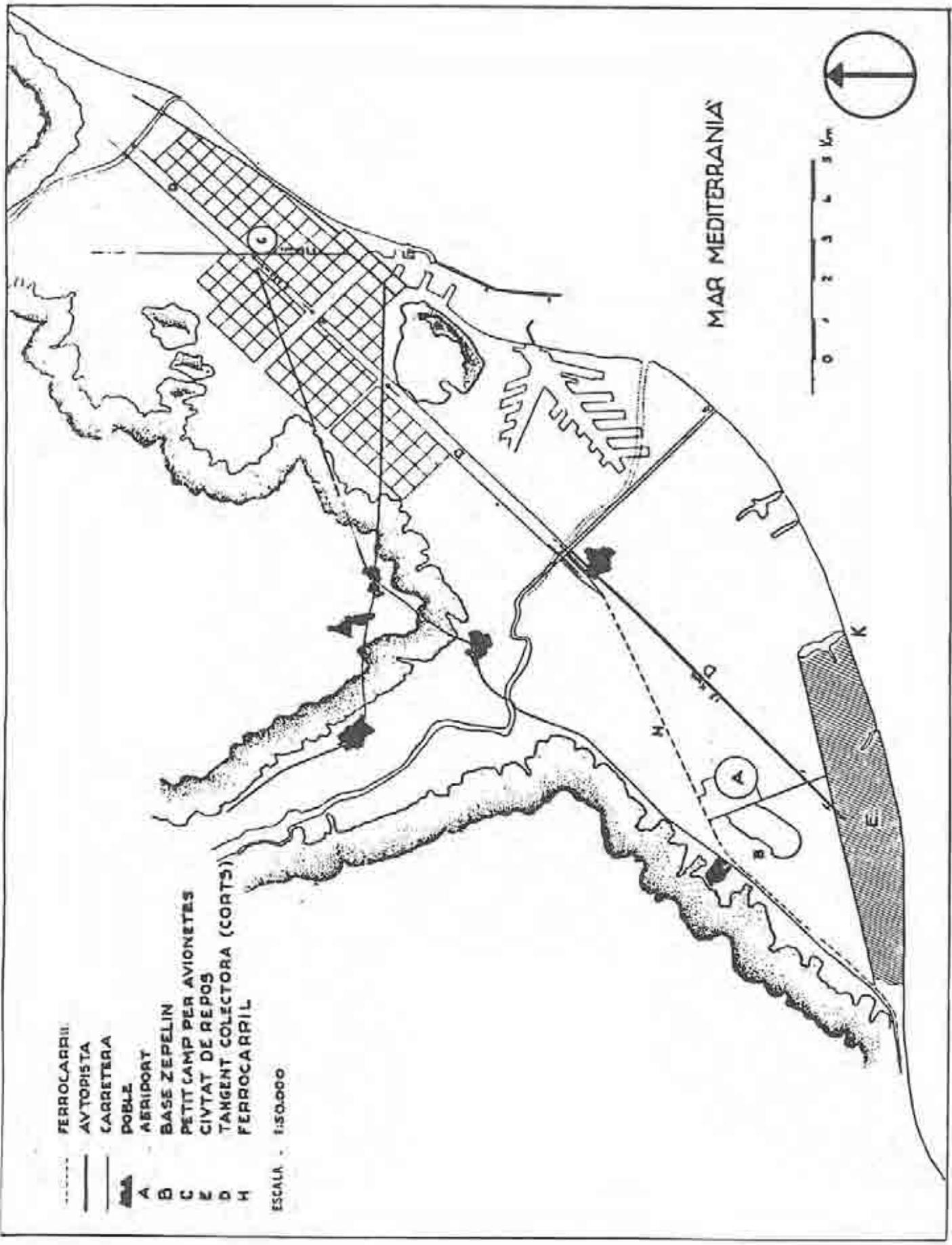
GRACIA : 12.975  
 SANTS-MOST-BAR. : 1.739  
 SANTI MARTI : 2.414  
 SANTI ANDREU : 4.345  
 SARRIA-LES CORTS : 4.165  
 SANTI GERVASI : 578  
 TOTAL : 26.2

DESGLÓS 18-1-84  
 CIUTAT VELLA : 116.940  
 GRACIA : 307.779  
 SANTS-MONTJUIC : 149.521  
 SANTI MARTI : 186.844  
 SANTI ANDREU : 210.371  
 SANTI ANDREU : 153.264  
 SARRIA-ST. GERVASI : 142.986  
 LES CORTS : 85.493  
 HORTA-GUINARDÓ : 202.440  
 CIUTAT NORD : 203.161

FOCATGE RECOMTE  
 D'IPARICI PER BARRIS  
 CENS DE  
 FLORIDABLANCA







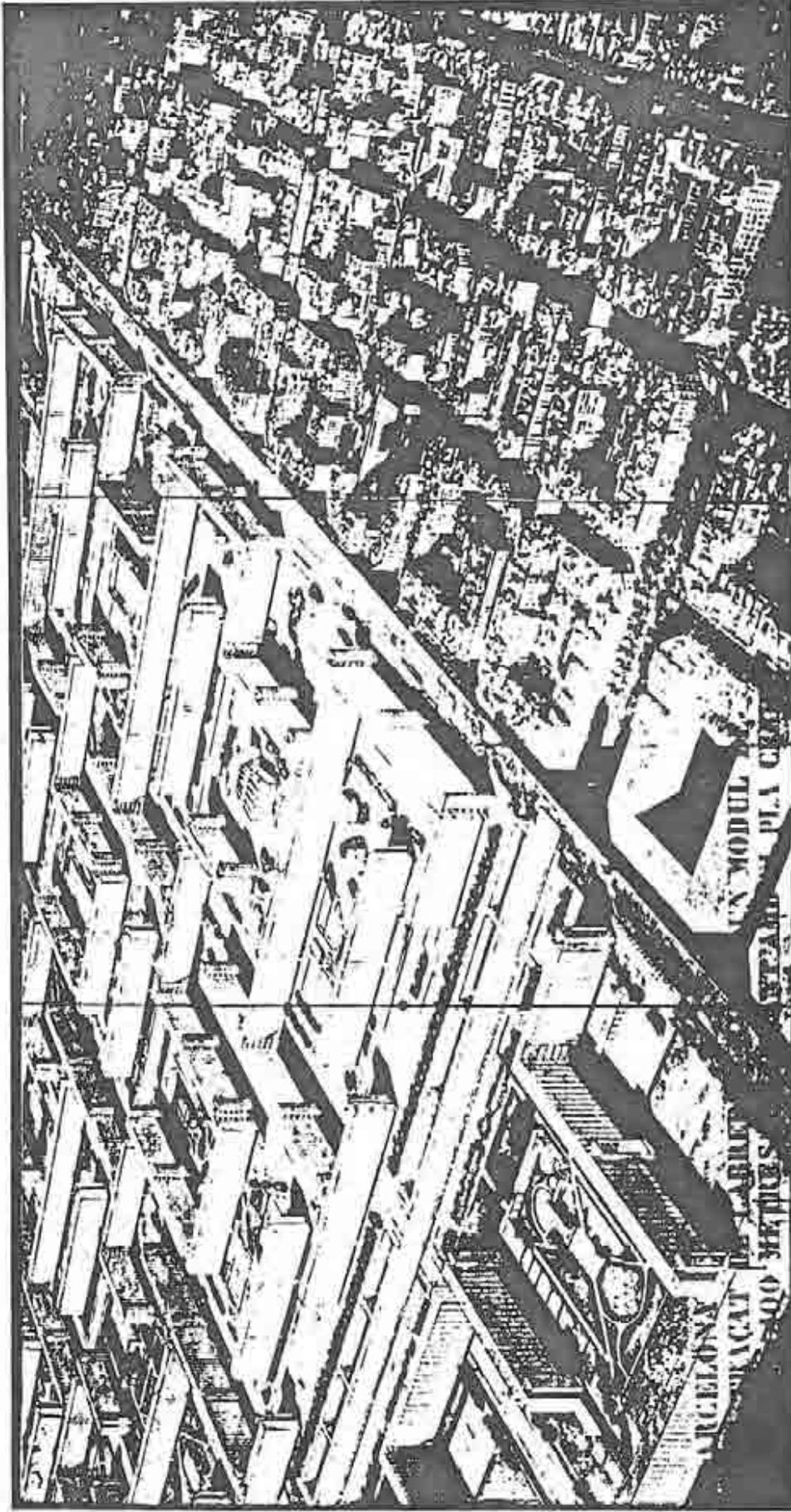
- FERROCARRIL
- AVTPISTA
- CARRETERA
- POBLE
- AERIPORT
- A BASE ZEPELIN
- B PETIT CAMP PER AVIONETES
- C CIVTAT DE REPOS
- E TANGENT COLECTORA (CORTS)
- D FERROCARRIL
- H

ESCALA . 1:50.000

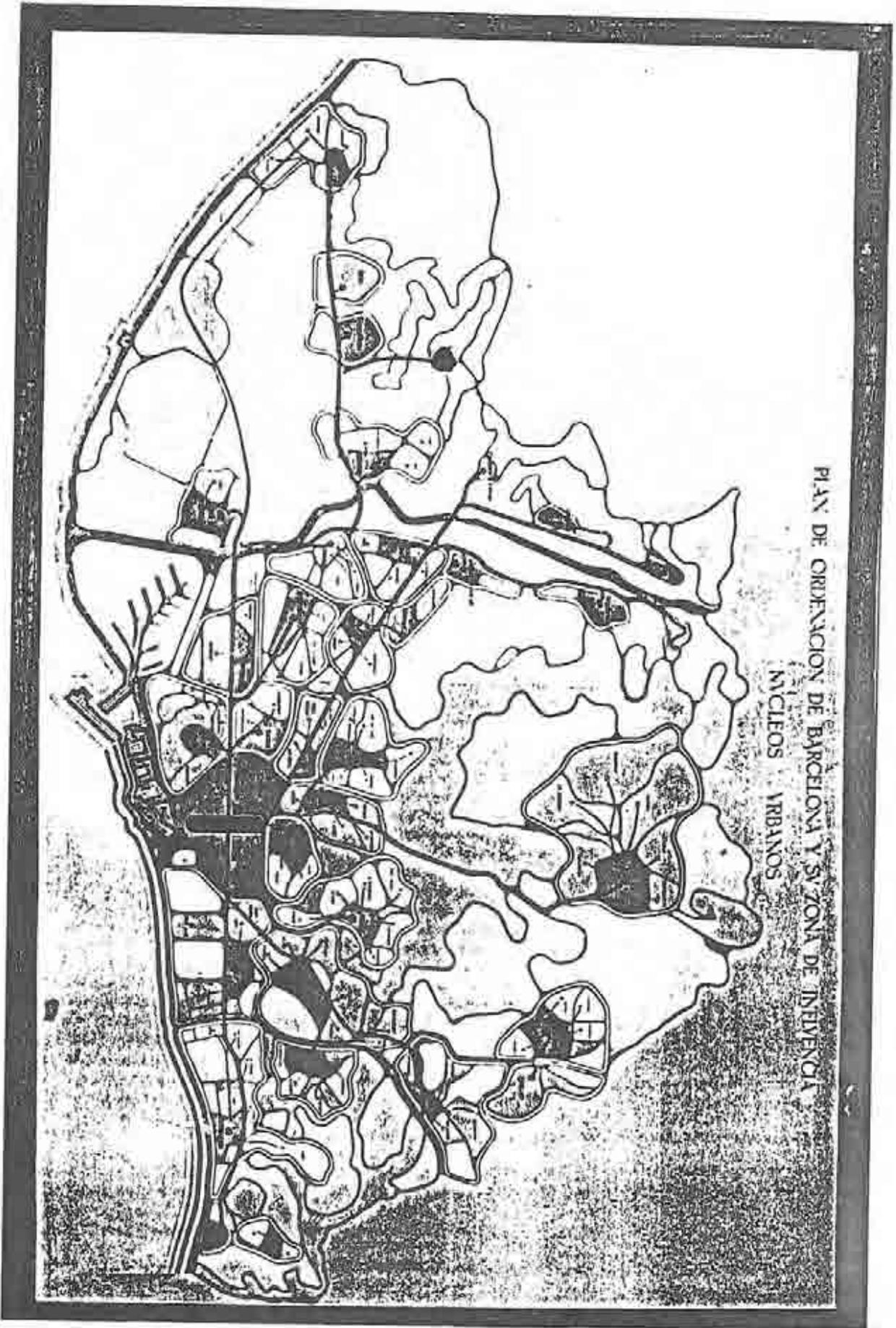
MAR MEDITERRANEA



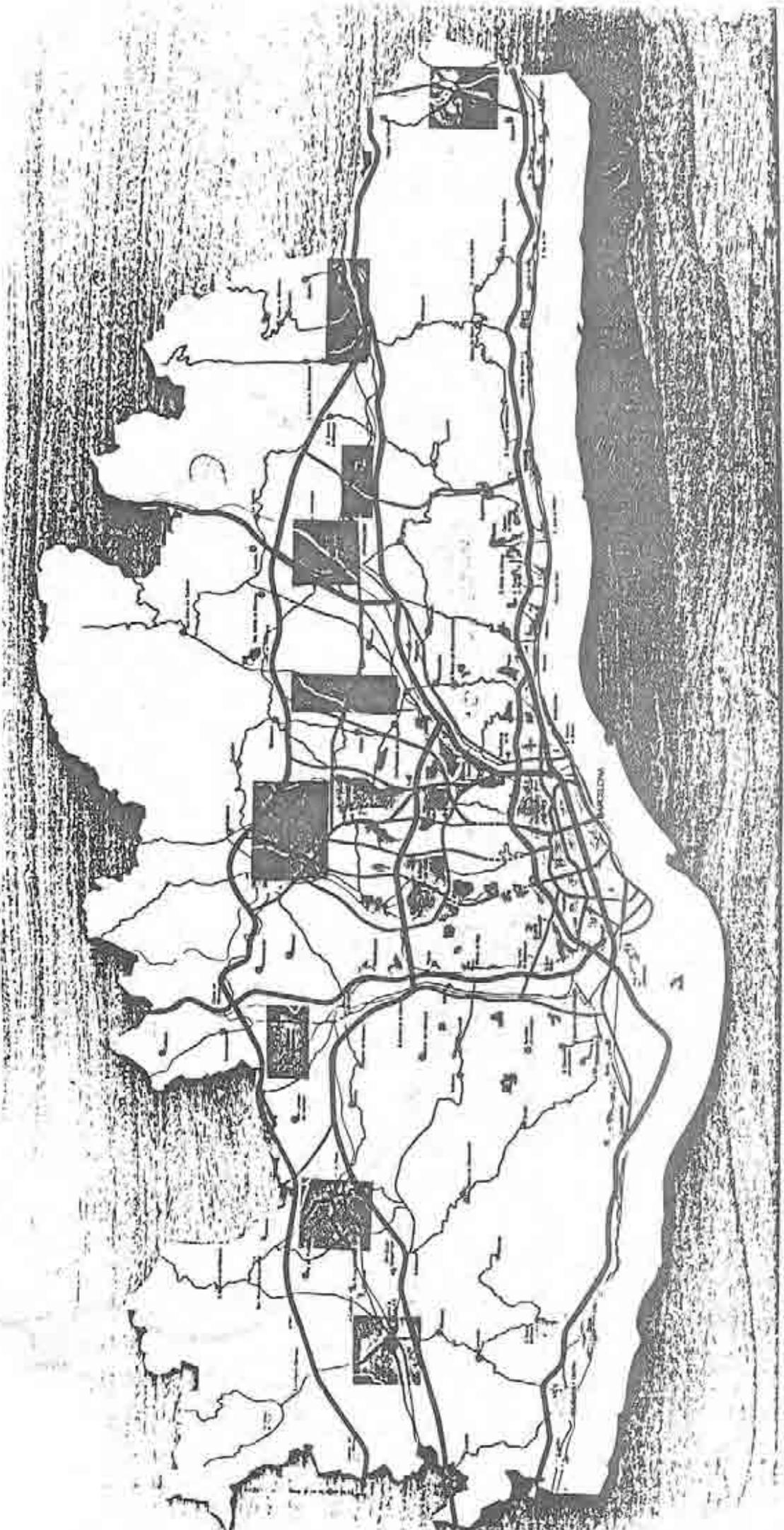
Pla Maçà: «Esquema VI: Aviación y zona de repos.»



Pla Macià: «Nou traçat de carrers a base d'un modul de 400 per 400 metres, enllaçant amb el Pla Cerdà.»



PLAN DE ORDENACION DE BARCELONA Y SU ZONA DE INFLUENCIA  
NUCLEOS URBANOS





FRANCIA

GERONA

LERIDA

TARRAGONA

BARCELONA

CATALUNYA

PROVINCIA DE BARCELONA 8.000 Km<sup>2</sup>

3.200.000 Ha

32.000 Km<sup>2</sup>

800.000 Ha



Término municipal de Barcelona

100 Km<sup>2</sup> 10.000 Ha

Plan comarcal 1953

500 Km<sup>2</sup> 50.000 Ha

Area metropolitana de Barcelona

GENERALITAT DE CATALUNYA  
CONSELLERIA D'ECONOMIA



*LA DIVISIÓ  
TERRITORIAL DE  
CATALUNYA*



UN MODELO DE CIUDAD PARA CATALUÑA

—

LAS RAICES DE LA IDENTIDAD CATALANA

—

DIAPPOSITIVA 1. - Cataluña está localizada en el istmo de la Península Ibérica.

- Lugar de paso y tensión entre dos imperios fuertes:

Córdoba - Castilla - Madrid

Aquisgrán - Isla de Francia - París

- El valle del río Ebro termina en el sur de Cataluña y supone la vía de penetración hacia la España Interior (Zaragoza - País Vasco).

-----

Un país pequeño: 3,2 millones de hectáreas, 6,3% de España:

Notablemente poblado: 6 millones de habitantes, 16% de España      densidad: 2 hab./Ha

Notablemente activo: 4,4 billones de ptas del P.I.B., 19,3% de España

724.000 ptas./por cápita. (España global: 570.000 ptas/cáp.)

-----

Fábrica de España.

La mayor concentración urbana y manufacturera del Mediterráneo.

DIPOSITIVA 2. - Esta es la visión de Cataluña por diseño asistido de ordenador.

. Vean los Pirineos con sus cimas de 3.000 m y 500 km de costa

. Dos cordilleras de montañas paralelas al mar:

La Litoral, con alturas de 500 m, a 5-10 km de la costa.

Sólo abierta en el llano de Barcelona

en las grandes llanuras del Ampurdán y Tarragona

más el delta del río Ebro, penetración hacia el interior.

La prelitoral, con alturas de 1.000 m, con las más famosas montañas del país:

Montserrat, montaña sagrada, y el Montseny.

. Entre ambas, el corredor prelitoral, ruta de las invasiones (como su valle de Ayalón).

. Y en el interior, la depresión central, cota 200-300 (pero sobre el nivel del mar)

. Y cinco llanuras intermedias.

-----

puzle-mosaico de elementos que da origen a 38 comarcas, todas con identidad propia, 9 regiones administrativas.

Unificado por el sistema de ríos, que han tenido que discurrir al mar por estrechos valles en los que se concentran las huertas, arboledas, las ciudades intermedias, colonias industriales, rutas históricas y autopistas modernas.

Breve: toda la vida de Cataluña

DIAPPOSITIVA 3. - El lugar de Barcelona "hija minada del Mediterráneo" , pero edificada en la llanura.

DIAP. 3 pls.

- Establecimientos griegos y romanos.  
El sistema de ciudades y rutas romanas es la base del sistema urbano actual.
- Sólo un cambio importante: destruida Tarraco, capital romana, por los árabes (714), Barcelona, reconquistada por Carlomagno (801), será la capital.
- Los siglos VII y VIII son de transformación de los godos+hispano-romanos en catalanes.
- Los siglos IX, X, XI y XII son de plenitud e imperio catalán

DIPOSITIVA 4. - Estos son los recintos históricos de la capital

- 1050.- Ramón Berenguer I "el Viejo" proclama "els Usatges", primera Constitución catalana, con el Parlamento y la Generalidad.
- 1260.- Jaime I establece el Consejo de Ciento, órgano de gobierno de la ciudad de Barcelona, que se convierte en una cast ciudad-estado.

Con ello, un problema actual ha sido ya planteado: las relaciones entre el Principado y la capital.

El patrimonio artístico: catedrales, palacios, castillos y ciudades, procede de esta época de poder político y autonomía.

-----

DISPOSITIVA 5. - Tres fechas fundamentales en el proceso posterior

- 1492: Los Reyes Católicos unifican los reinos de España: pérdida del poder político catalán.

Además, Colón desplaza el eje económico del Mediterráneo al Atlántico: crisis económica en Cataluña.

- 1714: Felipe V, rey de España, lleva a cabo la conquista militar de Cataluña y la abolición de las Instituciones de la capital.

Nace el estado centralista dirigido desde Madrid

DIAP. 6 y 7 .

El territorio del Consejo de Ciento se descurtiza en muchos municipios al entorno de las parroquias agrícolas, cada uno celoso de su autonomía.

-----

1800-1850: "La Renaixença" del espíritu catalán.

El flujo de ideas de la Ilustración en Cataluña predica:  
Progreso, europeización, industrialización; vapores y ferrocarriles a la inglesa.  
Barcelona derriba las murallas y hace el Ensanche.

El Estudio de Interpretación de Cataluña va desde 1900 hasta hoy.

1978; España democrática. Devolución de las Instituciones: Parlamento y Gobierno catalán.

Los gráficos expresan la correlación entre los hechos históricos y  
la demografía  
la economía  
y la urbanización.

D-8, D-9 y D-10. Demografía hoy en crisis. Históricamente fluctuante: pasa de 2 a 3 millones y de 3 a 6  
Desde 1900 una población de 2 M.  
acoge y da trabajo a 2.300.000 añ  
migrantes

Futuro incierto.  
Decenios de 700.000 añ.

Pero la pirámide expresa una realidad: población joven: 100.000/año, que se incorpora  
al trabajo y reclama servicios y ciudad.

DIAPOSIT. 11. - Economía también de reconversión y crisis

En 1900 de carácter agrícola, llega a ser "taller de España" y una potencia en la  
industria transformadora que hoy quiere salir de una crisis muy fuerte, con el 20%  
de paro y el 1,1% de crecimiento del PIB.

DIAPPOSITIVA 12.- Urbanización (de 30.000 a 100.000 Ha, 3% del territorio global, pero concentrado) descontrolada en el período de desarrollo económico, hoy en un período de "poner orden" -tarea prioritaria-, reequilibrar socialmente, reurbanizar, redactar planes generales con este espíritu.

Inventar fórmulas de crecimiento de la 2ª vivienda o alojamiento turístico compatibles con el respeto a la naturaleza.

DIAPPOSITIVA 13.- Veamos el proceso de formación del sistema urbano

- La población se concentra en la Región 1ª, del 40% en 1900 al 70% en 1980.

Hoy: unos 4 M. de habitantes en la R.1

0,6 M.	"	en el territorio de Girona-su interior	
0,6 M	"	"	Tarragona-Reus-Tortosa
0,6 M	"	en la depresión central de Lleida+Pirineos Catalanes	

- Pero cada día está más concentrada en las ciudades (335 municipios urbanos y rurales)

DISPOSITIVA 14.- 16 ciudades de más de 50.000 hab. con 3.600.000 hab.

Las más importantes: L'Hospitalet y Badalona (300.000-330.000 hab.)

Sabadell y Terrassa (180.000-150.000 hab.)

Las capitales históricas de las regiones:

Girona, Tarragona, Lleida 100.000 hab.

DISPOSITIVA 15.- 24 ciudades de 20.000 a 50.000 hab.

98 " entre 5.000 y 20.000 hab.

128 ciudades mayores de 5.000 hab.

500 " menores de 5.000 hab. con 800.000 hab., igual número que en el año 1900

-----

Solamente las capitales históricas han tenido un desarrollo semejante a la capital.  
Hoy han multiplicado por 5 la población de 1900.

Observamos cómo se han desarrollado las ciudades cercanas a la capital

DISPOSITIVA 16.- Y cómo se establecen las relaciones entre ellas.

La gente vive en unas y trabaja en otras, o estudia:

En la capital hay más de 100.000 lugares de trabajo que población ocupada, pero 70.000 barceloneses van a trabajar fuera: entran, por tanto, 170.000 personas cada mañana.

DIAPPOSITIVA 17.- Por tanto, se crean corrientes circulatorias muy fuertes: cada mañana y cada tarde 250.000 viajes/trabajo "cortan" los límites de la ciudad + camiones + negocios + 12.000.000 de turistas.

- Estamos analizando los parámetros de calidad de vida en cada zona del territorio:  
Barcelona: en el casco antiguo: 500 hab/Ha, 200 viv/Ha X 2 hab/familia  
(Mucha gente mayor)  
+200 lugares de trabajo/Ha  
en el ensanche: 300 hab/Ha X 3,5 hab/familia  
+300 lugares de trabajo/Ha  
al otro lado del Tibidabo: 200 hab/Ha y 30 lugares de trabajo/Ha

DIAPPOSITIVA 18.- La evolución de cada ciudad planeada una a una, sin la visión de conjunto, también lleva a la concentración en la Región I.  
Se ha frenado la ciudad central pero ésta derrama sobre el entorno población y trabajo (sprawl).

Hemos expuesto unas pinceladas del problema, el resto de la exposición se refiere a las respuestas al problema dadas por el planeamiento histórico.

DIAPOSITIVA 19.- 1859.- El Plan Cerdá, ensanche de Barcelona: de 200 a 6.000 Ha planeadas con precisión.

DIAPOSITIVA 20.- La anexión de municipios vecinos aporta el terreno

DIAPOSITIVA 21.- El éxito de la fórmula: en 30 años surge una nueva ciudad: 200.000 del casco antiguo  
+ 140.000 del ensanche  
+ 173.000 municipios vecinos

DIAPOSITIVA 22.- 1934.- Le Corbusier planea el futuro de Barcelona:

D-23.- [ 1r ensayo de Plan Comarcal con las 4 funciones del CIAM ]

- . Una reforma "fuerte" del casco antiguo (entonces con 1.400 habitantes/Ha):  
Barrios de 400 viviendas/Ha.
- . Dos grandes ensanches muy densos: 1.000 hab/Ha
- . Una ciudad de vacaciones y reposo
- . Zona Industrial, puerto Interior, aeropuerto. Ocupa la parte litoral del territorio.

-----

1936-39: La guerra civil impide experimentar la propuesta (sólo se construye un edificio).

D-25.- Posguerra civil. Plan de 1953. Bñagor. Soterias. Giralt

D-26 - En la línea de Town-Planning, en un espacio central reducido (50.000 Ha =  
D-27 500 km2), con naturaleza de Plan Director.

D-28 Puntos a destacar: - Opción urbana por la llanura, preservación de la montaña como parque.

- Desarrollo limitado para la Capital, sobre los planeamientos concretos anteriores: Cerdá, Jaussely, Plan de Enlaces.

- Propuesta de ensanche de los 26 municipios inmediatos, especialmente al otro lado de la montaña. (Sobre nada)

- Enlace débil entre los elementos del Sistema.

D-29.- Resultados: Estructura vial solamente trabada en la parte central.

(Cerdá: Plan activo, para urbanizar, y urbanizado y reparcelado directamente por el Ayuntamiento)

D-30: Densificación del mismo.- La opción mejor del sistema hasta destruir sus valores. Cualidad urbana.

D-31: Sprawl: Derramamiento del fenómeno urbano correlativo al desarrollo económico y demográfico: 12.000 Ha de suburbanización en el entorno de

8.000 Ha de la capital, consecuencia de un mero Plan Director.

DIAPPOSITIVA 32.- Plan Director de 1965-68 (en plena dictadura). Plan tecnológico (hoy no está de moda).

Pronto se advierten los problemas de regular un sistema urbano -sin un poder regional- que coordine a los municipios: los activos no tienen terreno, los que debían desarrollar el ensanche lo rechazan.

Una nueva propuesta a escala. 300.000 Ha = 3.000 Km<sup>2</sup>

Área central de contención

Polos metropolitanos de ensanche

DIAPPOSITIVA 33.- Red de interconexiones a escala territorial -autopistas interurbanas, redes de servicios técnicos- fuerte (que será conflictiva con el cambio político).

D-34 y D-35.- Plan Metropolitano de 1974-76

- Es la parte central y de máxima concreción de la contención (murallas jurídicas) del espacio central Barcelona - L'Hospitalet - Badalona.
- Con un único polo activo: el Centro Direccional, al otro lado del Tibidabo (de parámetros semejantes a la Defence, París).
- Plan de reequipamiento (las realizaciones actuales se operan sobre los solares reservados). Plan de poner orden en la casa.

Planes Generales. La Generalitat ha aprobado más de 600; todos en la línea de poner orden y desarrollo controlado.

Problemas y planteamiento actual

- La regulación de un sistema urbano es un problema político fuerte, por eso el Plan Territorial es un tema de Parlamento y Gobierno.
- Las infraestructuras y servicios necesarios para diluir el proceso urbano en áreas más extensas es otro tema conflictivo:
  - desde una autopista urbana
  - a un vertedero de residuos
  - un nuevo aeropuerto, un ensanche urbano o una zona industrial.
  - preservar el 20% del territorio en calidad de espacios naturales
- y mucho más
- En una época de crisis económica y de desarrollo demográfico nulo, basta con poner en orden la casa.
- Aunque mucho orden pueda contribuir a la crisis (falta de terreno urbanizable), los constructores se preguntan ¿Cataluña sin construcción qué va a hacer?  
Grito contrapuesto al de los ecólogos ¿Cataluña, cómo te han dejado? (se refiere a las 12.000 Ha de suburbanización)

DIAPPOSITIVA 36.- Hoy, dos opciones básicas están ya tomadas:

1. Cataluña es una pieza de EUR-12 y su marco histórico y natural.
2. La opción de desarrollo económico está ya también tomada: 3º, 3,5º año, de acuerdo con la Comunidad Económica Europea.

- Bienvenidos los 12 millones de turistas y las clases pasivas europeas y bienvenidos los servicios que han sostenido el país frente a la crisis.

- Pero Cataluña quiere mantener la tradición de taller de España y ser una de las regiones industriales de la EUR-12 y competir.

D-37 y D-38 - Y organizar el territorio para honrar y reactivar a todas las comarcas, en vez de una visión centrada en la capital + 4 provincias dependientes de Madrid.

D-39 y D-40 - Y reequilibrar los subsistemas urbanos; vean Tarragona y Reus.

- Y, a la vez, proteger y poner en valor su patrimonio natural y urbano.

DIAPPOSITIVA 41. - Y, como símbolo, Barcelona y toda Cataluña organizan los Juegos Olímpicos de 1992.

- Esta es la línea técnica que plantea el Plan Territorial, que va a ser debatida por el Gobierno y por el Parlamento de Cataluña.

I CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Valencia, 28 - 30.VI.1988

Ponencia

Area 6: Experiencias, políticas y directrices sobre Ordenación del Territorio.

Tema: Algunos elementos para una Política de Ordenación del Territorio: Perspectiva europea.

Autor: Adolfo Cazorla Montero. Doctor Ingeniero Agrónomo. Profesor Titular de la Universidad Politécnica de Madrid.

## Introducción

La Carta Europea de Ordenación del Territorio elaborada a lo largo de tres años (1980-1983) por los ministros responsables de este área en la C.E.E. y aprobada en la 6ª CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio), el 20 de Mayo de 1983 define la Ordenación del Territorio como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector:

Es conocido como para llegar a perfilarse como disciplina que orienta una política determinada con su correspondiente técnica administrativa la Ordenación del Territorio ha sufrido un largo camino.

En sus inicios, -segunda mitad del siglo XIX y primeros del XX-, en Alemania y países anglosajones, posee un fuerte contenido urbano buscando un adecuado equilibrio en la asignación de usos en áreas metropolitanas. Los primeros años de la década de los 30 surge en Estados Unidos una ac-

tuación primera de desarrollo regional que afecta a una zona del territorio, cuenca del río Tennessee, no exclusivamente urbana, sin embargo la experiencia es única. Después de la Segunda Guerra Mundial presenciarnos en Europa un fuerte desarrollo económico. La década de los sesenta se caracteriza, en este punto, por el comienzo de políticas de desarrollo regional; surgen conceptos como polos de desarrollo o ejes de desarrollo. Los problemas que iban surgiendo de localización urbana o industrial se solucionaban desde un punto de vista técnico y socio-económico. La planificación u Ordenación Territorial queda ya reducida a planificación socio-económica en sentido amplio (Diccionario de la Naturaleza, 1987).

Pero cuando se habían conseguido indudables beneficios materiales comenzaron a verse, hace una década, con prevención. La actuación humana se había traducido en progreso material y originaba, al mismo tiempo, una serie de problemas serios en relación con el medio ambiente. Esto ocasiona la irrupción de la consideración de los factores del medio ambiente en las políticas de Ordenación del Territorio, desviándose la planificación hacia el desarrollo de modelos de localización espacial basados no sólo en el óptimo técnico y económico -como en décadas anteriores-, sino también en la minimización de los impactos o efectos producidos en el entorno natural (Ramos, A., 1979). Estas ideas recibieron su respaldo solidario en la Declaración

del Medio Ambiente de las Naciones Unidas, que en su número 14, pone de manifiesto hasta qué nivel esta nueva mentalidad había penetrado los ambientes científicos y políticos a nivel general: "Una planificación racional constituye un punto esencial en la solución de los conflictos que se presentan entre la necesidad de desarrollo y la necesidad, - también acuciante, de mejorar y proteger el Medio Ambiente natural"

UNA APROXIMACION A LOS PRINCIPALES PROBLEMAS TERRITORIALES DESDE EL ENFOQUE EUROPEO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

La Ordenación del Territorio, al regular el uso de manera que haga posible el máximo bienestar del hombre que lo ocupa, ha de procurar el disfrute equilibrado y prudente de una serie de valores tales como los económicos, sociales, culturales, sanitarios y ambientales (Ley 8/1987 de 1 de Abril. B.O.E. 14.4.87, 1174).

Si entendemos la política como un proceso continuo de transformación de las estructuras sociales hacia mayores metas de libertad, justicia y solidaridad, hemos de perfilar una política de Ordenación del Territorio o política Territorial como un instrumento que actúa a través de un conjunto de disposiciones legales, planes, programas y proyectos, con una visión integrada que responda a los deseos sociales de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas individuales y de la sociedad.

El presupuesto ético previo desde donde se debe partir es la dignidad humana, valor inalienable a la que deberá ordenarse la acción política que permita a todos - los individuos desarrollar sus aptitudes y conformar su personalidad sin condicionamiento de ninguna naturaleza.

Desde este enfoque debemos analizar los principales problemas de desequilibrios globales que se presentan en España en su doble vertiente europea y autonómica, pero teniendo presente que nuestros interlocutores europeos albergan fundadas esperanzas de las iniciativas de los españoles. Podemos y debemos ser un elemento dinamizador de la Europa de finales del siglo XX (Mayor Zaragoza, F., 1987). La mayoría de los grandes problemas que afectan a España son problemas que - afectan también a los demás países de la Comunidad Económica Europea.

### La crisis de los modelos tradicionales de desarrollo regional.

La experiencia comunitaria y la propia negociación para el ingreso de España indican que existe un serio peligro de incremento de los desequilibrios regionales.

La incorporación de España a la CEE se ha realizada

do además, en un momento en que la Política Regional Comunitaria está sometida a una fuerte revisión. La insatisfacción producida por los modelos tradicionales de desarrollo regional, basados fundamentalmente en el crecimiento, ha permitido propugnar la puesta en activo de un nuevo enfoque en la política comunitaria basada en desarrollar el potencial endógeno de las regiones desfavorecidas. La idea que late en el fondo es que debe superarse la contraposición entre eficacia económica y política redistributiva regional. Una política regional bien planteada puede y debe ser una excelente aliada en la lucha contra la crisis. El objetivo del crecimiento del Producto Interior Bruto (P.I.B.) y la eficacia económica se conseguirá en la medida que se utilicen mejor los recursos disponibles.

Se empieza a poner de manifiesto en el plano político lo que desde el ámbito científico se había consolidado en los últimos años. La planificación de los factores medio-ambientales con los técnicos, sociales y económicos es una realidad que se presenta como el sistema más ajustado de lograr el desarrollo de regiones desfavorecidas. En palabras de Stanley Clinton (1987) -Comisario responsable del Medio Ambiente- añadimos: "Un proyecto de desarrollo que omita la vertiente ambiental disminuye el atractivo frente a los inversores". Es decir, se está superando

la idea de años pasados de que los factores medio-ambientales en ningún momento se presentaban como limitantes o dirigentes en la toma de decisiones, sino como mero formulario descriptivo añadido al "dossier" del proyecto (Diccionario de la Naturaleza, 1987). Existe una íntima relación entre los "potenciales endógenos" y la consideración de los factores medio-ambientales a propósito de la planificación y consiste en informar al gestor de cuáles son, desde el punto de vista de la potencialidades y condicionantes del territorio, las mejores opciones para localizar las actuaciones humanas.

#### Las regiones más desfavorecidas de Europa.

La voluntad política solidaria que se aprecia en esta nueva visión global e integrada del territorio que no puede seguirse viendo como mera extensión ha delimitado una serie de regiones que por sus circunstancias particulares deben ser objeto de atención y ayuda (Carta Europea, 1983):

Las regiones rurales tienen una función agrícola prioritaria. Es indispensable crear condiciones de vida - equivalente entre ciudad y campo tanto a nivel económico, social, cultural y ecológico como en materia de infraestructura y equipamientos.

Las regiones urbanas participan de modo especial en el desarrollo de Europa y presentan el problema del control de su crecimiento. Una estructura urbana equilibrada requiere una metódica realización de planes de ocupación del suelo.

Las regiones fronterizas necesitan más que todas las demás, una política de coordinación entre los Estados. Esta política debe velar por la apertura de las fronteras, por el establecimiento de procesos de consulta y de cooperación transfronteriza y por el uso común de los equipamientos de infraestructura.

Las regiones de montaña los problemas que presentan suelen provenir de las numerosas presiones que sufren de sectores económicos, sociales, culturales, agrícolas y dada la importancia de las funciones que cumplen como reserva de recursos naturales, se debe reservar un lugar específico y adecuado en el marco de la política de O. del Territorio a la conservación y desarrollo de estas regiones.

Las regiones que presentan debilidades estructurales tienen riesgo de quedar atrasadas como consecuencia de cambios en su base económica necesitan una ayuda particular que tenga en cuenta las diferencias que existen entre

las condiciones de vida y de trabajo dentro de los diversos Estados.

Las regiones en decadencia cuya actividad económica se encuentra fuertemente disminuída como consecuencia de la reestructuración industrial y del envejecimiento de su equipamiento, a menudo monoestructural, y de sus infraestructuras, situación agravada por la competencia mundial - que resulta de la nueva división internacional del trabajo.

Las regiones costeras y las islas necesitan una política específica para estas regiones que les asegure un desarrollo equilibrado y una urbanización coordinada que - tenga en cuenta las condiciones exigidas por la protección del medio ambiente y las características regionales.

## UNA PERSPECTIVA EUROPEA PARA EL FUTURO: 1987 - 1992

La aceptación de que el hombre forma parte de la biosfera y está unido a su destino, lo que supone la aceptación de las leyes naturales que regulan el funcionamiento de la naturaleza y en consecuencia la existencia de unos límites a la acción del hombre, conducen a unos planteamientos políticos y de acción de ámbito internacional y mundial.

En completa coherencia con estas palabras se encuentra lo que se denomina 4º Programa de Acción Comunitaria sobre Medio Ambiente que prevé la integración del aspecto ecológico en la mayor parte de los campos de la política comunitaria. Este documento primordial para los cinco próximos años indica muy claramente la idea de integrar la idea del medio ambiente en las políticas agrícola, industrial, de la competencia, la energía, las regiones, el mercado interior, los transportes, el turismo, las cuestiones sociales, la protección del consumidor y la cooperación en materia de desarrollo. La lista es larga pero indica la gran diversidad de sectores que tienen un impacto sobre el medio ambiente. (Consejo de Europa, 1987).

En otros términos se trata de perfilar una nueva calidad de desarrollo diferente de aquella en que han vivido las generaciones precedentes, en la que se asegure la -

protección del medio ambiente en todas sus formas, lo que contribuirá a mejorar el crecimiento económico y la creación de empleo.

Para conseguir un desarrollo equilibrado de las regiones de la Comunidad la política de Ordenación del Territorio emplea como instrumento principal el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para financiar proyectos en las regiones de la Comunidad económicamente desfavorecidas, estimulando de esta forma el desarrollo económico. Entre otros aspectos serán objeto de protección comunitaria:

La Realización de proyectos de demostración para probar cómo las medidas ecológicas pueden favorecer el empleo.

Se impulsará el progreso de proyectos de demostración en el campo de las tecnologías blandas.

En los proyectos que financie el FEDER, la Comisión velará sobre todo para que las exigencias ambientales sean respetadas en la evaluación y en la aceptación de esos proyectos.

Acercar el desarrollo y la protección del medio ambiente a la unidad de gestión. Reforzar la idea, ya presente en muchos sectores, que un proyecto de desarrollo -

que omita la vertiente ambiental disminuya su atractivo frente a los inversores.

### Los instrumentos de la política regional

La voluntad política solidaria que se aprecia en esta nueva visión global e integrada del territorio, requiere la articulación de toda una técnica administrativa para - que no quede limitada a unas formulaciones abstractas y unas propuestas teóricas. La cooperación en este campo necesita un análisis de las concepciones nacionales, regionales, comarcas y locales de la Ordenación del Territorio. Aunque es mucho lo que se ha hecho, de poco servirían que se establecieran reglas de ordenar, planificar, prever a largo plazo si no hubiera una eficaz coordinación en la gestión de los recursos. Podría quedar en papel mojado sin una repercusión social.

En esta línea del nuevo enfoque comunitario preocupado de los desequilibrios regionales, se enmarca la entrada en vigor el 1 de enero de 1985 del nuevo Reglamento del FEDER que nace con el deseo de ayudar "a la coordinación entre la política regional comunitaria y las políticas regionales nacionales" (Reglamento CEE).

El Reglamento regula por un lado, actuaciones para el aprovechamiento del potencial endógeno de las regiones donde el FEDER puede intervenir, tanto en el marco de programas

protección del medio ambiente en todas sus formas, lo que contribuirá a mejorar el crecimiento económico y la creación de empleo

Para conseguir un desarrollo equilibrado de las regiones de la Comunidad la política de Ordenación del Territorio emplea como instrumento principal el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para financiar proyectos en las regiones de la Comunidad económicamente desfavorecidas, estimulando de esta forma el desarrollo económico. Entre otros aspectos serán objeto de protección comunitaria:

La Realización de proyectos de demostración para probar cómo las medidas ecológicas pueden favorecer el empleo.

Se impulsará el progreso de proyectos de demostración en el campo de las tecnologías blandas.

En los proyectos que financie el FEDER, la Comisión velará sobre todo para que las exigencias ambientales sean respetadas en la evaluación y en la aceptación de esos proyectos.

Acercar el desarrollo y la protección del medio ambiente a la unidad de gestión. Reforzar la idea, ya presente en muchos sectores, que un proyecto de desarrollo -

que omite la vertiente ambiental disminuye su atractivo frente a los inversores.

### Los instrumentos de la política regional

La voluntad política solidaria que se aprecia en esta nueva visión global e integrada del territorio, requiere la articulación de toda una técnica administrativa para - que no quede limitada a unas formulaciones abstractas y unas propuestas teóricas. La cooperación en este campo necesita un análisis de las concepciones nacionales, regionales, comarcales y locales de la Ordenación del Territorio. Aunque es mucho lo que se ha hecho, de poco servirían que se establecieran reglas de ordenar, planificar, prever a largo plazo si no hubiera una eficaz coordinación en la gestión de los recursos. Podría quedar en papel mojado sin una repercusión social.

En esta línea del nuevo enfoque comunitario preocupado de los desequilibrios regionales, se enmarca la entrada en vigor el 1 de enero de 1985 del nuevo Reglamento del FEDER que nace con el deseo de ayudar "a la coordinación entre la política regional comunitaria y las políticas regionales nacionales" (Reglamento CEE).

El Reglamento regula por un lado, actuaciones para el aprovechamiento del potencial endógeno de las regiones donde el FEDER puede intervenir, tanto en el marco de programas

como en un conjunto coherente de proyectos, con ayudas que pueden alcanzar el 55% de la participación pública estatal. Para conseguir una cierta coordinación en esta política de incentivos regionales se fija como preceptivo para los esta dos miembros, la elaboración de unos Programas de Desarrollo Regional (PDR) que deben presentar a la Comisión de las Co- munitades Europeas.

Los PDR se configuran así como los instrumentos administrativos adecuados para la aplicación de la política regional comunitaria. Estos Programas tienen un carácter in- dicativo y deben precisar los objetivos, medios financieros y operacionales para el desarrollo de la región o Comunidad Au- tónoma. Además "serán examinados en cuanto a su coherencia con los Programas de Política regional, el cuál presentará, a es- tos efectos, un dictamen a la comisión". (Reglamento FEDER, 1985).

Paralelamente a este proceso se produce en España un desarrollo legislativo que entronca directamente con lo an- terior, y que sintéticamente reproducimos. Nuestra Constitu- ción establece en su artículo 158.2, la obligación de consti- tuir un Fondo de Compensación Interterritorial, con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y ha- cer efectivo el principio de solidaridad. El 31 de Marzo de - 1984 se aprueba la Ley del Fondo de Compensación Interterrito- rial (FCI), que fija la obligatoriedad para todas las Comunida- des Autónomas de elaborar unos Programas de Desarrollo Regional

que se presentan así como un eslabón de enlace entre el plan/ programa nacional y los planes/programas locales. La función de los PDR es definir las directrices de estímulo al potencial endógeno de la región, de provisión de servicios públicos y de lucha contra los desequilibrios económicos y territoriales que presentan las diversas comarcas que componen cada Comunidad Autónoma. A partir de los objetivos del PDR se articulan los programas de inversiones públicas en la Comunidad Autónoma delimitando los desequilibrios territoriales, subregionales o comarcales y aportando mucha información sobre la situación de los diversos sectores regionales.

Se observa pues como los PDR de cada Comunidad Autónoma son los instrumentos de información y de acción de las políticas autonómicas, nacionales y comunitarias.

Estos Programas definen los aspectos prioritarios sobre los que debe incidir la política regional Comunitaria, a través de las ayudas del FEDER, BEI (Banco Europeo de Inversiones) y FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), en cada región o Comunidad Autónoma y permiten diseñar Acciones Integradas de Desarrollo, como respuesta a esos problemas ya que éstos no suelen afectar a un sector concreto de la economía sobre todo en comarcas desfavorecidas.

Lo expuesto hasta aquí parece indicarnos que nos encontramos en una situación adecuada para afrontar con cierto optimismo, no exento de dificultades, el futuro inmediato. Hemos visto la evaluación que ha experimentado la Ordenación del Territorio, su consolidación terminológica y su concrección en políticas europeas que necesitan para su aplicación adecuadas técnicas administrativas.

En el ámbito de las CCAA podemos aventurar la idea de que se ha avanzado mucho en el conocimiento, análisis y diagnóstico de los problemas regionales, poniéndose en marcha un proceso de programación regional que carece de antecedentes en España. Nunca se había realizado esta tarea para todas y cada una de las CCAA, que han trabajado de forma coordinada entre sí y con la Administración Central del Estado (Estudios Territoriales, 1986).

## BIBLIOGRAFIA

- Varios Autores, 1987. Diccionario de la Naturaleza. Espasa-Calpe. Madrid.
- Ramos, A., 1979. Planificación física y Ecológica. EMESA. Madrid.
- Mayor Zaragoza, F., 1987. Otro concepto de desarrollo. Desarrollo, 12:8-11.
- B.O.E., 1987. Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las islas Baleares.
- Clinton, S., 1987. La gestión integrada. Naturopa, 55:10-12.
- Consejo de Europa, 1984. Reglamento (CEE) nº 1787/84 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Lázaro, L., 1986. Los programas de desarrollo regional y y la experiencia española de planificación regional entre 1975 y 1985. Estudios territoriales, 21:31-48.

Recomendaciones para una  
ordenación del territorio  
acorde con la conservación del  
Medio Natural.

Madrid. Mayo-1988.

RECOMENDACIONES PARA UNA ORDENACION DEL TERRITORIO ACORDE CON LA  
CONSERVACION DEL MEDIO NATURAL.

Resumen de la ponencia al Congreso Europeo de Ordenación del Territorio.

En esta ponencia tratamos de exponer algunas pautas que creemos se deberían seguir en la política territorial con el fin de llevarse a cabo un desarrollo urbanístico racional acorde con la conservación del medio natural.

Después de realizar una breve revisión sobre la evolución histórica de dicha política y de analizar sus actuales tendencias, pasamos a elaborar una serie de propuestas tanto en el ámbito del ecodesarrollo encaminadas a un mejor aprovechamiento racional de recursos naturales, como en el del desarrollo urbanístico para preservar de negativos impactos a espacios de interés natural.

ADVICES TO A TERRITORIAL PLANNING ACCORDING TO A PROTECTION OF  
ENVIRONMENT.

In this report we try to expose some main lines which we think they should be followed in territorial politics to do a rational urbanistic development according to the preservation of environment.

After doing a short revision about historical evolution of this behaviour and after analysing its actual tendencies, we begin to elaborate a succession of proposals in the area of ecodesarrollo led to better profit of the natural resources and in the urbanistic development to protect from negative results to open natural spaces.

Santiago Martín Barajas  
Presidente de la CODA

Guillermo Díaz Rubio  
Secretario General de la CODA

## INTRODUCCION

En esta ponencia intentamos en primer lugar repasar como ha sido la política territorial y urbanística en los últimos años así como analizar la situación actual. En segundo lugar intentaremos dar algunas pautas que creemos se deberían seguir en la Política Territorial para llevar a cabo un desarrollo racional y moderno acorde con la conservación del medio ambiente y con otras necesidades sociales.

Por último nos ceñiremos exclusivamente a la ordenación del suelo omitiéndose actuaciones que son necesarias y que se dan por descontado que deben hacerse, como por ejemplo la depuración de las aguas residuales, el impedir las emisiones contaminantes a la atmósfera o la creación de planes de erradicación de residuos sólidos.

## EVOLUCION HISTORICA. TENDENCIAS ACTUALES EN LA POLITICA TERRITORIAL Y URBANISTICA EN NUESTRO PAIS.

En nuestro país el desarrollo urbanístico tuvo su primer gran apogeo durante la década de los años sesenta paralelamente a la salida del ostracismo económico en que se había vivido en España como consecuencia de las favorables perspectivas económicas que se apuntaban en el ámbito internacional.

En estas condiciones el sector inmobiliario se encontró en una nueva disposición de ofrecer a amplias capas sociales la posibilidad de colmar sus aspiraciones de ocio y descanso que su situación permitía.

El enfoque que se dió a tal desarrollo tuvo dos vertientes principales, una en el interior y otra en la costa. en cuanto a la primera, dos fueron los componentes que alcanzaron un auge hasta entonces nunca visto: de un lado las urbanizaciones de segunda residencia que para sus habitantes iba a significar el acceder a un reposo asegurado, de otro lado, se asiste a una inusitada proliferación de las estaciones de esquí que se ofrecen por aquella época como una convincente actividad de ocio elitista para los que pudieran practicarlo.

Por otra parte, surgió el turismo en la costa, como potencial y presumiblemente inagotable fuente de riqueza económica para el país.

Todo este desarrollo trajo consigo la destrucción de zonas de alto valor natural afectando negativamente al medio ambiente y por tanto disminuyendo la calidad de vida.

Con la llegada de los años setenta la crisis en el concierto económico internacional obliga necesariamente a que se detenga el desarrollo urbanístico. Es a partir de entonces y sobre todo más tarde en la configuración de las Comunidades Autónomas cuando empiezan a establecerse Normas Subsidiarias y Planes Generales. Con ello al empezar a definirse los usos del suelo parte de éste quedaba clasificado como no urbanizable.

Hacia la primera mitad de la década de los años ochenta se asiste de nuevo al renacer económico mundial que vuelve a repercutir en el sector inmobiliario. Es así como empiezan a multiplicarse los proyectos urbanísticos, y esta vez con un fuerte capital extranjero que lo promueve.

En las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos se dejan sentir fuertes presiones desde distintos sectores para que Planes y Normas Subsidiarias se modifiquen o se adecuen a las intenciones urbanísticas.

Como consecuencia de todo ello asistimos en la actualidad a la revitalización de una serie de pautas. Resurge la construcción de segundas residencias, promovida fundamentalmente por una mayor necesidad de escapar de un entorno urbano cada vez más agresivo.

Por otra parte, se incrementa notablemente la expansión horizontal de las grandes urbes, que se convierte en un factor negativo al plantearse desde erróneos enfoques. Esto es, que dichas expansiones muchas veces tienden a dirigirse hacia espacios naturales próximos y de gran valor, terminando por transformarlos o degradarlos, o los empiezan a rodear de forma amenazadora y con ello a someterlos a una fuerte presión humana.

Un ejemplo muy apropiado de esto último tiene lugar en Madrid, donde el "pasillo verde" constituido por el Monte de El Pardo y el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que une la capital con la Sierra del Guadarrama, atrae a su alrededor innumerables presiones urbanísticas e incita al crecimiento de la ciudad desde su sector noroeste. Resulta obvio plantear la importancia de dichos espacios cercanos a las grandes ciudades, y así ha sido considerado por instituciones internacionales como la UNESCO en su programa MaB (El Hombre y la Biosfera).

Y de otro lado, asistimos también en la actualidad a una nueva explosión de la oferta turística costera. Lo novedoso ahora es que tras la esquilmación generalizada de los espacios naturales en toda Europa y el buen nivel medio de vida de sus habitantes, España se ofrece para los europeos como un paraíso paisajístico y natural en comparación con sus países de origen, amén de una mayor benignidad climática. Pero mucho hay que temerse que de continuar la escalada de la promoción inmobiliaria en progresión geométrica, este país deje de ser apreciado naturalísticamente por nadie. En definitiva mientras tanto se pretende convertir a España en la segunda residencia del resto de los europeos, sin prever las consecuencias que ello pueda tener sobre los diversos aspectos de su ecología y de sus paisajes, de sus actividades productivas tradicionales y de su cultura y arquitectura autóctonas.

La principal amenaza reside en el atractivo especial que tienen ciertos espacios naturales sobre los que los daños pueden resultar irreversibles.

Ejemplos de inminente actualidad pueden ser los del El Delta del Ebro en Cataluña, Doñana en Andalucía, donde existen Parques Naturales en vías de sufrir una frontal agresión al colindar con espacios de futura urbanización, a la vez que impiden una lógica ampliación de dichos Parques. En otros casos son regiones enteras las que acumulan un caos urbanístico totalmente indiscriminado o amenazan de serlo, como los Archipiélagos o especialmente el litoral murciano y almeriense.

Como ejemplo de otra práctica habitual como es la de modificar Planes Generales al servicio de la especulación inmobiliaria urbanística, destaca un proyecto de alrededor de doce mil millones de pesetas de capital extranjero para urbanizar un suelo que previamente había sido clasificado como de no urbanizable por interés paisajístico, se trata del Valle del Río Cambrón situado en Cuenca. Un proyecto multimillonario y dirigido para multimillonarios. Una vez más poco tiene que ver con el desarrollo endógeno de una zona como es la de la serranía conqueña más bien necesitada de un Parque Regional que integre en una ley los distintos usos tradicionales del suelo, potenciando dichas actividades, así como velando por los intereses paisajísticos y ecológicos.

En los tiempos que corren estos valores son de primera necesidad. En su conservación reside el bienestar y la calidad de vida de las futuras generaciones. No se pueden hipotecar estos espacios a costa de beneficios a corto plazo y que cada día repercuten menos en los intereses económicos y ambientales de la colectividad.

## PROPUESTAS PARA UNA ORDENACION RACIONAL DEL TERRITORIO.

### Espacios de interés natural.

En España existen aproximadamente 8 millones de hectáreas de interés natural que han llegado a nuestros días debido en parte a su inaccesibilidad y en parte a haberse desarrollado en ellas un sistema de explotación coherente con el medio.

Creemos que estas áreas deberían ser declaradas espacios naturales protegidos como medio para evitar el crecimiento urbanístico en esas zonas así como otro tipo de agresiones.

No debemos olvidar que en países con mayor densidad de población como Alemania Federal y Gran Bretaña los Espacios Naturales ocupan el 14'1 y 4 % respectivamente de su superficie, mientras que en España sólo ocupa el 0'3 %.

Sin embargo creemos que estas zonas no deben ser cerradas al uso humano sino que hay que potenciar en ellas labores tradicionales, como garantía de conservación del medio. Esta actividad no se puede ver beneficiada por la nueva situación agrícola y ganadera, fruto de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, pues de todos es sabido que los sistemas de producción ganaderos que se han realizado en España en las últimas décadas se van a ver seriamente dañados. Sin embargo el mercado europeo, debido al alto poder adquisitivo de sus habitantes, demanda en los productos diversidad y calidad. Esto es lo que nosotros podemos ofrecerles, sistemas de producción tradicionales de nuestro país ligado a la tierra como son el ganado ovino, caprino, apicultura y otros, que generan productos que tienen buena aceptación en la CEE y que son garantía en las zonas donde se producen de conservación de la naturaleza.

La sociedad española demanda cada vez más espacios bien conservados como lugares de ocio y esparcimiento por lo cual en nuestro país debe primar en la gestión forestal la conservación sobre la explotación maderera.

También los habitantes de la CEE demandan espacios naturales bien conservados pudiendo ser, y de hecho ya lo están siendo focos de atracción para visitantes europeos con el consiguiente ingreso de divisas, por lo que si en estas zonas se urbaniza o se deteriora el medio de alguna otra forma, como por ejemplo una mala gestión, perderán el interés para estos visitantes.

Por último existen zonas frágiles y de un interés natural excepcional que no aguantan la presencia y que es necesario que se mantengan en ese estado pues son vitales para mantener el equilibrio natural en el resto de las zonas naturales que soportan la presencia humana pues la Naturaleza es un todo continuo y lo que se hace en una zona siempre influye en las otras.

Estas áreas deberían ser declaradas Reserva Integral restringiendo al máximo el paso de personas, pasando a ser reservas genéticas y garantía de la salud ecológica del resto de las zonas.

Todas las áreas de interés natural se debería tender a que pasasen a propiedad del Estado como otra garantía más de conservación.

#### Desarrollo urbanístico.

A la hora de proponer un desarrollo urbanístico debemos tener en cuenta el dato de que en nuestro país existen varios centenares de miles de viviendas vacías lo que supone una infrautilización del espacio construido así como una mayor necesidad de construir más.

Esta situación debe ser corregida por el Estado que es el que tiene medios para hacerlo, como podría ser aumentando notablemente la presión fiscal sobre las viviendas vacías.

En cuanto al crecimiento urbanístico podemos diferenciar tres áreas con características diferentes y que por lo tanto se les deben dar distintos tratamientos:

- Medio rural del interior.

Muchas zonas rurales de nuestro país , en las que se encuentran la mayor parte de los espacios de interés natural, han sufrido en las últimas décadas los efectos de la emigración a las grandes ciudades y se encuentran bastante despobladas. Sin embargo el alto índice de paro existente en la actualidad en estas últimas, está empezando a producir un reflujo de la población hacia las zonas rurales. Este reflujo hay que potenciarlo por un lado fomentando las actividades agrícolas, ganaderas y artesanas tradicionales que tan buena salida tienen en los mercados europeos, y que son garantía de conservación y mejora de los valores naturales de estas zonas.

En estas áreas se debe reducir al máximo el desarrollo urbanístico y sólo en aquellos casos donde exista demanda de viviendas el crecimiento, sin afectar negativamente al medio natural, debería ser de la siguiente forma:

En primer lugar rehabilitación de viviendas abandonadas, que son muy abundantes en estos municipios. Si esto no satisface las demandas sociales y económicas de la población, se deberá realizar un crecimiento urbanístico siempre en torno a los cascos urbanos, respetando la arquitectura tradicional y evitando urbanizar áreas de interés natural, social o paisajístico que estén próximas a los pueblos como pueden ser riberas de los ríos y arroyos y zonas boscosas consolidadas e incluso zonas de matorral en proceso de regeneración.

- Zonas costeras.

Los ecosistemas costeros han sido los más castigados en las últimas décadas tanto por la contaminación como por el crecimiento urbanístico descontrolado.

Actualmente está volviendo a despertar la promoción urbanística en las playas y amenaza con destruir definitivamente las últimas zonas bien conservadas que nos quedan. Dado la gravedad de la situación creemos necesario que se actúe con rigidez en este tema.

Se debe prohibir totalmente construir en la pocas áreas costeras que quedan todavía sin urbanizar como única forma de salvar uno de los

ecosistemas más amenazados de nuestro país, sin embargo esto no impide que sean utilizadas para el disfrute de los habitantes sin deteriorar el medio.

La situación urbanística de una buena parte de las zonas costeras suele ser las siguientes: el pueblo original suele estar situado a escasos kilómetros del mar, a pocos metros de este transcurre una franja de muchos kilómetros de apartamentos que suelen iniciarse a ambos lados del puerto pesquero. creemos que la demanda de promoción urbanística, en los casos en que exista, debe dirigirse a crecer entorno al pueblo originario o ensanchando la franja de los apartamentos hacia el interior, pero nunca urbanizando más zona costera.

Este crecimiento a su vez debería cumplir los siguientes requisitos:

- Reducir drásticamente las alturas de construcción.
- Aumento de zonas verdes, muy escasas en estas zonas.
- Impedir el avance de la construcción en las zonas de interés natural y en sus proximidades.
  
- Grandes ciudades.

En los últimos años se aprecia un proceso de expansión de las grandes ciudades mediante la construcción de viviendas de baja altura y con muchas zonas verdes. Este fenómeno nos parece positivo pues hace las ciudades más humanas. Sin embargo se suele extender hacia las zonas ecológica y paisajísticamente más valiosas destruyéndolas. Este proceso se debe evitar actuando con rigidez en los Planes Generales y Normas subsidiarias, pasar a ser prioritaria la adquisición por parte del Estado de las fincas de valor ecológico que estén próximas a las ciudades y, por último, facilitar este tipo de crecimiento urbanístico hacia zonas de escaso valor ecológico.

### Instalaciones de industrias o complejos privados.

Ultimamente se están construyendo fábricas, complejos deportivos, clubs sociales, etc., por parte de la iniciativa privada. En primer lugar, estas actuaciones se deberían realizar en zonas sin interés ecológico. En segundo lugar se les debería exigir a las entidades que las promuevan que adquieran varias veces más del suelo que necesitan. Este suelo se les debería obligar a que lo reforesten con especies arbóreas autóctonas empleando pies de gran tamaño. Finalmente el terreno debería pasar a ser propiedad del Estado.

También se les debería obligar a poner pantallas vegetales de árboles en torno a las fábricas para paliar el impacto paisajístico.

### Modificación de la legislación

Aunque no somos juristas vamos a exponer a continuación unas modificaciones que creemos se deben realizar en la legislación actual.

19) Antes de aprobar unas Normas Subsidiarias o Plan General, así como antes de llevar a cabo obras de gran envergadura se deberá obligar a hacer un estudio de impacto ambiental que fuera vinculante y que estuviese hecho por entidades no sospechosas de parcialidad.

20) El suelo que en las Normas Subsidiarias o Plan General queda declarado no urbanizable por interés social, ecológico, paisajístico, histórico o cultural, es presumible que pasado varios años siga teniendo el mismo interés por lo cual la ley debería impedir que pudiera

ser modificada su calificación en una revisión posterior. De esta manera se evitaría desclasificaciones de suelo de este tipo que actualmente se están produciendo en nuestro país simplemente porque alguna empresa o el Estado tiene intención de urbanizar en esas zonas.

3º) Definición más clara y restrictiva en la ley de suelo de calificación no urbanizable pues términos como interés social son ambiguos y en muchas ocasiones se ampara en ellos la administración para instalar proyectos que no reúnen claramente esos requisitos, pues incluso el que no se contruya en una zona permite que la población disfrute de las ventajas que eso trae consigo siendo calidad de vida y por lo tanto de interés social.



Santiago Martín Barajas  
Presidente de la CODA



Guillermo Díaz Rubio  
Secretario General de la CODA.

SOBRE ORDENACION DEL TERRITORIO Y POLITICAS SECTORIALES EN LA  
COMUNIDAD AUTONOMA VASCA. (COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE  
ORDENACION DEL TERRITORIO Y ORDENACION URBANA).

J. Allende

1. INTRODUCCION.

La inexistencia de Política de Ordenación del Territorio desde la Administración Central, o más recientemente, desde las Comunidades Autónomas (CCAA), exige que cualquier reflexión o análisis de lo sucedido en los últimos diez años en el nuevo Estado de las Autonomías desbroce el concepto y contenido, siempre confuso y equivoco en el Estado, de la Ordenación del Territorio. El papel jugado por las políticas sectoriales, en la mayoría de los casos descoordinadas entre sí, y un urbanismo mal concebido y peor practicado, resultan determinantes del pobre escenario de política territorial integral y coherente que se observa. No obstante, con la nueva situación política de las Autonomías se vislumbran por primera vez serios intentos de abordar, en toda su profundidad y desde las propias CCAA, el reto de conformar y estructurar políticas de ordenación del territorio integrales en las que ni la ordenación urbana ni las políticas sectoriales desgajadas e independientes frustren, como ha sido frecuente hasta la fecha, la posibilidad de elaborar una auténtica política territorial.

Desde hace muy poco disponemos de un primer intento conceptual de definir, oficialmente, a la ordenación territorial de manera globalizadora, más allá de su papel ya conocido en cuanto que factotum para la coordinación e integración de programas y propuestas sectoriales en sus vertientes político-administrativas horizontales y verticales. El concepto de Ordenación del Territorio, presente en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de Mayo de 1983 en la Sexta Sesión de la Conferencia Europea de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (1), representa un importante punto de partida:

"La Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, cultural, social y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector". Desde esa perspectiva la ordenación del territorio, señala el punto 12 de la Carta, "debe ser democrática, global, funcional y prospectiva", entendiendo en particular "global", al clarificar en parte el objetivo del

presente trabajo, "tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque integral".

#### UN PROYECTO LEY DETERMINANTE DE LA CONCEPCION SECTORIAL Y URBANA DEL TERRITORIO.

El Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana, recoge con bastante aproximación, el confusionismo que viene prevaleciendo durante los últimos diez años en los hacedores de las distintas facetas de la Política Territorial en la C.A.V.

Según sus máximos responsables, que anteponen el planeamiento urbanístico sobre la política de ordenación territorial que "vendrá después" compartimentalizando inexplicablemente ambas actuaciones, el proyecto de Ley pretende que "las actuaciones territoriales estén coordinadas con los planeamientos urbanísticos municipales" (2) . Esta inversión del proceso, renunciando a lo que parecería más lógico, a saber, que el planeamiento urbanístico esté coordinado con las actuaciones territoriales supramunicipales, ha sido una constante en la praxis de la desnutrida política territorial habida en la C.A.V., con el agravante de que hasta el momento sólo ha existido revisión del planeamiento municipal. En un reciente documento entregado en una reunión del Consejo de Europa en Valencia y firmado por los Directores Generales de urbanismo, explícitamente se afirma: "No se puede pensar en un urbanismo ceñido a los límites de la ciudad... urbanismo y ordenación del territorio son dos términos que definen una misma realidad...; las Comunidades Autónomas no pueden ya limitarse a ejercer funciones fiscalizadoras de los Ayuntamientos, aprobando o no, los Planes Municipales y vigilando el cumplimiento por éstos de la legalidad urbanística, sino que sus funciones han de encauzar la actuación de los municipios, elaborando instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal que vinculen a los Ayuntamientos a un concepto más amplio que el del urbanismo, que deriva de la consideración integral del territorio" (3).

El Proyecto de Ley no supera, en absoluto, la indeterminación, tradicional ya en España, entre "Ordenación del Territorio" y "Urbanismo", incorporando dos tendencias sumamente peligrosas en cualquier Política de Ordenación Territorial:

- la prevalencia del enfoque urbano del territorio.
- la prevalencia concedida a las políticas sectoriales.

El Documento aparece meritorio como instrumento de trabajo para ser debatido y discutido en profundidad, aportando una absoluta revisión y reinterpretación de la Ley del Suelo de 1976. Sin embargo, en la concepción de la Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana, resulta enormemente confuso. Su ambición y pretensión totalizadora, al carecer la C.A.V. de experiencia alguna en Política de Ordenación del Territorio y al haber sido yugulado todo tipo de debate o tratamiento de la política territorial, incluida su dimensión urbana, ha significado hasta la fecha un rotundo fracaso político. Sin ni siquiera haberse llegado a debatir en el Parlamento, la C.A.V. se encuentra hoy sin soporte alguno, ni trabajo de reflexión público, en su política territorial. Por no existir no existen ni dos páginas que traten de criterios, objetivos, directrices, de una política territorial supramunicipal. No hay propuestas, observaciones o sugerencia alguna para iniciar el debate y la reflexión pública de un enfoque global, integral del territorio, a pesar de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía confiera, dentro de las limitaciones señaladas, la competencia legislativa y ejecutiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo a las CC.AA.

LA MACROLEY QUE NUNCA LLEGA.

El "más y más grande es mejor" tan característico de la política sectorial de la C.A.V. parece haber alcanzado también al cuerpo legislativo. Así el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana de la Segunda Legislatura dispone ya de 356 páginas, cien más que el de la Primera Legislatura fechado en Diciembre de 1983. Dedicó 40 páginas a la exposición de motivos (13 páginas Primera Legislatura) y contiene 403 artículos (398, Primera Legislatura) con una extensión de 316 páginas de articulado (242 páginas Primera Legislatura). Si esta progresión continúa en la Tercera Legislatura será, sin duda, la ley más amplia de todas las habidas en la legislación territorial del Estado. Frente a los 27 artículos de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid (30 de Mayo, 1984) con 15 páginas, y la Ley de Política Territorial de Cataluña (21 de Noviembre, 1983) con 28 artículos y 8 páginas, podemos legítimamente calificar de "Macroley" a ese eterno proyecto de la C.A.V. que además de intentar regular la Ordenación del Territorio pretende cubrir todo el campo de la Ordenación Urbana. De ella se ha dicho "A nuestro juicio es una Ley del Suelo y no una simple adaptación del texto legal de 1975" (4).

Antes de entrar en una valoración general sobre el Proyecto estimo procedente comentar puntualmente, y siguiendo el propio orden del mismo, los aspectos más singularizables en relación con la temática específica del presente trabajo.

Las 40 páginas de su exposición de motivos desvelan un texto complejo y confuso que se inicia con un largo párrafo de 16 líneas, sin punto alguno, que resulta premonitorio y revelador del espíritu que prevalece en el Proyecto: "...La necesidad de aplicar una serie de severas medidas en materia de disciplina urbanística y de sentar una serie de principios básicos para la aplicación de la legislación urbanística..." (p. I).

El propio texto en su primer párrafo no cita el término ordenación del territorio y alude directamente a aquello que prevalecerá en todo el documento, el fuerte espíritu urbanístico que impregnan sus 403 artículos. Los Legisladores, bajo la vana pretensión, en principio correcta, de "una visión conjunta y unitaria" en cuanto a la ordenación del territorio y ordenación urbana, no pueden evitar su visión urbanística, desde el planeamiento urbano, de la política territorial ya explicitada por sus principales mentores. Esa visión "conjunta y unitaria" no es nada coherente en el texto generándose una confusión que acarreará graves problemas si algún día llegara a transformarse en Ley (5).

Resulta sintomático que donde el Proyecto de Ley de la Primera Legislatura habla aún de "suelo no urbanizable" ahora ya se altere afortunadamente el término sustituyéndolo por "suelo rústico" (p. II). Un pequeño paso adelante al eliminar esa visión peyorativa de suelo residual con que se venía contemplando lo que no era urbanizable.

El texto realiza una distinción excesivamente simplista y de corte legalista ("competencias") entre la ordenación del territorio y la ordenación urbana, vinculando la ordenación del territorio a los "problemas de ordenación municipal", lo cual resulta de un reduccionismo nada académico. Sabedor el legislador que algo no encaja bien entre lo que denomina Urbanismo y Ordenación del Territorio pretende aclarar el nudo gordiano con las siguientes palabras:

"La existencia de esta distinción históricamente fundamental entre las competencias de los Municipios y las que superan el marco de los intereses municipales, ha llevado a utilizar en el Proyecto de Ley el término ordenación del territorio y sus derivados para denotar de manera específica los problemas de ordenación supramunicipales y el de ordenación urbana o urbanismo para los problemas de ordenación propios de la esfera municipal" (p.IV).Según sus autores parece obvio que la ordenación del territorio sólo puede entenderse con relación a la existencia de espacios supramunicipales. Así para el proyecto, en este momento del texto, la ordenación urbana y la territorial son compartimentos estancos remitiendo sus problemáticas a una clara distinción de "competencias" entre jurisdicciones. Identificar de esta manera los "problemas de ordenación supramunicipales" de los "problemas de ordenación municipales" es incorrecto además de confuso, máxime cuando en el texto posterior y concretamente en su Artículo 4, no distingue para nada entre las actividades concernientes a la ordenación del territorio y a la ordenación urbana, situándolas conjunta e indistinguiblemente a un mismo nivel.

Bien es cierto, sin embargo, que reconoce el confusionismo, aunque con terminología también obtusa y contradictoria, con la distinción tan tajante hecha entre la ordenación urbana y del territorio y de seguir denominadno "competencias en la Ordenación del Territorio y del Litoral y Ordenación Urbana"(p.III). Así matiza "desde un punto de vista científico y académico (sic) es claro que el término "Ordenación del Territorio" abarca los otros dos..." (p. IV).

Insiste en el contenido jurídico de la "Ordenación del Territorio" al afirmar: "Los artículos 4 y 5 definen, de manera abierta, el contenido jurídico de la "Ordenación del Territorio" concebida como ya se ha dicho con un criterio globalizador - y reitera de nuevo - desde un punto de vista científico y académico..." (p. V). ¿Es que una Ley puede concebir de otra forma que no sea científica y académica a la Ordenación del Territorio?

En multitud de artículos se sitúa a la ordenación del territorio y ordenación urbana al mismo nivel de importancia no realizando nunca una clara delimitación del contenido de ambos conceptos por separado.

Así, los artículos 4 y 5, que desarrolla el 4, no hablan de la Ordenación del Territorio sino que expresamente señala el artículo 4: "La actividad concerniente a la ordenación del territorio y a la ordenación urbana se refiere a los siguientes aspectos..." (p.2) (6) Este Proyecto de Ley sitúa al mismo nivel jerárquico a la ordenación del territorio y a la ordenación urbana, prevaleciendo en la práctica su visión urbana del territorio sobre cualquier otra. Esta confusión que late inequívocamente en el Proyecto, intentando por una parte compartimentalizar y por otra fundir la ordenación urbana y la ordenación del territorio, luce de forma inequívoca cuando al glosar la voluntad coordinadora aduce sorprendentemente: "...y que ello posibilite un fácil desarrollo de la ordenación del territorio POR la Ordenación urbana..." (p. VI ). En este mismo párrafo de veinte líneas sin punto alguno! vuelve a dar un viraje espectacular al criticar también el que "la operatividad de la ordenación urbana se constituya en el verdadero agente y protagonista de la ordenación del territorio", lo que evidentemente resulta de nuevo contradictorio con las afirmaciones de sus mentores que tanto habían enfatizado "primero la Ordenación Urbana y luego vendrá la Ordenación del Territorio"<sup>(7)</sup> El confusionismo entre estos dos conceptos se vuelve a reflejar en el Art. 6:

"Las competencias en materia de ordenación del territorio y ordenación urbana corresponden a: (Y aquí cita a la Administración de la Comunidad Autónoma, a los Territorios Históricos, a los Ayuntamientos y a las Entidades Especiales, de donde parece deducirse que todos tienen competencia en todo)".

La constante, en este Segundo Proyecto de Ley, de conseguir "una operatividad lo más inmediata posible... originando la decisión de no incluir en él los Planes Nacionales..." (P. VII) que sin embargo sí estaban presentes el Proyecto de Ley de la Primera Legislatura bajo el nombre de "Plan Director de la comunidad Autónoma" resulta, una vez más, confusa y contradictoria. En primer lugar, sorprende el énfasis en la "operatividad" precisamente cuando van a pasar nueve años desde que se iniciara el Proyecto de Ley con un resultado práctico absolutamente negativo. En segundo lugar, al nombrar los instrumentos de ordenación del territorio en su escalón más elevado, las Directrices, el propio Proyecto las califica como "auténticos Planes de ordenación" (p. VII). El Título II en su Sección 1ª habla de los Planes Integrales y Sectoriales de Ordenación del Territorio. ¿Qué diferencia hay entre Planes Integrales y Sectoriales y Directrices Integrales y Sectoriales? Si son lo mismo, como especifica el Art. 9.1., ¿por qué calificar una misma cosa, en esta ley, con dos nombres distintos que bailan confusamente a lo largo del texto?

El Gobierno Vasco no podrá ya establecer "el marco definidor de la estructura territorial de la Comunidad" como en el Proyecto de la Primera Legislatura y como contemplan para sus respectivas CC.AA., las leyes de la C.A. de Madrid y Cataluña.

El Gobierno Vasco carece pues de competencias para formalizar o diseñar siquiera unas directrices generales de ordenación territorial para el conjunto de la C.A.V. Y esto es así porque las Directrices Integrales a las que denomina, confusamente también, Planes Integrales, tienen un campo territorial limitado según el Art. 9: "Los Planes Integrales de Ordenación del Territorio, denominados Directrices Integrales de Ordenación del Territorio (sic), establecerán para una de-

terminada parte del territorio... Indeterminación espacial que intenta clarificar en su punto 2, matizando ese espacio en términos municipales: "Las Directrices Integrales de Ordenación del Territorio formulan para aquellos conjuntos de términos municipales completos...". Si antes descartó la Comunidad Autónoma ahora parece descartar también a los Territorios Históricos, aunque bien pudieran decir que un Territorio Histórico es un conjunto de municipios completos!

El escalón más elevado de instrumentos de Ordenación del Territorio lo divide en dos grandes grupos, las Directrices Integrales y las Directrices Sectoriales, "ambas - insiste el Proyecto - de igual rango jerárquico", lo que origina nuevamente confusión y conflicto, sobre todo al observar que se desarrolla con bastante más extensión y énfasis la temática de las Directrices Sectoriales. Razón ésta, supongo, que ha hecho que la única crítica que conozco al proyecto de ley haya apuntado "Pero quizá la aportación más sorprendente de este Proyecto de Ley sea la capacidad de las Directrices Sectoriales (Art. 13) de clasificar y calificar suelo, al disponer en las mismas el ejercicio de las facultades propias de la potestad de planeamiento" (108).

Este sorprendente sesgo de protagonismo sectorial en el Proyecto de Ley es captado incluso por sus autores que intentan dulcificar al señalar en el Art. 11.3. "En ningún caso, las Directrices Sectoriales podrán sustituir a las Directrices Integradas en su función de definir la ordenación integral del territorio". Con esta matización no se aclara el problema pues además de haber situado antes ambas Directrices en el mismo nivel jerárquico, de la lectura del texto se deduce, inequívocamente, que pueden existir Planes Sectoriales sin que necesariamente deban existir Directrices Integrales, siempre y cuando los Planes Sectoriales no pretendan definir la ordenación integral del territorio.

El tratamiento dado a las Directrices por el Director General de Acción Territorial y Urbanismo, Antón Aguirregoitia, en los Cursos en

San Sebastián de la Universidad del País Vasco, Julio, 1986, resulta altamente expresivo de la similitud del campo cubierto por ambas Directrices (Integrales y Sectoriales), apareciendo en su enfoque - una prevalencia sectorial preocupante. Según se desprende del documento entregado por el principal artífice del Proyecto de Ley, las Directrices Sectoriales aparecen en la práctica, no sólo con el mismo nivel jerárquico que las D. Integrales, sino incluso con mayor relevancia e importancia. Ya en el campo cubierto por su ámbito territorial aparece una relativa debilidad de las Directrices Integrales "más de un municipio completo" con respecto a las Directrices Sectoriales "El que precise su objeto". Pero es que en el documento entregado "Matriz Esquema de Instrumentos de Planeamiento" este sesgo que prima el peso específico de las Directrices Sectoriales, llegando a confundirse en su contenido y determinaciones con las Ds. Integrales, es ya notorio:

DIRECTRICES INTEGRALES.

CONTENIDO Y DETERMINACIONES  
(FUNDAMENTALES)

- EVOLUCION DE LA POBLACION.
- EVOLUCION DEL EMPLEO.
- INFRAESTS. BASICAS .....
- EQUIPAMIENTOS SUPRAMUNICIPALES..
- ZONAS DE ESPECIAL PROTECCION....
- PREPARACION SUELO PUBLICO.....
- DECLARACION CONJUNTOS HISTORICOS
- CONFLICTOS BORDES MUNICIPIOS....
  
- ACTUACIONES DE REHABILITACION...
  
- PLAZOS E INDICACIONES DE SU REVISION.

DIRECTRICES SECTORIALES.

TIPOS DE DIRECT.(CONTENIDO Y DETERMINACIONES).

- ORDENACION INFRAEST.BASICAS
- EQUIPAMTOS. SUPRAMUNICIPALES
- ESPACIOS PROTEGIDOS.
- PREPARACION SUELO PUBLICO.
- CONJUNTOS HISTORICOS.
- COORDINACION MUNICIPIOS COLINDANTES.
  
- ZONAS ARQUEOLOGICAS.
- PROTECCION LITORAL.
- ORDENACION RECURSOS NATURALES.
- PROTECCION DE CURSOS DE AGUA.
- GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES
- CUALQUIER OTRO POR DECRETO.

Finalmente, y sin que ello agote el análisis y comentarios que debería haber suscitado ya, con mucha mayor extensión, el Proyecto de Ley, destaca como revelador de sus contradicciones conceptuales y metodológicas el tratamiento que se hace de lo que denomina "Entidades Especiales",

Conscientes del poderoso carácter urbanístico que resumaba el Proyecto de Ley de la Primera Legislatura, en el de la Segunda legislatura se denomina ya "Entidad Especial" a lo que en el Primer Proyecto denominaba "Consortio Urbanístico" para tratar, por ejemplo, "la ejecución y el cumplimiento de las determinaciones del Plan Especial de Acción Territorial para la Protección de la Naturaleza". Efectivamente era una aberración tratar la Protección de la Naturaleza a través de un consorcio urbanístico".

El Cap. IV que ahora lleva por título "Entidades Especiales"... "para la gestión de las actividades concernientes a la ordenación del territorio y ordenación urbana", en el Primer Proyecto arrastrados por la inercia urbanística de sus autores (que fueron mayoritariamente los mismos en ambos proyectos), las denominadas "Entidades Urbanísticas Especiales" y "Gerencias urbanísticas", llegando al caso extremo de que el Art. 389 del Primer Proyecto destinara, dentro de las funciones de las "Gerencias Urbanísticas", la "elaboración de estudios de ordenación territorial..."

## SINTEISIS

El Proyecto de Ley resulta en definitiva ,al haber intentado abarcarlo todo, un documento complejo, engorroso, repetitivo, confuso y excesivamente reglamentista en su profundo enfoque juricista-legalista. Quizás tendría que haber sido menos ambicioso pero más eficaz, más incrementalista en lugar de totalizador, menos acabado y perfeccionista pero más pedagógico en su redacción y contenido sustituyendo el reglamentismo, en su primera fase, por un posibilismo inmediato y, políticamente, más realista.

Por lo que afecta a la temática de la ordenación territorial y política sectorial aquí tratada, el documento dificulta su clarificación agudizando, conceptual y metodológicamente, una interpretación más avanzada y nítida de la Política de Ordenación Territorial, su parcela de Ordenación Urbana y, las Políticas Sectoriales.

Es necesario avanzar hacia la sintonización por un lado entre las políticas urbanas y la territorial que la comprende, y por otro, entre los programas de inversiones y proyectos concretos sectoriales y el marco de ordenación territorial previamente debatido, consensuado y definido en sus principales determinaciones. Es hora de avanzar y sobrepasar esa práctica habitual de gobierno potenciadora de un modelo de asignación de recursos y ejecución de acciones sectorializadas y compartimentalizadas sin marco territorial que las ajuste ,coordine y compatibilice. Cada departamento de los distintos niveles administrativos y cada municipio, como un sector más, vienen actuando desde su propia perspectiva sin una racional coordinación con el resto de los departamentos y administraciones, tanto en sentido vertical como horizontal, menos aún compatibilización reglada.

El desequilibrio y desajuste que está creando la práctica de planes de ordenación urbanos sin directrices territoriales o concepto alguno de ordenación territorial supramunicipal que la soporte es, en la C.A.V., particularmente grave.

Esta ausencia de visión global, integrada y complementaria ha producido y viene produciendo grandes distorsiones sociales y económicas, además de un tejido territorial maltrecho y desajustado en el que las políticas sectoriales han significado, consecuentemente, las auténticas "estructuradoras" del territorio en función de su respectiva capacidad de gasto.

En la deficiente política de ordenación urbana es un craso error considerar que yuxtaponiendo planes municipales, sin marco de ordenación explicitado de carácter al menos supramunicipal, se produzca "per se" la ordenación del territorio que, en todo caso, se dice, "vendrá después". Parece irrelevante señalar que la "optimización" individual de las partes, en este supuesto, municipios, no puede conducir a la "optimización" del todo, o de esos territorios supramunicipales. Por eso, precisamente, tiene su razón de ser la Política de Ordenación del Territorio.

JOSÉ ALLENDE

VALENCIA JUNIO 88

## NOTAS Y REFERENCIAS

- (1) Carta Europea de la Ordenación del Territorio. Consejo de Europa. Aprobada en la 6ª CEMAT. Torremolinos 19/20 Mayo, 1983; Un texto de la misma aparece en Alfoz, Julio/Agosto, 1983; Ver también Resolución 148 (1984) de la 18ª Sesión, 18-20 Octubre, 1983, de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa.
- (2) Declaraciones de Antón Aguirregoitia, Director de Acción Territorial y Urbanismo del Gobierno Vasco, durante la 2ª Legislatura, en DEIA, 18 de Julio, 1986.
- (3) "La Aportación del Urbanismo en el Territorio", Directores Generales de urbanismo. En Conferencia Europea de Responsables Regionales en la Ordenación del Territorio, Consejo de Europa, Valencia..., 1987, p.
- (4) Losada, Ramón "Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana de la C.A.V." Revista de Derecho Urbanístico, Marzo-Abril, 1985, p. 128.
- (5) Desde esta perspectiva las leyes de las C.A. de Madrid y de Cataluña, han sido mucho más realistas y la prueba está en su existencia, empezando por definir y articular más modestamente, pero con eficacia, la Política de Ordenación del Territorio de sus CC.AA.
- (6) Contrasta este Artículo 4 del Proyecto de Ley de la C.A.V. con el similar, en cuanto al contenido, Art. 3, de la Ley de la C. A. de Madrid, donde no se hace referencia alguna a la ordenación urbana.
- (7) Declaraciones del Viceconsejero de Ordenación del Territorio y Director Territorial de urbanismo, durante la 2ª legislatura, recogidas por José Allende en su Ponencia "Política de Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales" II Congreso Mundial Vasco, Vitoria, Sept. 1987.
- (8) Losada, R., Loc. Cit., p. 128.

PROBLEMATICA DE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCION  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Ordenación Territorial a la vista de la práctica ejercida por la Comunidad queda fuera de la realización de planes integrales. La visión política del concepto de Ordenación Territorial difiere del señalado por los profesionales dedicados a la planificación. Esta se ha desarrollado por planes referidos al medio físico y por planes sectoriales incluidos en un Plan de Inversiones de la Comunidad.

PROBLEMATIC OF THE INTERVENTION INSTRUMENTS OF  
THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF MADRID.

The territory arrangement at sight of the practice exercised by the Autonomous Community of Madrid is out of the integral plans realization's. The policy concept of the territory arrangement it's different than the professional one. The territorial policy has been developed from plans onward refered to the physical medium and many sectorial plans included in an Inversion Plan of the Community.

NICOLAS JIMENEZ HERNANDEZ

PROBLEMATICA DE LOS INSTRUMENTOS DE  
INTERVENCION DE LA COMUNIDAD DE  
MADRID.

Nicolás Jiménez Hernández.

0. Introducción.
1. Resumen y conclusiones.
2. La Ordenación del Territorio.
3. Instrumentos de intervención en la Comunidad de Madrid.
4. Conclusiones de las actuaciones efectuadas en la Sierra Suroccidental.
5. Conclusiones finales.

---

0. INTRODUCCION.

En las últimas décadas se ha venido experimentando la crisis del modelo territorial derivados del desarrollismo. La inestabilidad ha provocado cambios en la realidad socioterritorial poniendo en duda las teorías que explican los procesos espaciales (Centro-Periferia) y dejando un hueco en el que cabe reflexionar sobre las nuevas expectativas territoriales. En relación con estos hechos se cuestionan las prácticas territoriales anteriores, basadas fundamentalmente en la macroplanificación, y se abre paso al auge de las visiones micro que se presentan como la fórmula más próxima a la resolución de los problemas territoriales.

En nuestro país este momento coincide con la estructuración del Estado en Comunidades Autónomas que asumen las responsabilidades en materia de Ordenación del Territorio e intentan responder a los hechos territoriales con la creación de nuevos instrumentos de intervención.

El objetivo de la investigación desarrollada en el XII C.O.T. bajo el título "Instrumentos de Ordenación Territorial en la Comunidad de Madrid. Comentario a las actuaciones en la Sierra Suroccidental" intentaba cubrir los siguientes aspectos:

- Llegar a unas conclusiones sobre los aspectos mas relevantes de las definiciones de O.T.
- Señalar los instrumentos de intervención precedentes a la creación de la Comunidad Autónoma.
- Analizar los instrumentos de intervención creados por la Comunidad de Madrid.
- Indicar las actuaciones llevadas a cabo en un ámbito espacial determinado (Sierra Suroccidental).
- Evaluar la política territorial desarrollada sobre ese espacio.

## 1. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

La O.T. desarrollada en España hasta la consolidación de las Autonomías ha venido marcada por la dispersión de una gama de actuaciones sectoriales emprendidas por distintos ministerios.

El presente estudio intenta examinar si la actuación legislativa y ejecutiva del primer gobierno de la Comunidad de Madrid ha variado en la orientación de la Política Territorial. Para ello se analizaron críticamente los documentos legales emitidos por las Consejerías en materia de O.T. y se examinaron las actuaciones llevadas a cabo en el período 1983-1987 en la Sierra Suroccidental.

La O.T. a la vista de la práctica ejercida por la Comunidad queda fuera de la realización de los planes integrados. La visión política del concepto de O.T. difiere en gran medida del defendido por los profesionales dedicados a la planificación. Esta se ha desarrollado fundamentalmente por los planes referidos al medio físico y por planes de carácter sectorial encuadrados en un plan de inversiones de la Comunidad de Madrid.

Con la aprobación de la ley creadora del Patronato de Areas de Montaña aparece la mejor oportunidad de definir una ordenación territorial integral ligada a la creación de un organo gestor y a la definición de unos objetivos que unifiquen las políticas sectoriales en la misma dirección asignandoles un orden de prioridad.

La posibilidad de aplicar esta fórmula al resto del espacio madrileño es casi nula al no determinar la Ley de Ordenación Territorial la creación de órganos gestores para los Planes Coordinados de Actuación, capaces de llevar a la práctica

una ordenación global de carácter comarcal. Esta deficiencia no ha sido cubierta en la actual legislatura al haberse abandonado la idea de definir un Plan de Desarrollo Regional que tenga en cuenta la singularidad y la particularidad de los procesos de las distintas áreas de la Comunidad de Madrid.

## 2. LA ORDENACION TERRITORIAL.

A partir de la recopilación de una serie de definiciones del concepto de O.T. señaladas por profesionales vinculados a distintas especialidades implicadas en lo que algunos apuntan como nueva ciencia se ha considerado retener los siguientes aspectos para abordar las páginas siguientes:

- Los hechos físicos, económicos y sociales no marchan por caminos diferentes. Entre sí mantienen una serie de interrelaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de conseguir una estructura territorial coherente y equilibrada.
- Es necesario plantearse una serie de objetivos o metas cuya consecución final transforme la realidad sobre la que se opera en el sentido deseado. Para su consecución deben explicitarse una serie de acciones y normas concretas que permitan el logro de los objetivos definidos.
- En la definición de los objetivos deben estar presentes las reivindicaciones expresadas por los habitantes implicados.
- La Administración en sus distintos niveles (comunitario, nacional, regional y local) no debe aparecer como mero expectador ante los desequilibrios territoriales y sociales, sino que puede controlar, emprender y gestionar esas acciones capaces de mejorar, en el sentido deseado la situación original del área.

## 3. INSTRUMENTOS DE INTERVENCION EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

La política territorial desarrollada en el período anterior al Estado de las Autonomías ha sido tachada de incompleta, inconexa e inadecuada, además de ajena a los hechos espaciales.

En efecto, las políticas desarrolladas desde antaño se caracterizan por la orientación sectorial que los distintos ministerios emprenden sobre el territorio español. Este importante problema se ve agravado por la falta de coordinación entre las actuaciones emprendidas, lo que se traduce en la dispersión de las acciones ministeriales que "funcionan con su lógica puramente sectorial, y compiten entre sí por la asignación de recursos de inversión en los presupuestos anuales, procedimiento que encadena una serie de proyectos sin otro objetivo que el de consumir los recursos obtenidos" (Ridruejo, 1983, p.103).

El escaso éxito de los Planes Directores Territoriales y de Coordinación abortó las expectativas de desarrollar planes que concibiesen la O.T. en los términos descritos en el apartado anterior. Bajo esta situación se hacía necesaria una legislación en dicha materia.

La situación política propició que fuese un gobierno de izquierdas el encargado de asumir la responsabilidad de planificar y organizar el territorio, hecho reflejado en la aprobación de una serie de leyes con clara incidencia espacial. Se entraba así en una nueva etapa de la planificación "que se impone como norma social imperativa en los procesos de producción del espacio sometiendo a los actores a claras reglas para que reproduzcan la imagen preconcebida en el plan de ordenación espacial" (García Bellido, 1985, p.5).

Los documentos legales que señalan nuevos instrumentos de intervención se refieren fundamentalmente al planeamiento urbano y a la planificación territorial.

En materia de urbanismo fueron aprobadas la Ley sobre medidas de disciplina urbanística y la Ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales. Ambas constituyen un frente común en la lucha contra la indisciplina urbanística precisando contenidos ausentes en la Ley del Suelo y revalorizando la labor de la administración de cara al control de estos desórdenes al centrar en la Consejería de Política Territorial las decisiones espaciales más trascendentales ligadas al urbanismo. La descoordinación entre las Comunidades Autónomas ha hecho que esta indisciplina se haya trasladado hacia fuera de los límites de la Comunidad de Madrid.

Con el fin de renovar el espíritu de los P.D.T.C. y el de "coordinar y compatibilizar la acción de los distintos operadores públicos y privados" se elaboró la Ley de Ordenación Territorial que define tres instrumentos de intervención.

Las Directrices de Ordenación Territorial tienen por objeto determinar "los criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados". Sirven de referencia al resto de las políticas sectoriales de las Consejerías. Son vinculantes respecto al suelo no urbanizable. En ellas no se plantean la definición de áreas homogéneas en función de sus características ni de su problemática. Las áreas definidas no tienen en cuenta otras delimitaciones como las zonas de montaña que veremos mas adelante.

Los Programas Coordinados de Actuación tienen por objeto "formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o alguna de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones de las distintas administraciones y organismos públicos que operan en la Comunidad de Madrid". Sus contenidos deben respetar las competencias municipales en relación a la gestión de sus intereses. De momento no se ha determinado ninguno referido a planteamientos de objetivos globales. Las actuaciones se rigen por el Plan Trienal de Inversiones públicas. La ley no determina la creación de un órgano gestor que encamine las peticiones de los habitantes y las prioridades.

Los Planes de Ordenación del Medio Físico deben desarrollar las D.O.T. y proteger los ámbitos delimitados por los planes. Su carácter es vinculante respecto al planeamiento municipal al basarse en las características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas de los territorios afectados que deben integrarse en el suelo no urbanizable.

Los instrumentos de intervención se completan con la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y la Ley creadora del Patronato Madrileño de Areas de Montaña. En la primera se intentan proteger y potenciar los altos valores culturales, agrarios y paisajísticos ante la invasión de una serie de procesos degradantes. Su originalidad consiste en aportar la creación de un órgano de carácter consultivo que relacionado

con los habitantes de la zona por medio de sus alcaldes señalan las prioridades de las actuaciones para el conjunto del Parque. El Plan de uso y gestión recoge medidas en relación con la restauración, recuperación, regeneración e investigación, siendo poco destacadas las de carácter económico y social.

En el segundo instrumento se mencionan los instrumentos necesarios que rigen las actuaciones que se vinculan a la existencia de un Patronato. Este se encargará de promover la actuación administrativa planificadora sobre la montaña parassuperar sus dificultades, favorecer su crecimiento y materializar el principio de igualdad de todos los madrileños a través de la participación ciudadana en los términos definidos en el apartado nº 2.

#### 4. CONCLUSIONES A LAS ACTUACIONES EFECTUADAS EN LA SIERRA SUROCCIDENTAL.

Tras la recopilación de las actuaciones desarrolladas y previstas para este ámbito de la Comunidad podemos llegar a las siguientes conclusiones extrapolables a otros espacios:

- La mayoría satisfacen necesidades infraestructurales y de equipamientos a partir de planes sectoriales.
- La única política coordinada de carácter territorial entre estos municipios es la urbanística.
- Existe la posibilidad de entrelazamiento entre el Plan de Ordenación del Medio Físico del Alberche y der Programa de Ordenación y Promoción de la Sierra Suroccidental, que cubren ámbitos espaciales diferentes.
- No se percata la existencia de prioridades en las acciones.
- No aparece ningún órgano de gestión de las acciones vinculado a los municipios. Los municipios de la comarca aparecen formando parte de mancomunidades junto a otros de comarcas cercanas.
- La única posibilidad de abordar una ordenación de carácter integral proviene de la posibilidad de crear los Comités de Coordinación de Zona derivados de la Ley de Agricultura de montaña. Otros ámbitos de la comunidad no se ven favorecidos por esta disposición.
- La participación de los ciudadanos es escasa y se ve filtrada por los representantes de las corporaciones locales. Escaso asociacionismo para expresar los problemas.

## 5. CONCLUSIONES FINALES.

La Comunidad de Madrid ocupa un espacio caracterizado por su heterogeneidad y su multifuncionalidad que requiere una estrategia de carácter global, adaptada a realidades diferentes para superar las distintas prácticas sectoriales que sobre ella se han desarrollado.

La política regional de la Comunidad de Madrid desde 1983 está regida por el Plan Trienal de Inversiones Públicas para el período 1985-1987 que recoge la programación de las inversiones de las distintas Consejerías. Esta política no se distingue de la llevada a cabo en épocas anteriores en cuanto al carácter sectorial e inconexo de las actuaciones de cara a las necesidades específicas de las comarcas que integran la Comunidad de Madrid (o de áreas con problemática común, o áreas homogéneas funcionalmente).

La entrada en la C.E.E. exigió la redacción de un documento (Programa de Desarrollo Regional) con el fin de poder solicitar subvenciones al F.E.D.E.R.. El P.D.R. fue elaborado "básicamente en función de la normativa de la C.E.E.". El documento estaba constituido por tres capítulos. Uno abordaba el Análisis Económico y Social, objetivos de desarrollo y acciones de desarrollo. Los otros dos "intentaron recoger los objetivos y líneas de actuación planteados por las distintas Consejerías para el P.T.I.P." (Consejería de Presidencia, 1986 p.195).

Las determinaciones del P.D.R. son de carácter regional encontrándose una "escasa capacidad para hacer de elemento aglutinante, de coherencia y de coordinación con y hacia las Corporaciones Locales" (Lázaro Araujo, L, 1986, p.46). Por otra parte las D.O.T. han sido criticadas por "la falta de una imagen de futuro para Madrid, de un proyecto global de desarrollo para los próximos años" (Cadarse, F, 1986, p.180).

Los procesos socioeconómicos acontecidos en la Comunidad de Madrid han determinado una amplia diversificación de los espacios con una problemática diferente cuya solución es en algunos aspectos generalizable a todo el territorio de la Comunidad (la normativa del avance de las D.O.T. para el medio físico. No obstante, el funcionamiento y evolución de las distintas áreas de la hace necesaria no solo una política sectorial, sino también otra dirigida a intentar solucionar la pro-

blemática particular de cada sector del territorio integrándolo en el funcionamiento de la región.

Para lograr este fin la Ley del Suelo preveía la figura de los P.D.T.C. de ámbito comarcal. Ante el escaso éxito de dicho instrumento la Comunidad de Madrid organizó un marco legislativo con una clara incidencia espacial, al menos potencial, que paliase los problemas que le afectaban. Esta política se orientó en un principio a frenar el caos urbanístico generador de la destrucción medioambiental de la región. Por ello se dictaron la Ley de Medidas de Disciplina Urbanística y la Ley para el Tratamiento Espacial de las Urbanizaciones Ilegales. Las disposiciones derivadas de ambas están gestionadas por la Consejería de Política Territorial, que en diálogo continuo con las Corporaciones Locales y con los afectados desarrollan el planeamiento urbanístico desde una perspectiva regional conveniente.

Ante la necesidad de disponer de un marco eficaz de Ordenación del Territorio, se elaboró la Ley del mismo nombre en la que se crean una serie de figuras que intentan resolver los conflictos socioterritoriales.

En las D.O.T. se intentan dar las pautas espaciales que rijan los asentamientos de las distintas actividades. Este es el principal punto de desconexión entre los planteamientos globales de la O.T. y el señalado por la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda (Hoy Política Territorial). Desde este punto de vista la O.T. entra en concepciones ambientalistas preocupadas por el ecologismo y la protección de la naturaleza, dejando a un lado problemas tan fundamentales como los sociales.

El segundo instrumento, los Planes Coordinados de Actuación, pese a tener un amplio espectro de posibilidades de aplicación (sectorial, global, regional, comarcal) únicamente ha sido utilizado como política destinada a promover infraestructuras.

Finalmente los Planes de Ordenación del Medio Físico están destinados a promover la conservación y protección de espacios frágiles.

Como se aprecia, los instrumentos no han sido utilizados con el fin de practicar una política global que compatibilice la Ordenación, la Conservación y la Promoción a niveles intermedios. Al contrario se parte de una óptica regional en la que se sacrifican los intereses de las distintas áreas de características o de problemáticas comunes. Desarrollo basado en la

potenciación de actividades en el área metropolitana que acapara gran cantidad de recursos de las Consejerías al concentrar un importante volumen de población.

Se opta así por continuar con una concentración de los esfuerzos en torno a dicho área perjudicando un tratamiento particular con el fin de adecuar su sistema productivo a las necesidades de la región. Objetivo que únicamente puede lograrse a través de una visión global, que contemple la diversidad de los espacios. En efecto, dentro del área metropolitana tradicional no se tienen los mismos conflictos en el sector oeste que en el sur; las necesidades del Eje Norte de la Zur exigen tratamientos distintos en cuanto a financiaciones, capacitación laboral, infraestructuras, etc... que las del Eje Sur; la problemática social vinculada a la accesibilidad al empleo, al estudio, a la sanidad, al comercio no es lo mismo en un área periurbana que en un área marginal.

Si atendemos al tema de esta comunicación ha tenido que ser la órbita europea quien ofrezca al territorio la única posibilidad de realizar un tipo de planificación basada en la consideración de unos objetivos cuya consecución se pone en manos de un órgano gestor que, en constante comunicación con los habitantes implicados, se encargue de llevar a cabo la práctica territorial siguiendo las prioridades de la población.

La adaptación a la C.E.E. ocasionó la formulación de la Ley 9/86 creadora del Patronato Madrileño de Zonas de Montaña. Esta Ley permite aplicar, solo al sector de la Comunidad afectado por ella, una ordenación desde planteamientos integrales. Curiosamente este tipo de intervención territorial no está dentro de la acción de la Consejería de Política Territorial sino que está ligado a la de Gobernación, hecho que confirma la desconexión del concepto de Ordenación del Territorio dado por los políticos.

En el momento actual y tras dos años desde la creación del PAMAM no se han elaborado los Planes Comarcales, no obstante será una buena oportunidad para comprobar la viabilidad de estos planteamientos en nuestro país. Se abre así un camino hacia la elaboración de programas de desarrollo rural, en función de la naturaleza, recursos potencial económico y demo-

gráfico específicos, lo cual implica la aplicación de modelos de organización del espacio y programas de ordenación y gestión del espacio rural, también específicos" (Carbonell, J., 1984, p.594-595).

Nicolás Jiménez Hernández.

---

BIBLIOGRAFIA RESEÑADA.

- CARBONEL SEBARROJA, J.(1983). "Política agraria y ordenación del espacio rural". Coloquio Hispano-francés sobre espacios rurales. I.E.A.P.A. Madrid.
- CONSEJERIA DE PRESIDENCIA. (1986). INFORME GENERAL SOBRE LA REPERCUSION EN LA COMUNIDAD DE MADRID DE LA INTEGRACION EN LA C.E.E. Consejería de Presidencia. Madrid.
- GARCIA BELLIDO, J. (1985). "Notas sobre la continúa y recurrente agonía del planeamiento". Documento nº 3.2.15. del C.O.T. Madrid
- GONZALEZ CADARSO, F. (1986). "Las D.O.T. de Madrid. ¿Fin de un largo proceso o un nuevo capítulo?". Estudios Territoriales nº 21. M.O.P.U. 1986. Madrid.
- LAZARO ARAUJO, L. (1986). "Los programas de desarrollo regional y la experiencia española de planificación regional entre 1975 y 1985". Estudios Territoriales nº 21. M.O.P.U. Madrid .
- RIDRUEJO, J. (1983). "Ordenación Territorial de la Teoría a la práctica". Curso de Ordenación Territorial. C.O.A.M. Madrid.

## EL MARCO ADMINISTRATIVO DEL TERRITORIO. RELACION CON LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION.

José Antonio Marcén

El trabajo que se presenta tiene el objetivo de describir el efecto que sobre el funcionamiento de los entes locales está ejerciendo la conjunción en el territorio navarro de una determinada estructura administrativa y de una peculiar distribución espacial de la población. En una segunda parte, analizaremos brevemente las últimas tendencias de la evolución demográfica de Navarra, como variable fundamental para explicar los posibles cambios acontecidos en esa primera relación.

### 1.- POBLACION Y MARCO ADMINISTRATIVO

Desde la perspectiva de una región como Navarra, donde las características de esta relación, que más tarde describiremos, están produciendo graves disfuncionalidades en los servicios de gran número de entes locales, sorprende el poco eco que se le da al tema de la estructura dimensional -superficial y demográfica- de los entes locales en nuestro país. Especialmente cuando se detecta cotidianamente que uno de los principales "handicaps" de la planificación territorial de gran escala es el choque habitual, y poco menos que insalvable, con los intereses individuales de las corporaciones locales.

Evidentemente esta problemática se intensifica de manera proporcional a la complejidad de la malla administrativa superpuesta al espacio a planificar. Pienso por tanto que uno de los grandes retos de la O.T. española, quizás el primero, es poner su fondo de conocimientos y metodologías al servicio de la racionalización de nuestra estructura administrativa. Y digo "española" porque aun cuando éste no sea un problema absolutamente generalizado a todas las regiones del estado, la necesidad de reforma sí es común a la gran mayoría de las comunidades autónomas.

De hecho esta cuestión tiene incluso una proyección europea. Un buen número de países europeos, durante las últimas décadas, afrontaron ya radicales reformas de sus respectivas estructuras administrativas:

- Suecia, desde 1.962 a 1.980, redujo el número de sus municipios de 2.500 a 279.
- Dinamarca, entre 1.962 y 1.970, de 1.387 a 275.
- Inglaterra desde 1.974 ha pasado de 1.244 a 332 municipios.
- Y en similares procesos se encuentran Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Austria, etc.

Hablaba de reto para la Ordenación del Territorio. Efectivamente, la experiencia de estos países demuestra que estas reformas sólo pueden resultar aceptables si van acompañadas de una política consecuente de planificación territorial, que potencie el desarrollo de ciertos núcleos que cumplan el papel de centros de servicios para la población rural. ¿En qué otro marco de actuación podría afrontarse con ciertas garantías esta segunda tarea, de vital importancia, necesaria incluso al margen de ese proceso reformista?. Aquí está, a mi juicio, el "quid" de la cuestión: la reforma de la estructura administrativa es el medio, tal vez el único eficaz, de actuar sobre el sistema urbano, o dicho de otro modo, sobre la red territorial de infraestructuras y equipamientos, cuya adecuación a las necesidades colectivas es uno de los objetivos principales de la Ordenación del Territorio.

#### 1.1 El caso de Navarra.

Desde luego los problemas y controversias que suscitaría la reorganización administrativa serían muy numerosos, pero hay, pensando en Navarra, un hecho claro e indiscutible: los fuertes procesos de redistribución espacial de la población, en

el sentido de concentración demográfica en las áreas urbano-industriales y despoblamiento de extensas áreas del territorio rural, no han contemplado una adecuación paralela de una estructura administrativa local establecida en unas épocas en las que las demandas de la sociedad eran radicalmente diferentes a las actuales.

Efectivamente, la actual red de poblamiento (véase el mapa 1) se caracteriza por un elevado número de entidades de población (942 para 10.400 Km<sup>2</sup> de territorio) dispuestas espacialmente, de N. a S., en tres grandes bandas con características tipológicas distintas: la Navarra Cantábrica, con una red basada en los caseríos diseminados, atendidos funcionalmente por un pequeño grupo de núcleos concentrados de considerable tamaño; el resto de la Navarra de Montaña y gran parte de la Navarra Media, área que soporta una nebulosa de pequeñísimas entidades presididas por la gran concentración pamplonesa (240.000 hab.) y las tradicionales cabeceras comarcales de Tafalla, Estella y Sangüesa; y por último el área meridional, La Ribera, con grandes pueblos de 3.000 a 6.000 habitantes, entre los que destaca demográficamente y funcionalmente, Tudela (25.000 hab.), segundo municipio regional en la escala jerárquica.

Aunque lo verdaderamente problemático de esta red es su disposición espacial, no deja de ser significativa la contemplación de los datos aportados por el cuadro Nº 1, donde observamos el número de entidades y la población albergada según intervalos de tamaño.

Cuadro 1. TIPOLOGIA DEL POBLAMIENTO 1.986

	Nº ENTIDADES		Nº HABITANTES	
	Abs.	%	Abs.	%
0-50 hab.	466	49,5	8.282	1,6
51-100 "	178	18,9	12.493	2,4
101-500 "	201	21,3	40.380	7,9
501-1000 "	27	2,9	20.259	4,0
1001-5000 "	59	6,2	139.801	27,3
5001 y más	11	1,2	291.277	56,8
<b>TOTAL</b>	<b>942</b>	<b>100,0</b>	<b>512.492</b>	<b>100,0</b>

Simplemente destacaremos tres fenómenos fundamentales: la gran concentración de población (57%) en un reducido número de entidades (11), de las cuales 6 pertenecen a Pamplona y su entorno dando cabida al 48% de la población total regional; el hecho de que casi la mitad de la red sean minúsculas entidades de menos de 50 habitantes y que en su conjunto apenas acojan al 1,6% de la población; y por último, la manifiesta carencia de núcleos de mediano tamaño a escala regional (500-1000 hab.), que serían de enorme interés en esa banda central del territorio navarro, ya que ayudarían a vertebrar la nebulosa de entidades a que me he referido anteriormente.

A esa red de poblamiento se sobrepone otra malla, la de la administración local, de similar complejidad (ver el Mapa 2). Simplificando un tanto la casuística de ésta última, podemos decir que el territorio navarro se divide en 265 términos municipales, de los cuales 203 son Ayuntamientos Simples y 62 son Ayuntamientos Compuestos. Los Municipios Simples tienen características casi idénticas que los del régimen común (Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local) en cuanto a organización política y competencias administrativas, siendo su virtualidad más específica en el contexto de la estructura local navarra que la gestión corresponde a una sola corporación y se extiende a todo el término municipal en todos los aspectos.

Los Municipios Compuestos integran 475 Concejos, que ostentan un nivel de organización política y administrativa. Las competencias, en estos casos, se reparten entre el Ayuntamiento y sus Concejos, y tanto el territorio como la población pertenecen a estos últimos y por agregación al municipio compuesto.

Con ello tenemos que sobre un espacio de 10.400 Km<sup>2</sup> y poco más de 500.000 habitantes están operando más de 740 entes de la Administración Local: 265 Ayuntamientos, 475 concejos y varias entidades de carácter supramunicipal como mancomunidades de servicios, juntas de aprovechamiento de comunales y otras agrupaciones funcionales de diversa índole.

Y no debemos pensar que en el reparto competencial entre el Ayuntamiento y los Concejos de un municipio compuesto éstos se llevan la menor parte. Al contrario, de los 15 servicios preferentes de la competencia municipal según el "Reglamento para la Administración Municipal de Navarra", en caso de municipios compuestos, 9 competen exclusivamente a los Concejos, y son: "Educación", "Administración, aprovechamiento, conservación y custodia de los bienes, derechos y propiedades de los pueblos" (podemos incluir aquí la competencia en materia de

Planeamiento Urbanístico), "Repoblación forestal", "Conservación de vías públicas", "Abastecimiento de aguas", "Mercados, alhóndigas y mataderos", "Alumbrado público", y "Archivos". Quedarían en manos del Ayuntamiento en cuestión temas como "Salubridad e higiene del vecindario", "Atenciones de índole moral y social", "Policia urbana y rural" y "Protección Civil". Incluso, según el mismo reglamento, los Concejos asumen cualquiera de estos últimos supuestos si el municipio no los tiene establecidos.

Pues bien, considerando conjuntamente esa red de poblamiento evolucionada y la malla administrativa prácticamente inmóvil desde hace 150 años en Navarra, obtenemos que alrededor del 57% de los municipios simples (no compuestos por concejos) tienen menos de 500 habitantes y administran en su conjunto a unas 25.000 personas (menos del 5% del total), y que un 60% de los 470 concejos no llegan a los 51 habitantes, administrando en total a menos de 6.500 personas. Considerando globalmente Ayuntamientos y Concejos tenemos que 401 de los 740 entes tienen menos de 100 habitantes, lo que supone para el intervalo una media de 39 personas por entidad administrativa.

Las consecuencias de esta peculiar estructura dimensional de la Administración Local son múltiples y negativas: encarecimiento de los costes administrativos, falta de personal cualificado suficiente para atender la gestión de todas las entidades, imposibilidad material de modernizar los sistemas administrativos... Y en los niveles de las entidades más pequeñas la situación se agrava: no diferenciación del interés público de la administración con los intereses privados de los particulares, ausencia de interés ciudadano y político por participar en la administración, nula capacidad de endeudamiento para afrontar inversiones en infraestructura y equipamiento, abandono de las obligaciones propias de los entes locales...

Todo ello como rasgos genéricos de la Administración Local en Navarra, aunque cada nivel administrativo en concreto presenta problemas específicos, tal como resalta una reciente publicación de la Federación Navarra de Municipios y Concejos ("Apuntes para la gestión local en Navarra". Pamplona, 1.987) de la cual entresacamos las siguientes notas.

Los Ayuntamientos Simples (en un 70% menores de 1.000 habitantes) presentan como problema generalizado una insuficiencia de medios humanos, técnicos y económicos para prestar algunas de sus competencias. Las carencias más notables se aprecian en materia de desarrollo, disciplina y control urbanístico, en protección del medio ambiente, defensa de los consumidores, servicios sociales y mejora de infraestructuras y equipamientos, todo ello unido a graves deficiencias en la gestión en materia fiscal, económica y contable.

En los Ayuntamientos Compuestos los problemas se centran en la duplicidad de competencias y servicios con los concejos, agravada por la desconexión entre los órganos de dirección política del ayuntamiento y los de los concejos, que se plasma en no pocas ocasiones en un dinámica de intereses contrapuestos y divergentes. En general son problemas derivados de que el ayuntamiento compuesto es una estructura superpuesta al concejo para un mismo nivel de administración.

La problemática específica de los concejos es enormemente variada aunque siempre relacionada con la falta de coherencia entre un abanico competencial muy amplio y un tamaño tan pequeño que no les permite sostener una mínima estructura de recursos humanos y materiales, y con las enormes desigualdades socioeconómicas que habitualmente se encuentran entre los concejos de un mismo municipio compuesto.

Aporto a continuación algunos datos indicativos de esa serie de deficiencias:

- En 1.985, 152 concejos (1 de cada 3) no presentaron cierre de cuentas, con la significativa circunstancia de que más del 77% de esos entes pertenecían al estrato de tamaño inferior, menos de 51 habitantes.
- También esta tendencia se dio entre los ayuntamientos ya que 56 (más del 20%) tampoco presentaron cuentas ese año, siendo 36 de ellos menores de 500 habitantes.
- Otros 152 concejos y 47 ayuntamientos no presentaron presupuestos para 1986, dándose una relación con el tamaño similar a los casos anteriores.
- 228 concejos y 51 ayuntamientos no presentaron obras en infraestructura y equipamiento en 1986.
- 285 concejos y 52 ayuntamientos carecían en 1987 de cualquier figura de Planeamiento, siempre con la mayor frecuencia de estos casos en los entes más pequeños.

## 2.- ULTIMAS TENDENCIAS EN LA EVOLUCION DEMOGRAFICA DE NAVARRA. EFECTOS EN LA ESTRUCTURA DIMENSIONAL DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS.

Nos aproximamos a este análisis mediante el cálculo de los parámetros presentados en el cuadro 2. De ellos se desprende que los procesos bien de pérdida o bien de concentración de población se han aminorado. Mientras que entre 1975 y 1981 la tasa media de crecimiento para los municipios progresivos era de 1,77% anual, y la de decrecimiento para los regresivos de -1,24%, entre 1981 y 1986 se han reducido a 0,71% y -1.00% respectivamente.

Resulta igualmente interesante observar cómo las tasas, tanto de un signo como de otro, no sólo son mas reducidas por

término medio sino también más uniformes entre sí. Es decir, dentro de cada serie de tasas, positivas y negativas, las diferencias entre las más altas y las más bajas van reduciéndose progresivamente, tal como lo indican los coeficientes de variación respectivos de ambos periodos. A nuestro juicio ello constituye un signo de que están cesando, lentamente, los procesos de desequilibrio territorial iniciados en las décadas desarrollistas, al menos en lo que a la distribución espacial del crecimiento demográfico se refiere.

Nos anima a creer aún más en esa hipótesis el análisis del tercer indicador presentado en el cuadro 3. El número de municipios progresivos ha experimentado un incremento más que notable: de 56 entre 1975 y 1981 a 97 (+ 73%) entre 1981 y 1986; lo cual significa que si en el primer periodo sólo uno de cada 5 municipios logró aumentar su población, durante el segundo quinquenio la relación ha subido a 1 de cada 3.

Evitamos presentar los datos anteriores referidos a los concejos ya que las bajísimas poblaciones de partida provoca la consecución generalizada de tasas muy altas en cualquiera de los sentidos aunque los cambios hayan sido mínimos. Baste el dato de que el número de concejos que han ganado población entre 1981 y 1986 es tres veces superior al del periodo 70-81.

#### 2.1. - Mapas de evolución de la población a nivel municipal.

El mapa de los municipios progresivos en el periodo 1975-1981, demuestra la pervivencia de una estrecha relación entre el dinamismo de los 56 municipios progresivos en esos años y su localización respecto a los ejes infraestructurales y centros funcionales más importantes de la región: sobre la línea Alsasua-Pamplona-Tafalla-Tudela y la del Río Ebro, o en su entorno más inmediato, se localizan aproximadamente el 60% de esos municipios.

El resto son o bien cabeceras comarcales (Sangüesa, Estella, Puente la Reina, Santesteban) o bien enclaves industriales de la Navarra Atlántica (Leiza, Vera de Bidasoa). Todo lo cual parece indicar que seguían funcionando mecanismos de concentración en áreas urbano-industriales o de potentes recursos endógenos ligados al territorio. Ello en detrimento, lógicos y principalmente, de pequeños municipios rurales diseminados por toda la región, proporcionando una imagen de gran extensión territorial al fenómeno de regresión demográfica.

Pero lo que supone un trastoque más fundamental es el cambio de signo operado en la evolución demográfica de ciertos municipios que venían sufriendo una gran pérdida de habitantes, y que en el último quinquenio han comenzado a ganar población. Dichos municipios se localizan fundamentalmente en la Navarra Pirenaica y Cantábrica, y algunos otros, muy pocos, en las Tierras de Estella y Sangüesa.

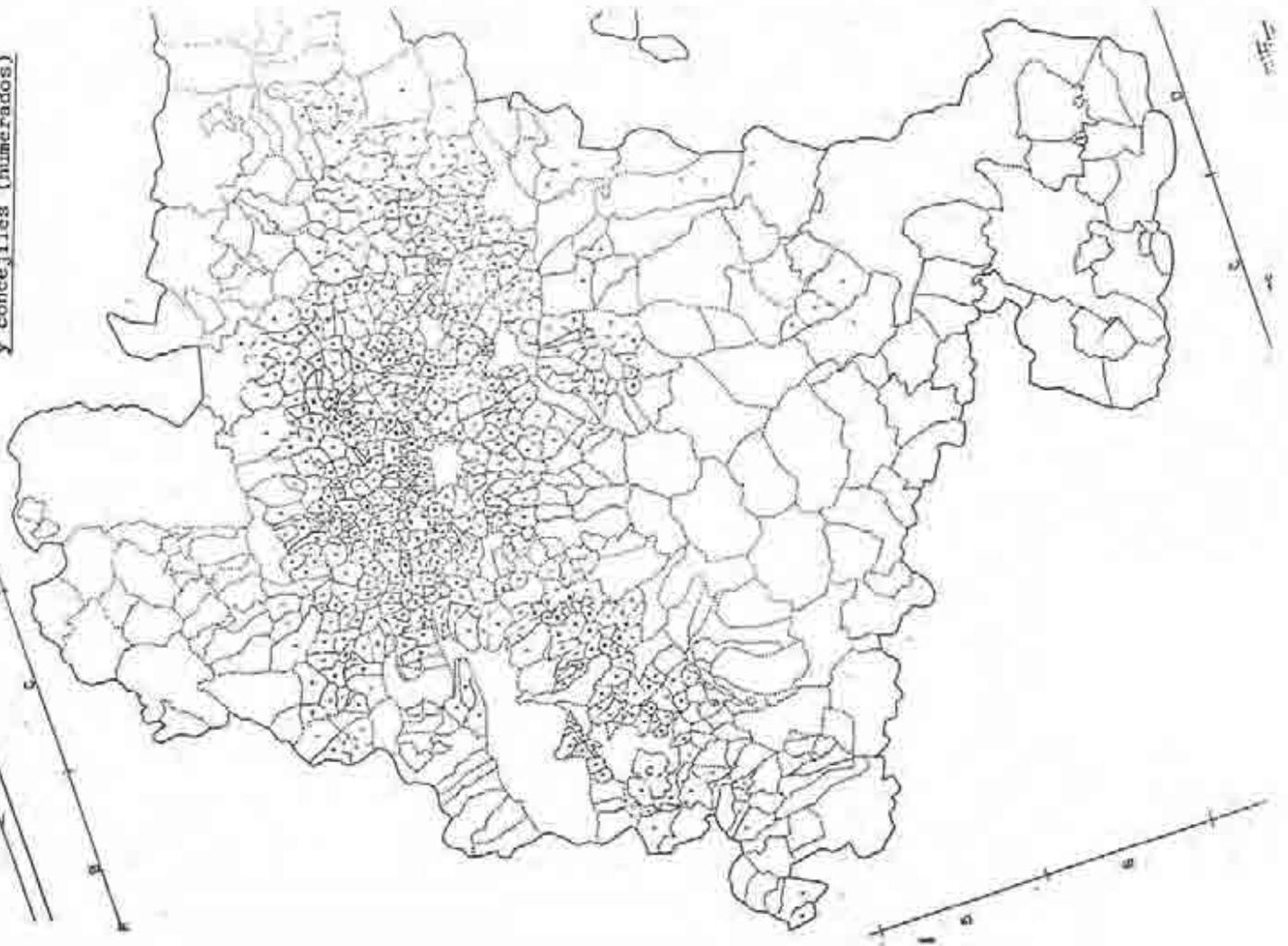
## 2.2.- Cambios en la tipología de municipios y concejos según tamaño

El cuadro 4 proporciona una última visión sobre el tema. De él se deduce que el número de habitantes en pueblos menores de 500 habitantes se ha reducido ligeramente desde 1.975, aunque el fenómeno paralelo de urbanización (proporción de habitantes en municipios de más de 5.000 habitantes) tampoco ha experimentado un crecimiento desorbitado. Este hecho tiene como interpretación positiva que un mayor porcentaje de navarros se desenvuelve en entes administrativos capaces de facilitarles un mejor nivel de servicios. Sin embargo el cuadro también aporta que el número de municipios menores de 500 habitantes se ha elevado desde un 56% del total hasta casi un 60%, lo cual indica a su vez que la estructura dimensional de los municipios nava-

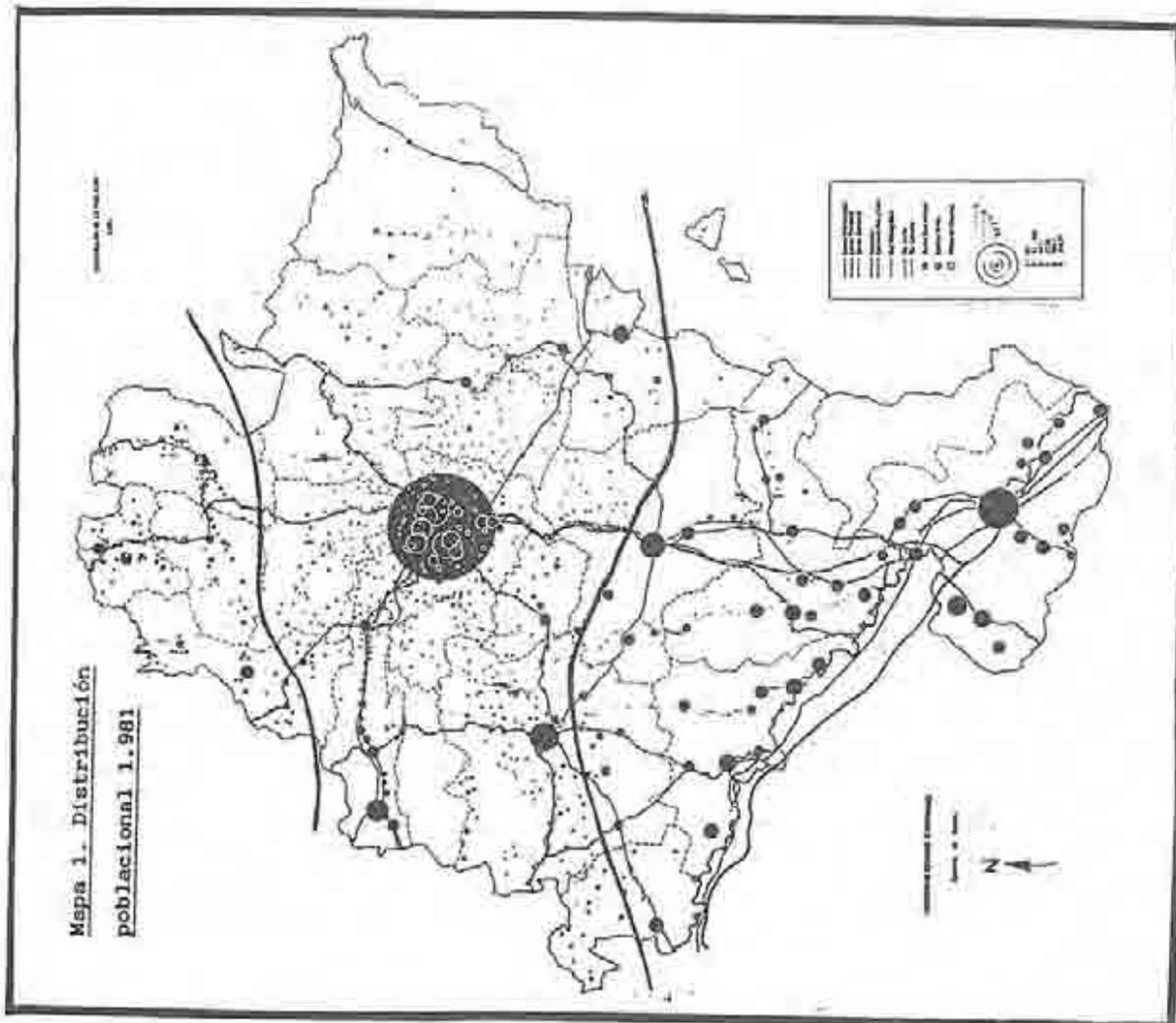
ros no mejora, perdiendose elementos y población en los tamaños intermedios en favor de los más grandes y más pequeños.

El análisis de los datos a nivel concejil denota unas tendencias similares, en una red muy estabilizada en el último periodo. Los concejos de menos de 50 habitantes se mantienen en torno al 60% del total disminuyendo ligeramente su tamaño medio. Los mayores de 500 siguen siendo los mismos y aumentan en 3.5 puntos porcentuales su participación en el volumen total de habitantes de concejos. Finalmente los concejos de tamaño intermedio (100-500 habitantes) disminuyen tanto en número como en población albergada.

Mapa 2. Términos municipales  
y concejiles (numerados)



Mapa 1. Distribución  
poblacional 1.981



CUADRO 2

PARAMETROS DE LA EVOLUCION DE LA POBLACION EN BASE A LAS TASAS MUNICIPALES DE INCREMENTO ACUMULATIVO ANUAL (1975-1981-1986).

PERIODO	CRECIMIENTO		DECRECIMIENTO	
	1975-1981	1981-1986	1975-1981	1981-1986
TASA MEDIA PONDERADA	1,772	0,710	-1,240	-1,001
COEFIC. DE VARIACION	1,373	1,320	0,902	0,850
Nº DE CASOS	56	97	205	163

CUADRO 3

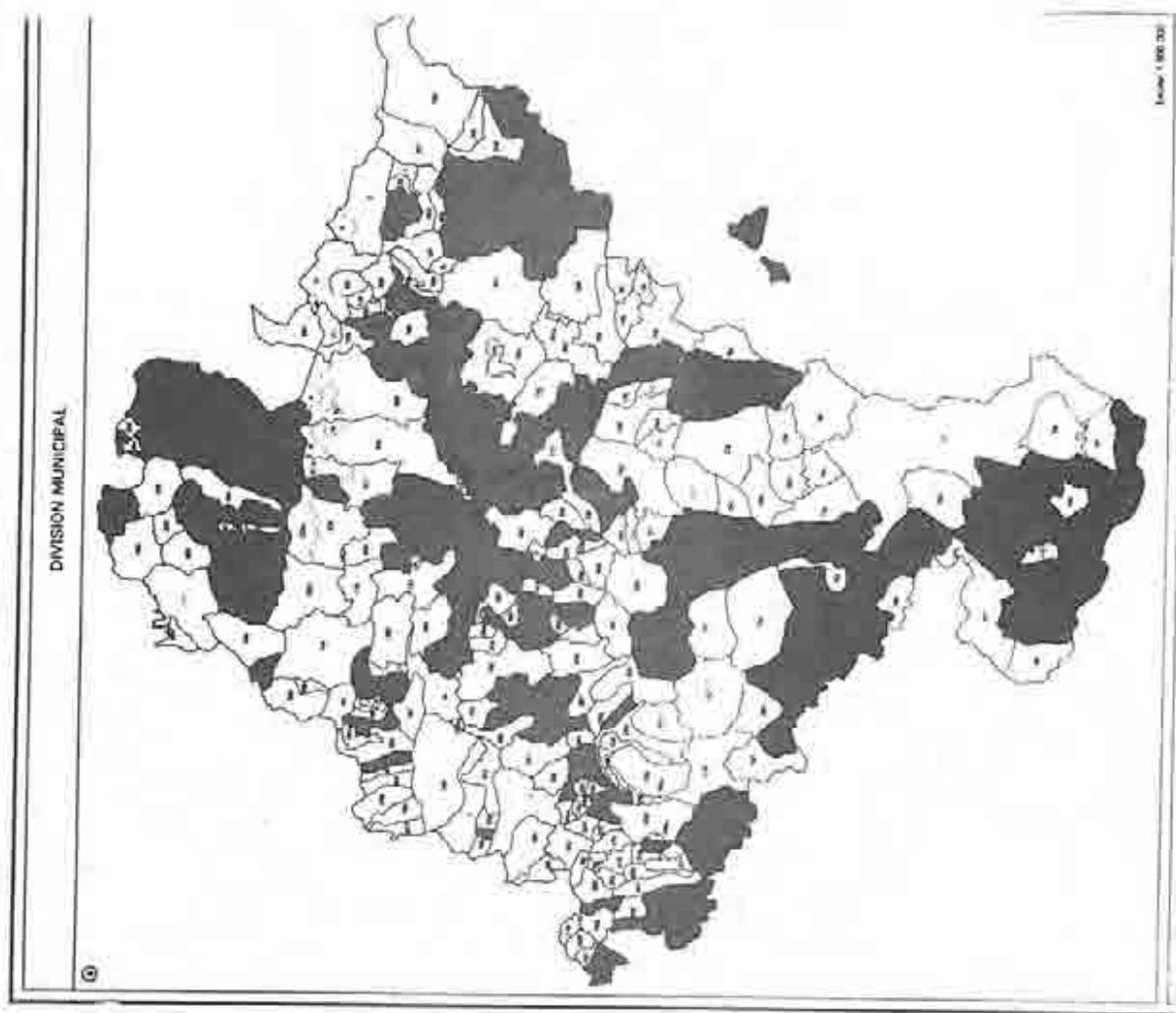
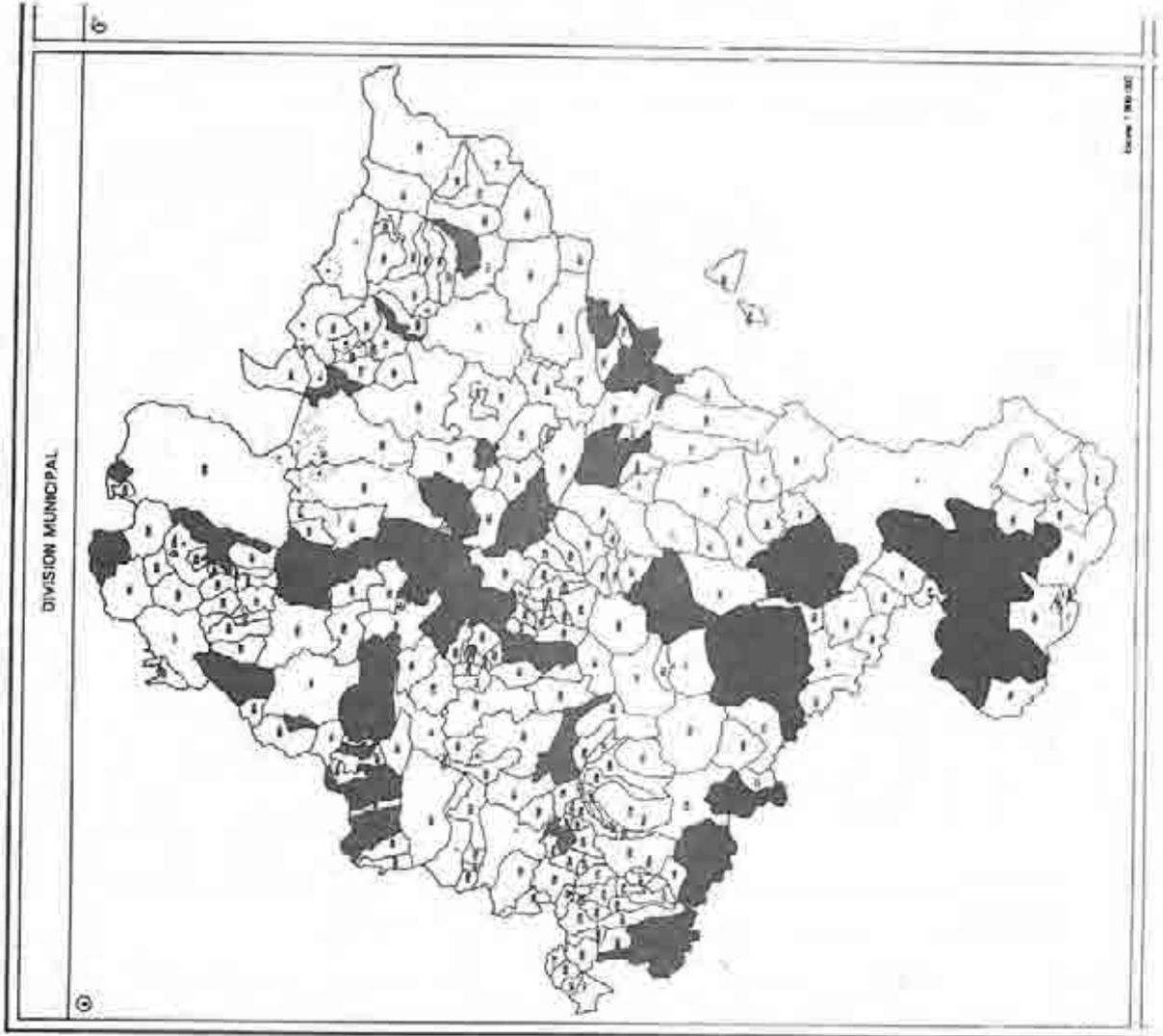
NUMERO DE CASOS DE CRECIMIENTO-DECRECIMIENTO SEGUN INTENSIDADES DEL FENOMENO. (1975-1981-1986).

PERIODO	CRECIMIENTO		DECRECIMIENTO	
	1975-1981	1981-1986	1975-1981	1981-1986
INFERIOR A LA MEDIA	45	41	71	63
SUPERIOR A LA MEDIA	6	39	56	38
SUPERIOR A LA MEDIA MAS COEPI. DE VARIAC.	5	17	78	62
TOTAL CASOS	56	97	205	163

MAPA DE MUNICIPIOS PROGRESIVOS

Periodo 1.975-1.981

Periodo 1.981-1.986



Cuadro 4

NUMERO DE MUNICIPIOS Y POBLACION ALBERGADA SEGUN TAMAÑOS  
(1.975-1.981-1.986)

	NUMERO DE MUNICIPIOS						POBLACION ALBERGADA					
	1.975		1.981 (*)		1.986		1.975		1.981		1.986	
	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
De menos de 101 hab.	23	8,7	26	9,8	28	10,6	1.259	0,36	1.780	0,35	1.901	0,37
De 101 a 500 hab.	126	47,7	126	47,5	128	48,3	32.217	6,66	30.339	5,98	30.845	6,02
De 501 a 1000 hab.	35	13,3	37	14,0	35	13,2	25.028	5,17	27.154	5,35	26.364	5,14
De 1001 a 5000 hab.	69	26,1	64	24,2	61	23,0	156.286	32,30	148.819	29,33	142.050	27,71
De más de 5.000 hab.	11	4,2	12	4,5	13	4,9	268.578	55,51	299.275	58,99	311.516	60,76
<b>TOTAL</b>	<b>264</b>	<b>100</b>	<b>265</b>	<b>100</b>	<b>265</b>	<b>100</b>	<b>483.868</b>	<b>100</b>	<b>507.367</b>	<b>100</b>	<b>512.676</b>	<b>100</b>

(\*) En este momento consideramos ya a Barañáin como municipio independiente.

NUMERO DE CONCEJOS Y POBLACION ALBERGADA SEGUN TAMAÑOS

	NUMERO DE CONCEJOS				POBLACION ALBERGADA			
	1.981		1.986		1.981		1.986	
	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
De menos de 26 hab.	164	34,5	169	35,6	2.060	3,96	2.104	3,95
De 26 a 50 hab.	119	25,0	111	23,4	4.423	8,49	4.195	7,87
De 51 a 100 hab.	96	20,2	105	22,1	6.749	12,96	7.178	13,47
De 101 a 500 hab.	85	17,9	79	16,6	15.069	28,94	14.281	26,80
De 501 a 1000 hab.	4	0,8	3	0,6	2.753	5,29	2.164	4,06
De más de 1000 hab.	7	1,5	8	1,7	21.024	40,37	23.365	43,85
<b>TOTAL</b>	<b>475</b>	<b>100</b>	<b>475</b>	<b>100</b>	<b>52.078</b>	<b>100</b>	<b>53.287</b>	<b>100</b>