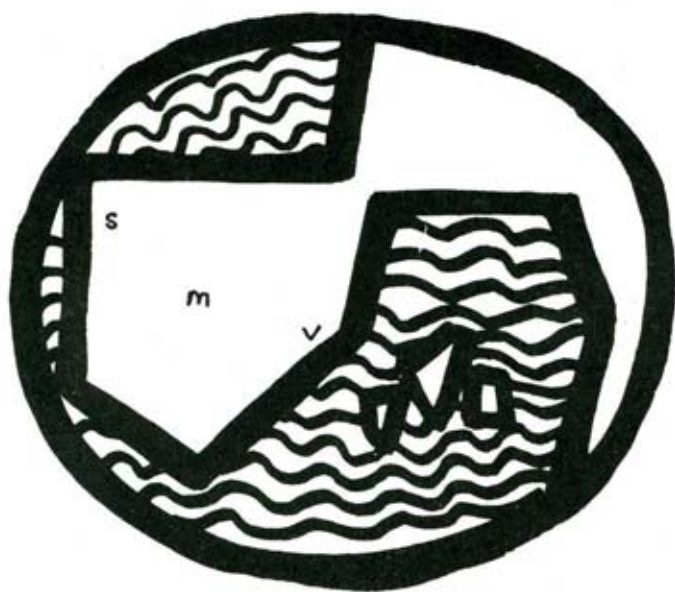


CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MAYO DE 1987



ASOCIACION INTERPROFESIONAL
DE ORDENACION DEL TERRITORIO



CUADERNOS DEL ORDENACION DEL TERRITORIO
Depósito Legal 22729.M-1981

Comité de Redacción: Matilde Fernández-Cid
Benigno Sánchez Cabrero
José Miguel Marinas

Junta Directiva de FUNDICOT

Presidente: Antonio Serrano
Vicepresidente: Rafael Alvargonzález
Tesorero: Alberto Campanero
Secretaria: Paloma Fernández
Vocales: Luciano Sánchez Pérez-Moneo
Matilde Fernández-Cid
José Luis González Posada
Benigno Sánchez Cabrero
José Antonio Burgués Hoyos

FUNDICOT

General Arrando, 38. Madrid.28010.
Teléfono (91)4.19.73.82

Opiniones y contenidos de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores. Cualquier comunicación relativa a los **CUADERNOS** deberá ser remitida a la dirección antes mencionada.

EN ESTE NUMERO

	pg.
Editorial: NOS ESCRIBEN	2
Entrevista con JESUS LEAL, Matilde Fernández-Cid y J.M. Marinas	4
EL CAMINO DE SANTIAGO COMO VIA DE DESARROLLO. Alberto Sánchez-Bayo	13
IDEAS SOBRE ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO, Rafael Alvargonzález	35
LA NATURALEZA, EL TERRITORIO Y LA LEY, Cristina Alvarez Baquerizo	49
LIBROS: LA CIUDAD Y LOS YERROS, José Miguel Marinas	59

NOS ESCRIBEN

En este número podemos cumplir el augurio manifestado en nuestro anterior editorial. Podemos seguir diciendo que estamos contentos. Los textos circulan, van y vienen y alguno nos llega. Encontramos, pues, comunicación, amigos e ideas propias y lejanas que nos estimulan. Por otra parte, el equipo de redacción de CUADERNOS no se limita a recibir originales pasivamente: sale, materialmente se va en su búsqueda. Como en la suerte taurina, se trata de "escribir recibiendo".

Tanto compañeros como personas en principio distantes nos hacen llegar sus aportaciones. Desde arriba y desde abajo. Desde los foros institucionales hasta los pensamientos caminados -según Nietzsche, los únicos verdaderos-, la Ordenación del Territorio se vislumbra como paisaje visual, pensado y revisado por ojos diferentes.

Damos aquí noticia y comentario de encuentros internacionales (Valencia), datos del panorama nacional, y artículos que combinan la perspectiva técnica, jurídica e histórica del territorio.

Una vez más, tratamos de escribir pisando sobre el terreno.

la redacción.

ENTREVISTA CON JESUS LEAL

Matilde Fdez-Cid. - Tú eres una persona suficientemente conocida en el COT Y fuera de él: desde hace ya bastantes años estás dando clases de sociología urbana en la Complutense (yo he sido alumna tuya), has colaborado en el Plan General de Madrid, realizando, con Pepa Ríos, todo el estudio de los equipamientos. Hace poco - del 28 al 30 de abril- estuviste organizando y participando en la Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional. Estás en cantidad de movidas muy vinculadas a la Ordenación del Territorio. En este momento ¿qué haces?, ¿qué es lo que más te preocupa en relación con este tema?. Cuéntanos un poquitín

Jesús Leal. - He terminado, con Pepa Ríos, un libro que se llama "Los espacios colectivos en la ciudad", que vamos a publicar en el ITU. Es todo el tema de los equipamientos. Como una especie de tratado sobre estos. Por otra parte, terminé hace tres meses un trabajo sobre el impacto de la crisis en relación con los equipamientos -que también acaba de publicar el ITU- y ahora voy a empezar un trabajo sobre el tema de la vivienda. Sobre la dificultad del acceso a la vivienda y la necesidad insatisfecha de ella.

M.F-C. - Cuéntanos algo sobre el congreso de

Valencia. ¿Por qué en este momento una conferencia de responsables regionales?. ¿Quiénes y con qué objetivos participaron?. Tú tuviste un papel muy importante entre los organizadores...

J.L.- Este congreso se empieza a preparar nada menos que con dos años de antelación. Hubo un congreso previo en Valencia, de sociólogos en enero del 86. Yo tuve una ponencia sobre la crisis del territorio, a partir del tema de la vivienda, sobre el análisis de las inversiones territoriales. Precisamente en el litoral mediterráneo es la parte que menor inversión pública tiene para consumo colectivo - con datos del 82-. Y esto responde a un modelo que tiene unas constantes increíbles...

A partir de entonces me llamaron como asesor para la puesta en marcha del Congreso de Valencia, ya acordado por la Generalidad con el Consejo de Europa.

En el Consejo de Europa funcionan dos instituciones: una, la CEMAT (Comisión Europea de Ministros de la Ordenación -Aménagement- del Territorio) que es la que produce la Carta de Ordenación del Territorio en Torremolinos el año 1983. Y existe otra, la CPLR (Comisión de Poderes Locales y Regionales) que representa las diversas tendencias y realidades de las distintas regiones europeas. Tiene un carácter más de discusión y de exposición de los problemas que afectan al ámbito local y territorial. Puede ganar en importancia a medida que se consolide el proceso de descentralización europeo.

Así que este tipo de conferencias tiene este interés: recoger la actitud, el desarrollo y el estado de los problemas regionales en este momento. A partir de ahí, hay una oferta, por parte de Valencia, de ser sede de esta conferencia. Una vez decidida la sede, se discute con el Consejo de Europa, no la liturgia, las formas del Congreso -ellos tienen una experiencia

impresionante- sino las personas que iban a participar y el contenido de la Conferencia. Lo que sí se pacta con la Comunidad Valenciana, son las ponencias que se van a llevar a cabo, de forma que sí hubiera una representación adecuada de los españoles.

Por parte de Valencia había una política no restrictiva en cuanto a participación. De hecho, sólo participaron dos ponentes de la Comunidad Valenciana - uno, el consejero Blasco-. La intención era evitar protagonismos.

Hubo una reunión previa de preparación, en Alcira, en enero. Muchas de las discusiones allí habidas, sirvieron para la redacción de la convocatoria.

M.F-C.- ¿ Se consiguió un protagonismo de los españoles en la Conferencia?. En todo caso, ¿dónde nos sitúan los otros países en cuanto a nuestra política regional?.

J.L.- Más que protagonismo, hubo participación. De los 740 asistentes, unos 400 eran españoles.

M.F-C.- En tu ponencia comentabas la primacía de los planes sectoriales sobre los planes globales. Otro de los ponentes, el sr. Ezra, comentaba que "hay que pensar globalmente actuar sectorialmente". ¿Cómo ves tú esto?. ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de los distintos tipos de planes?.

J.L. - Yo, cuando hablaba de políticas sectoriales, no decía que esto tuviera que ser así. Sólomente señalaba las tendencias actuales. Creo que los grandes intentos ligados a lo que sería una teoría estructuralista -tener una visión global, completa del territorio- (lo que fue en España el intento perdido de los PDTG), pasan a una visión más estratégica que comprensiva, reforzando los elementos de coor-

dinación de las diferentes áreas. Porque es es un absurdo en parte montar un enorme monstruo de plan. Esa intención de cogerlo todo se hace incompatible con los procesos de cambio rápido que se dan en la sociedad, en el territorio. Se dominan mejor los aspectos sectoriales. Eso sí, bajo unas directrices que coordinen...

M.F-C. - Esto es: lo de pensar globalmente no se puede dejar al margen, si hablamos de coordinación.

J.L. - Es que, si no, no se puede hacer nada en territorio. Y hay algunos fracasos que vienen por ahí. Algunos planes sectoriales que se han intentado hacer sin tener "in mente" una visión global, no detallada, en forma de directrices o de otra forma. No tiene por qué ser un plan monolítico, cerrado, que parece que era un poco lo que se prefiguraba en los PDTC.

J.M. Marinas. - Tú aquí lo estás enfocando más desde el lado de la coherencia de los modelos. Pero ¿eso tiene que ver también con un cambio en la gestión?. Es decir: ¿hay un desplazamiento de la capacidad gestora central del Estado y ahora tienen cada vez más peso los poderes locales o regionales?.

J.L. - Claro, eso depende. Hablar de Europa en su conjunto es difícil. En Francia sí, claramente. Yo tuve una reunión en París, en septiembre, precisamente sobre este tema, con investigadores sociales - sociólogos, economistas, geógrafos -: allí existe un proceso de descentralización de arriba abajo, por exigencias de una mayor eficacia administrativa. Mientras que aquí, básicamente, es una exigencia social, popular, no de eficacia. En Italia, también hay descentralización desde hace tiempo y mucha más que aquí. Suiza es un estado fede-

ral. Bélgica funciona también como un sistema muy descentralizado. Lo que pasa es que ahí son sólo dos regiones...

J.M.M. - Pero ¿hay una tendencia común, no digo a homogeneizar, pero, a propósito de la conferencia de Valencia, detectaste esa tendencia común o los casos son muy diferentes...?

J.L. - Es difícil detectar esa tendencia. En principio yo creo que hay una valoración de lo que es la descentralización en líneas generales. Lo que pasa es que hay procesos y hay unos de avance y otros de retroceso. No son homogéneos. Por otra parte varía mucho el concepto de unos países a otros, como varía el mismo concepto local. El Reino Unido, tiene 10 veces menos municipios que España, y la población es bastante mayor. Y claro, el concepto y análisis son distintos. En cuanto a su funcionamiento, en cuanto a sus competencias. Cambia la política territorial.

M.F-C. En las declaraciones finales de la conferencia de Valencia se dice que " la regionalización no debe restringir las competencias de las autoridades locales, sino, por el contrario, reforzar su actuación en materia de ordenación del territorio y desarrollo local", pero, claro, declaraciones de este tipo frente a realidades tan diversas...

J.L. Tiene frases más duras aún. Relativas a la confrontación entre poderes locales y regionales. Por ejemplo, los casos de Londres y Barcelona. En uno, los poderes centrales absorben poderes que, en principio competían a una entidad creada por la suma de una participación local y en el otro caso es el poder regional el que, de alguna forma, absorbe las competencias que antes estaban en la suma de los poderes locales. Esta es una polémica

continua, a fin de cuentas. El caso catalán es muy típico de lo que está pasando en estos momentos en España. Y es que los posibles incrementos de competencias municipales se han visto frenados claramente por el desarrollo del Estado de las Autonomías. Se trata de un poder intermedio que absorbe poder de parte del Estado Central, pero que de alguna manera puede absorber parte del poder local. Es un poder intermedio fuerte dentro de un Estado. Los conflictos a este nivel pueden repercutir en cualquiera de los tres planos (estatal, regional, local).

M.F-C. Decías también en Valencia que hay una dificultad creciente para la participación ciudadana...

J.L. En este país hace siete u ocho años a todo el mundo se le llenaba la boca para hablar de participación. Hoy en día es una palabra, no diría maldita, pero desde luego olvidada - y en esto los técnicos han tenido mucho que ver tanto por los poderes locales como regionales. Es curioso el proceso, es interesante. Ha habido una dejación de los proyectos de participación porque son procesos que iban a relentizar el sistema de decisión. Una situación permanente de apertura a procesos participativos, impulsarlos y confrontarlos no está en la idiosincrasia de las formas de poder. En otros países sin embargo, ni hubo tanto desarrollo de los procesos participativos, ni han decaído tanto. De todas formas, el mismo Consejo de Europa tuvo un programa entero -yo participé activamente como asesor - el año 77 o 78, sobre los temas de participación, orientados hacia lo que sería el ejercicio del poder tanto local como regional.

J.M.M. ¿En qué sentido decías que los técnicos han tenido que ver?

J.L. En este país sí, mucho.

J.M.M. Pero bloqueando, no propiciando o...

J.L. Creo que uno de los procesos más interesantes de participación fueron los que se daban en Madrid, por los menos claramente en los años 78,79,80 con los PAIs. Acabados los PAIs se acaba la participación y nadie vuelve a hablar del tema. Hay un congreso después, en el año 80 en Peñíscola sobre planeamiento y no sale ni una vez el tema de la participación. Es más, todas las tendencias actuales rechazan sistemáticamente la participación. Dicen que lo que hace falta son visiones unidimensionales del espacio (los diseñadores puros, formalistas frente a los funcionalistas). Esto no tiene por qué ser así. Tenemos la prueba de la Puerta del Sol. Puede haber procesos participativos en las alternativas de cambio puramente formal en la ciudad. Y ahí juega el técnico un papel muy claro: en todo el gran desarrollo de planes después de la reforma de la ley del Suelo. Los procesos participativos son considerados como lentos, caros, sometidos a los cambios políticos, etc.

J.M.M. Da la impresión de que la hora de diseñar un plan concreto, en el mejor de los casos - si no me equivoco- la participación se da a la hora de valorar las alternativas, es decir cuando el diagnóstico y el diseño ya están hechos. Pero ¿no se practica el análisis de necesidades, sistemático, sociológico, que forma parte del propio proceso de análisis, de diseño, de planeamiento?. ¿O digo una cosa muy marciana...?.

J.L. No. Lo que tú estás diciendo es algo que Pepa y yo hemos estado trabajando mucho y está en el libro que os enseñaba antes. Los italianos establecían un sistema continuo de

análisis de las necesidades, con procesos participativos, dentro de un territorio, de una región concreta. Lo que podía afectar directamente a los planes. Eso responde a lo que os decía: que hay experiencias muy concretas. Aquí a lo que más se llega es, creo, a intentar establecer a nivel municipal comisiones, a nivel de juntas de distrito, de todas maneras, sí creo que el proceso participativo debe hacerse cuando ya hay por lo menos una idea bastante concreta de las directrices del Plan.

J.M.M. Yo iba a la cuestión de que, desde el punto de vista sociológico -al menos desde algunas corrientes- se tiende a dar un valor a las formas de conocimiento social en la vida cotidiana. Y, en este sentido, a la hora de decir qué posibles usos del territorio o de un espacio concreto se dan, los distintos colectivos sociales tienen una experiencia. Es una forma de saber social que está ahí. Que no sé si se puede armonizar con el de los que tú llamabas diseñadores puros...

J.L. Participar en el diagnóstico territorial o incluso en un diagnóstico local no es fácil si no hay una serie de propuestas concretas. A la gente para motivarla tienes que provocarla con una serie de actuaciones concretas. Si no es muy difícil.

M.F-C. Para acabar con el Congreso, ¿qué comentarios harías a las declaraciones finales de Valencia?

J.L. El borrador lo redactamos entre un grupo franceses y un grupo de españoles. Son declaraciones difíciles. Nos hubiera gustado ir mucho más allá. Pero al no haber una representación global de los distintos poderes regionales, las declaraciones deben ser más de

análisis y de petición a otros organismos que tienen capacidad más efectiva. Más de análisis de corrientes y de intereses de la política regional territorial en Europa, que como una norma. La petición que se hace a la CEE va en dirección de reforzar procesos en marcha y uno de ellos es la creación de una Comisión Regional dentro de la Comisión Territorial de la CEE. Que se llegue a oír la voz de las regiones que son las afectadas.

Otro punto importante es el de la revalorización de los temas rurales, que aparece muy marcado. Después de un gran tiempo dejados de lado. Se confirma la importancia de las nuevas tecnologías y los temas de descentralización interna y estatal.

EL CAMINO DE SANTIAGO COMO VIA DE DESARROLLO

Alberto Sánchez-Bayo Sánchez

0. Introducción

En las líneas que siguen pretendo mostrar una aproximación a la interrelación de la ruta jacobea con el desarrollo. Este es planteado aquí en dos vertientes que se afectan mutuamente: La evolución interna y la evolución cultural.

Para el desarrollo interno, aquel que se refiere a "la evolución en el hombre de ciertas cualidades y características interiores que habitualmente permanecen embrionarias y que no pueden desarrollarse por sí solas"(1), el Camino de las Estrellas es considerado como una vía de conocimiento. En su otra cara, desarrollo cultural, el Camino de Santiago ha supuesto la evolución de las comunidades y territorios que atraviesa.

Si bien la ruta Jacobea afecta a la evolución interna del peregrino y al desarrollo de las culturas que se hallan a lo largo de ella, también el hombre y la comunidad modifican las vías físicas, como veremos.

1. El Camino de las Estrellas.

El conocimiento de nosotros mismos y del Universo, del cual formamos parte, es la vía

principal de desarrollo interno. Una forma intuitiva y abierta de adquirirlo es mediante símbolos. La ruta milenaria de las estrellas es en sí misma un mito, aceptado y transformado por las distintas culturas en relación con ellas, a lo largo de los tiempos. Es un símbolo que contiene a su vez un gran número de ellos con significados que se complementan. Sin otra pretensión que dar un significado básico, los clasificaré de la siguiente forma:

a) El camino como analogía de nuestra vida terrenal.

Son dos las ideas fundamentales que sugiere la ruta. Una, el "despertar de la conciencia" mediante el esfuerzo continuo, potenciando nuestras capacidades embrionarias para la comprensión de la vida, y, de esta forma, hallarse identificados y en armonía con el Universo. La otra, en relación con la anterior, se refiere a la "continuidad de la vida": nuestra estancia terrenal es sólo una etapa, es un paso hacia formas de vida diferentes donde lo esencial permanece y es también el retornara nuestros orígenes celestiales. Tomada así, nuestra estancia aquí se convierte en una peregrinación. Noción común a diversas culturas, entre las que se encuentran aquellas que han estado y están en contacto con la Ruta de las Estrellas, celta y cristiana, básicamente. Idea que confiere a esta vía estelar un significado religioso o espiritual.

b) El medio físico como símbolo.

La percepción, la observación y la asociación son las facultades de adentrarnos en el conocimiento que debían utilizar principalmente los pueblos nómadas y seminómadas de la prehistoria. Así percibirían la influencia de los astros celestiales y les asignaron valores míticos y religiosos. Del mismo modo captarían

las fuerzas de la corteza terrestre.

Seguramente a estos pueblos dedicados al pastoreo y a la recolección, debió llamarles la atención la constelación de las estrellas conocida como Vía Láctea, que se corresponde con la corriente telúrica tradicional que atraviesa el norte de la península Ibérica. Y tal vez, algunos de esos pueblos, en su expansión, siguieron dicha ruta.

Siguiendo el camino que atraviesa el norte de España, pueden diferenciarse tres grandes zonas geográficas a las cuales se asignan tres valores en el despertar de la conciencia(2). La primera zona se extiende desde los Pirineos por la zona de transición hasta la Meseta Castellana (Aragón, Navarra y La Rioja). se corresponde con el "Spiritus Mundi", esto es con el Espíritu Universal, con la sensibilización con las fuerzas y el ritmo del cosmos. A la Meseta Castellana (Burgos, Palencia y los páramos de León) se la relaciona por analogía con la austeridad en la que el hombre se depura y se regenera. Y los Montes de León y Galicia se asocian con la indentificación individual con el Universo, a través de la liberación plena.

La "cadena de Lug" y la mencionada "wouiwe" nombres con los que los celtas designaban la Vía Láctea y las corrientes de la tierra, conducen al mar. "Las ciencias del comportamiento sostienen que ahí, en el mar se coronan desde el punto de vista psicológico, todos los viajes"(3) Este último punto significa de un lado, la toma de la conciencia objetiva. De otro lado, el final de nuestra estancia terrenal. En ambos casos, el comienzo de una nueva vida.

- c) La manifestación simbólica del arte.
Para el pintor ruso Kandinsky, para quien

toda obra de arte es hija de su tiempo y es madre de de nuestros sentimientos,"existe una semejanza externa de las formas artísticas que se basa en una gran necesidad. La semejanza de las aspiraciones espirituales en todo el medio moral-espiritual, la aspiración hacia metas que, perseguidas, fueron más tarde olvidadas; es decir, la semejanza del sentir íntimo de todo un período puede conducir lógicamente a la utilización de formas que, en un período pasado, sirvieron eficazmente a las mismas tendencias"(4).

Estas ideas son perfectamente válidas para comprender el abundante arte sacro que existe en el camino. Tanto el románico como el gótico los dos estilos artísticos principales de la ruta jacobea, son representaciones de una misma tendencia, la búsqueda de lo esencial, en diferentes momentos de la cultura europea medieval.

La civilización romántica, depositaria del conocimiento tradicional, no concibe el arte como elemento accesorio y decorativo, sino como forma de transmisión simbólica y creativa de la visión del "hombre como reflejo divino que encierra en sí mismo un germen de transformación que hay que cuidar y fertilizar"(5). Un gran número de construcciones religiosas se localizan desde los pirineos hasta las costas gallegas, cada una de ellas cargada de símbolos sugerentes de la visión espiritual de una época. Los canecillos, mochetas, capiteles, tímpanos, bóvedas esféricas, ábsides cóncavos, la orientación este-oeste, la luz tamizada y dispersa son elementos enriquecedores de nuestro consciente, a través de nuestro laberíntico inconsciente. "El románico es la forma de explicar teología a quienes no saben leer"(6).

Las tendencias dentro del cristianismo evolucionan y su expresión artística se transfor-

ma Declina el románico y surge el gótico, ambos estilos en estrecha relación con la Orden Benedictina. Las formas arquitectónicas se elevan, los elementos simbólicos disminuyen, al ser tomados como decorativos (reforma del Cister), aparecen las vidrieras, las imágenes de santos sustituyen a las escenas bíblicas del románico. Cambian las formas, pero no las inquietudes. Permanece la idea de perfección humana, de la ascensión del hombre a Dios a través del Espíritu.

d) La etimología del camino.

Son numerosas en el norte de España, las palabras que referidas a nombres propios, de animales o de lugares geográficos, pueden relacionarse con el carácter mítico de este camino estrellado. Las principales son:

-El nombre de Santiago y sus variantes, Jacobo, Jaime, Jacques, Joaquim, etc., provienen de Yago. Derivado, tal vez, del vascuence "Jakim", que significa sabio.

-Así mismo, Jaca proviene del latín Iacca y del éuskaro "iak" (sabiduría).

-Estella o Lizarra, ciudad navarra del camino, toma el nombre latino de Estrella.

-Finisterre, fin de la tierra, es u no de los últimos puntos de la ruta junto a Padrón (Iria Flavia). Donde el "pedrón" adorado por los gallegos y con la inscripción "los orienses por su propia cuenta erigieron este monumento a Neptuno", está ubicado bajo el Templo de Santiago.

-Para Lechmann-Nitsche(7), Asturias deriva de Aster, etapa del sendero de perfección iluminado por la Vía Láctea.

-los etimólogos dan varias significaciones a Compostela: Campo de la Estrella (Campus Stellae), maestro de la Estrella (compos stellae), cementerio (compositum). Galicia es la tierra céltica de los muertos. Próxima a Santiago de Compostela se encuentra el municipio de Arca

(sepulcro).

-<tal vez sea Oca y sus derivados, el topónimo más extendido. Oca es el ave sagrada de los bretones, que acorta las distancias entre la tierra y el más allá para los celtas, símbolo de ascensión para los nórdicos, signo del dominio de espiritual sobre lo material, animal que da lugar al juego peregrino de la Oca. Rafael Alarcón (8) distingue cinco áreas o bandadas de ocas: el valle de Ansó (del Ansar) en Huesca. La Rioja (Oca, Ocón, Oña, Oza, Oja aparecen frecuentemente en la toponimia de esta región). Los Montes de Oca en Burgos. La Maragatería en León (El Ganso es el pueblo más significativo) y la Sierra de los Ancares entre León y Galicia.

e) Los símbolos propios del camino de Santiago.

Entre la multitud de símbolos agrupados en torno al camino de Santiago, hay tres exclusivos de él: La vieira o concha, relacionada con Venus y el mar. La labra de azabache, asociada al arte de predecir y al fetichismo pagano. Y el bagoo o báculo que apunta al cielo estrellado.

Son más los signos del sendero iluminado, aunque sean suficientes los expuestos para darnos cuenta del significado espiritual de esta ruta milenaria, camino de perfección y evolución interna.

2. El camino de Santiago.

La trascendencia espiritual del camino de las estrellas ha afectado en mayor o menor medida, las relaciones sociales de los pueblos que históricamente han ocupado el norte de la península Ibérica (celtas, astures, vascones, etc.). Las relaciones dentro de este territorio

hispanico van a sufrir grandes transformaciones desde que el eremita Pelagio tuviese una visión iluminada en Compostela(año 813 d.C.). Fue la señal para localizar el arca que contiene los supuestos restos mortales del Apóstol Santiago (Teodomiro, obispo de Iria Flavia, se personó en Compostela, ordenando la excavación en la que apareció el sepulcro), quien, según la leyenda, predicó en España. La noticia se propagó (Teodomiro comunica el hallazgo a Alfonso II, rey de Asturias, y este a su vez lo notifica al Emperador Carlomagno y al Papa León III) y comenzaron reucidos y aún escasos grupos de peregrinos cristianos a dirigirse hacia las reliquias halladas.

En los siglos X y XI, los reinos cristianos Hispánicos continúan enfrentados a la invasión musulmana, las relaciones feudales marcan la vida social. La vida es rural, y la población mitad pagana, mitad cristiana. Al otro lado de los Pirineos están apareciendo cambios importantes, tanto técnicos (el cultivo trienal sustituye al bienal, utilización de la herradura, aprovechamiento de la fuerza hidráulica en los molinos, etc.), como sociales (recesión de epidemias, aumento de la población, los conocimientos traspasan los umbrales de los monasterios y abadías, resurge el comercio y la actividad artesanal cobra auge, aparece la burguesía y reaparece la vida urbana). Es por entonces cuando la Iglesia reconoce como auténticos los restos del Apóstol (acción que se produce una vez más a finales del XIX, cuando la peregrinación ha sido olvidada) y los reyes españoles, con Sancho el Mayor de Navarra a la cabeza, conscientes de la transformación que está teniendo lugar en Europa, tulizan la ruta jacobea para introducir cambios culturales. Es el inicio de las peregrinaciones multitudinarias.

El desarrollo medieval de los territorios

quenos ocupan, gira en torno a los siguientes puntos:

a) Las órdenes monásticas.

Las abadías y monasterios medievales eran los grandes centros del saber, los focos de transmisión cultural. Una doble función, **ora et labora**, ocupaba la vida de sus monjes. Buscaban la perfección a través del rezo, del estudio, del trabajo en el campo, de la construcción. No es de extrañar que surjan aquí innovaciones técnicas en la agricultura: nuevos sistemas de cultivos (trienal), roturación de tierras, arados más evolucionados, nuevas formas de tiro para los animales, etc. Y nuevas soluciones a las construcciones que posibilitan formas arquitectónicas diferentes (románico, gótico).

Hasta el siglo XI, la influencia de la Iglesia de Roma en España es aún escasa. La reforma de Cluny, ocurrida en Francia a finales del primer milenio, se expande rápidamente. Llega a España, donde sus reinos están afirmándose, favorecida y protegida por los monarcas. La Orden de Cluny, cuna del románico, compañía de constructores que refleja pétreamente sus inquietudes espirituales en las obras arquitectónicas, institucionaliza el Camino de Santiago. Ocupa la ancestral ruta de las estrellas, se localiza estratégicamente a lo largo de ella (en Sahagún, punto medio del camino, tuvo su casa central), transmitiendo el cambio socioeconómico que se produce en Europa, propaga y posibilita la peregrinación masiva construyendo templos, hospederías, hospitales, cementerios y puentes, y haciendo la ruta más accesible. Esta misma labor la proseguirán la segunda reforma benedictina o Cisterciense, y la Orden del Temple, esta, a la vez defensora (junto a otras órdenes) del Camino y de los peregrinos.

Las órdenes monásticas crearon la infraes-

estructura de la peregrinación, a la vez que desde sus centros irradiaban conocimientos, ciencia y técnica a la sociedad. Y sincretizaron los mitos, espíritu del camino, al cristianismo.

b) La repoblación medieval del Camino. se inicia en el siglo XI y dura hasta principios del XIV. Obedece a un doble motivo: uno económico, persiguiendo una explotación rentable del campo y buscando un impulso de las actividades artesanales y del comercio. Otro estratégico, consolidando los territorios reconquistados a los árabes.

La colonización del campo se realiza por dos grupos de nuevos pobladores. De una parte, monjes de las abadías cluniacenses y cistercienses que constituyen como en el resto de Europa importantes células de explotación agraria. De otra parte, colonos laicos de diferentes reinos (incluidos los hispánicos, y, entonces, la repoblación es también redistribución de la población) a quienes se les otorgan privilegios con el fin de ligarlos a la tierra).

La repoblación supone a la vez la creación de una clase burguesa que trastoca el régimen feudal, dedicada a la artesanía y la mercadería, actividades ejercidas en pequeñas viviendas que se revitalizan, o en nuevos asentamientos de carácter urbano. En ambos casos se conceden fueros o se dictan estatutos locales de privilegio para los nuevos pobladores.

La nueva población extranjera está constituida por caballeros o grandes señores que reciben somnios importantes por su lucha contra los reinos musulmanes, siendo estos los menos. La mayor parte está formada por gentes humildes que buscan fortuna al regreso de Santiago de Compostela o de las guerras, en terri

torios despoblados en los que se les concede una libertad excepcional: exención de tasas, libre ejercicio de oficio, autonomía administrativa y garantía jurídica. Un tercer grupo los constituyen los ya mencionados religiosos.

No es de extrañar, dadas las relaciones que sostenían los reinos hispánicos con el imperio franco, que una gran parte de los repobladores sean francos, dedicados a la artesanía, el cambio de moneda y el comercio. De ahí los topónimos que se encuentran a lo largo del camino: Villafranca Montes de Oca, Villafranca del Bierzo, etc. Otra raza que se agrupa de forma importante en torno a ruta que nos ocupa, es la judía. Los judíos a la vez que ejercen la medicina y la administración, están ligados principalmente al comercio en puntos estratégicos (Burgos, Sahagún, Santiago).

c) El comercio.

El camino de Santiago se convierte en un eje de relaciones mercantiles entre Jaca y Compostela, causado por las masivas peregrinaciones y la aparición de una nueva estructura socioeconómica: aumento de población, nuevas relaciones sociales, innovaciones técnicas, expansión de actividades artesanales, resurgimiento de la vida urbana.

Este comercio en expansión afecta positivamente al campo, ya que introduce moneda en el mundo rural, facilitando la incorporación de mejoras técnicas en la actividad agraria (ganadera y cerealista, sobre todo).

El gran centro mercantil del camino se configura en Burgos, que, si ya constituía una etapa de la peregrinación (eje Jaca-Compostela), también estaba integrado en el eje Burgos-Bilbao, aparecido por la explotación del mineral de hierro en Vizcaya. Burgos fue

sede del Honrado Consejo de la Mesta y centro receptor de la lana, pues se localiza idóneamente en las rutas laneras con Flandes y las Islas Británicas. Su importancia la verifica la gran diversidad de pobladores foráneos (Catalanes, ingleses lombardos, alemanes, francos) y la importante aljama judía, así como la existencia de una feria franca que se prolongaba durante 15 días.

Las otras grandes áreas comerciales se localizan en el territorio navarro más ligado a Francia que a España (mercados y ferias en Pamplona, Estella y Jaca), en la provincia de León (mercados de Sahagún y León), y Santiago de Compostela, punto final de la modificada ruta de las estrellas.

d) La vida urbana.

Los excedentes del sector primario, la nueva organización y producción artesanal circunscritas en asociaciones gremiales, y el resurgir consecuente del comercio, dió lugar a la aparición de una nueva clase social, la burguesa, que se asentó en núcleos que cobran un carácter urbano.

Los rasgos que configuran la vida urbana y que los diferencian de la rural, son los de institución administrativa, centro acumulador y distribuidor del dinero, división social del trabajo, actividades mercantiles y artesanas, hombres libres y etnias no integradas entre sí.

Burguesía y ciudad están ligadas en el Camino a las asociaciones en favor de la introducción de los cambios culturales europeos, a través de la repoblación y la concesión de privilegios. Las comunidades colonas agrupadas étnicamente, residen en barrios autónomos con fueros locales y consejos propios, dentro de un mismo núcleo urbano. Esta separación era más bien rigurosa en Navarra y Aragón, donde el

número de francos era grande.

La vía peregrina modificó la estructura de asentamientos en el norte de España. Aldeas rurales como Logroño, y villas fortaleza de pequeña entidad, por ejemplo Castrogeriz, se transformaron en núcleos urbanos importantes. Otras urbes surgen ligadas al papel que desempeña la ruta jacobea, son los casos, entre otros, de Puente la Reina y Santo Domingo de la Calzada. La mayor densidad de asentamientos y las relaciones más intensas entre ellos, provoca un nuevo orden territorial.

Dentro de la gran variedad de formas físicas que presentan las ciudades del camino, destacan las urbes regulares de plano cuadrículado (Puente la Reina, Viana, etc.) y las longitudinales (Castrogeriz, Burguete, Estella, Santo Domingo de la Calzada). Estas últimas se configuran a partir de una calle principal por la cual discurre la ruta jacobea.

La peregrinación medieval fomentada por el doble motivo de la cristianización y de incorporación a la evolución europea, estableció nuevas relaciones territoriales, importantes a la hora de conocer las existentes hoy. En ciertos espacios geográficos, como Galicia y Castilla, esta influencia se ha desdibujado hoy en día, pero no ha ocurrido lo mismo en Navarra y La Rioja, donde el actual desarrollo sigue condicionado a la estructura creada por el Camino de Santiago.

Con el Renacimiento, se inicia la recesión del apogeo de la ruta. Los reinos cristianos se han unificado en España y expulsado al poder árabe. Las relaciones comerciales se orientan en nuevas direcciones (el Mediterráneo, las Indias). La Reforma Protestante, contraria a la peregrinación, reduce el número de peregrinos

centroeuropeos, ingleses y nórdicos. E incluso los fieles a la Iglesia de Roma de estos pueblos desistieron de visitar la tumba del apóstol. Ya que la Inquisición no diferenciaba entre "luterano" y "germánico". Además, se promulgan, tanto en Europa como en España, leyes que dificultan la peregrinación, pues en ellas se equipara al peregrino con vagos, tunantes, haraganes y delincuentes que abundan en la ruta y se les prohíbe alojarse dentro de las ciudades.

En los siglos XVII y XVIII los peregrinos son escasos y obedecen a motivos puramente fervorosos. Aquellos que disfrazaban sus intenciones comerciales y turísticas bajo la piedad desaparecen. Durante el siglo XIX, la ruta jacobea cae en el olvido y se intenta resucitarla desde el Vaticano. Hoy en día, comienza a despertar un nuevo interés por todo cuanto ella ha significado y significa.

3. Rutas jacobeanas.

Los primeros senderos que conducían a las costas gallegas, fueron abiertos por los pastores de Habidis, en su transhumancia peninsular (9). Los celtas, pueblo peregrino, trazaron nuevos caminos bajo el "arco de Lug" que más tarde serían empedrados por los romanos.

Cuando los primeros cristianos se pusieron en marcha hacia Compostela, lo hicieron siguiendo la costa del Mar Cantábrico, huyendo de los conflictos bélicos. Consolidados los reinos cristianos al desplazar el dominio árabe, por debajo del río Tago, la peregrinación tomó la red de calzadas romanas.

Dado que se dirigían a venerar reliquias del apóstol Santiago gentes de toda Europa, la cal-

zada que atraviesa los Pirineos por el puerto de Somport y se dirige a Iria Flavia por Jaca y Astorga, se convirtió en la ruta más notoria. Posteriormente, la Orden de Cluny desvió la peregrinación por el camino de Roncesavalles para aquellos, los más numerosos, que seguían los caminos que partían de Paris, Vézelay, y Le Puy. Esta variante se unía a la vía que atravesaba el pirineo aragonés y que quedó relegada a quienes procedían de Arlès, en Puente la Reina.

También se abandonó, a instancia de monarcas y monjes, la calzada que por Pancorbo y Briviesca llegaba a Burgos, abriéndose una nueva ruta por Nájera y Santo Domingo de la Calzada.

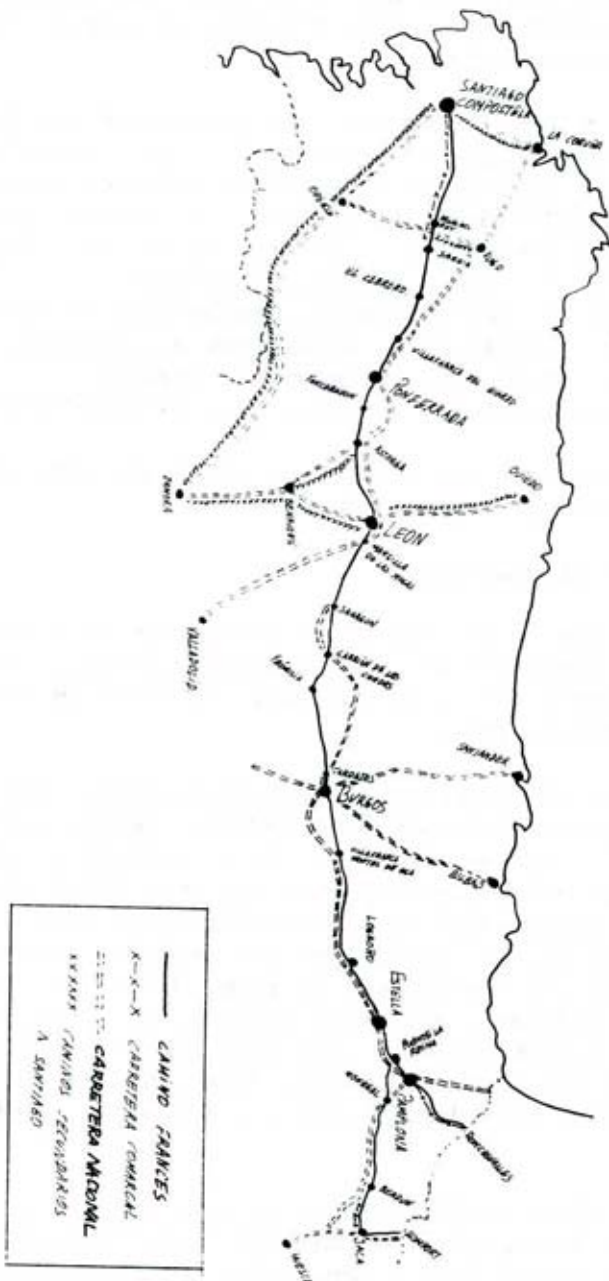
Así quedó establecido el camino de Santiago más frecuentado y conocido como "camino francés" (véase mapa).

Algunos peregrinos que seguían este trazado, a partir de algún punto se desviaban por caminos secundarios. Así, en León, había quienes se dirigían hasta Oviedo y, desde allí, o bien por Lugo, o bien por Ribadeo, marchaban hasta Compostela. Otros, ya cerca del Cebrero, toercían hast Lugo y volvían a empalmar con el camino francés en Palas del Rey.

Pero también la peregrinación fluía por otras rutas dependiendo de los puntos de partida. Quienes provenían de Cataluña se reunían en Lérida y, por Zaragoza, se unían en Logroño a la ruta jacobea principal. Los mozárabes ascendían por la Ruta de la Plata hasta Astorga o bien, llegados a Zamora, tomaban el camino que pasaba por Puebla de Sanabria y Orense. Los ingleses, portugueses y peregrinos de las costas europeas, se dirigían por mar hasta la Coruña, Finisterre o Padrón y, desde allí, por tierra, proseguían hasta Santiago de Compostela

Las Ordenes Monásticas, encargadas de velar por la peregrinación, construyeron puentes (los de Puente la Reina y Puente de Orbigio, pueden ser los más significativos) posibilitaron la accesibilidad de la ruta (incluso excavando túneles en el hielo en el Puerto de Pajares), levantaron ciudades (Santo Domingo de la Calzada) y localizaron centros de asistencia al peregrino (templos, hospitales, hospederías) en los puntos estratégicos (como los de San Juan de Ortega en los Montes de Oca o el Cebreiro en el puerto de Piedrafita). Ellas consiguieron dotar de un infraestructura adecuada a la peregrinación.

La actual red nacional de carreteras no coincide con el camino de Santiago, excepto en ciertos tramos. Así, en Navarra y en la Rioja, donde camino y carretera se confunden, las relaciones espaciales siguen marcadas por la estructura territorial medieval. No ocurre lo mismo en el resto del camino (excluyendo desde Mansilla de las Mulas a Astorga y de Ponferrada, a Villafranca del Bierzo) que transcurre ahora por tierras despobladas (tal es el caso de los pueblos olvidados entre Astorga y Ponferrada: Rabanal del Camino, Foncebadón, etc.) por campos y pueblos que decayeron con la peregrinación y se desligaron definitivamente del crecimiento con el desarrollo industrial (Meseta Castellana) por zonas donde el bienestar ha sido reacio a entrar (Galicia). Allá donde camino y carretera se separan, las comunidades



han perdido contacto con el mundo del progreso, pues los territorios que habitan han dejado de tener la importancia que antaño tuvieron dentro del territorio nacional.

Pero si tienen interés en recorrer el camino y dispones de tiempo suficiente, no utilices el automóvil ni sigas la carretera. Recórrelo a pie, en caballo o en bicicleta y podrás introducirte en las leyendas, los mitos y los símbolos. Retornarás a la Edad Media, cuando:

"la puerta se abría todos, enfermos e sanos, no solo a católicos, sino aun a paganos. a judíos, herejes, ociosos y vanos; y más brevemente a buenos y profanos"(10).

Sin abandonar la realidad dual de hoy en día dentro de estos territorios.

4. Echate al camino.

Abandonado a un impulso interior que aún no he podido describir en su complejidad, peregriné a Compostela, siguiendo el camino francés desde Roncesvalles.

Descendí en solitario los Pirineos, atravesando bosques de hayas y robles, donde perdí por primera vez el camino. Esta primera jornada no pudo ser más alentadora, ya que tuve que sufrir el acoso del un incendio forestal, en pleno monte y, al paso por un pueblo, recibí el mordisco de un perro en un pie. Después de esta sugerente primera jornada puede, al fin, disfrutar de la hospitalidad del municipio de Larra-soaña: una cocacola, un colchón en las escuelas y una charla agradable con el alcalde y otros lugareños.

En los días siguientes, crucé Navarra, los deliciosos bosques de montaña, los abundantes y próximos caseríos y poblados pequeños dejan

han perdido contacto con el mundo del progreso, pues los territorios que habitan han dejado de tener la importancia que antaño tuvieron dentro del territorio nacional.

Pero si tienen interés en recorrer el camino y dispones de tiempo suficiente, no utilices el automóvil ni sigas la carretera. Recórrelo a pie, en caballo o en bicicleta y podrás introducirte en las leyendas, los mitos y los símbolos. Retornarás a la Edad Media, cuando:

"la puerta se abría todos, enfermos e sanos, no solo a católicos, sino aun a paganos. a judíos, herejes, ociosos y vanos; y más brevemente a buenos y profanos"(10).

Sin abandonar la realidad dual de hoy en día dentro de estos territorios.

4. Echate al camino.

Abandonado a un impulso interior que aún no he podido describir en su complejidad, peregriné a Compostela, siguiendo el camino francés desde Roncesvalles.

Descendí en solitario los Pirineos, atravesando bosques de hayas y robles, donde perdí por primera vez el camino. Esta primera jornada no pudo ser más alentadora, ya que tuve que sufrir el acoso del un incendio forestal, en pleno monte y, al paso por un pueblo, recibí el mordisco de un perro en un pie. Después de esta sugerente primera jornada puede, al fin, disfrutar de la hospitalidad del municipio de Larra-soaña: una coca-cola, un colchón en las escuelas y una charla agradable con el alcalde y otros lugareños.

En los días siguientes, crucé Navarra, los deliciosos bosques de montaña, los abundantes y próximos caseríos y poblados pequeños dejan

paso a los matorrales y al llano, a asentamientos algo más grandes y distantes. En toda esta región próspera nota el peregrino lo vivo que se mantiene aún el camino y goza de la amabilidad y sencillez de sus gentes, olvidando así las primeras ampollas, rozaduras del macuto, sudores y fatigas.

Llegué a Logroño acompañado de Isidor van S. a quien conocí durmiendo en el cuartelillo de la guardia municipal de Estella. Este belga sesentón, alto, delgado, de pelo corto y perilla cana, llevaba la casa a cuestas. Comía pan duro mojado en leche y una lata de arenques y se ponía morado a uvas que cogía de los viñedos. Después de una vida muy curiosa, estaba realizando el gran sueño de su vida: peregrinar a Compostela.

Partí solo de Logroño, pues mi compañero belga cayó desfallecido a la entrada de la ciudad el día anterior y quería descansar, acercándose a Clavijo, allí donde el apóstol conseguiría el nombre de "Matamoros". En Nájera encontré a quien sería mi compañero hasta las puertas de Santiago y a quien tuve que cuidar para que llegase sano y salvo a su destino. Jean, dominarista francés de familia catalana, y que aspiraba algún día a ser párroco de Montauban, había partido de Le Puy para satisfacer su gran ilusión, la de hacer la ruta del apóstol.

Con él caminé por la pobre, emigrada, llana, resignada y desconfiada Castilla, a veces amarga, a veces dulce, bajo el sol sofocante o iluminados por la Vía Láctea. Disfrutamos de los atardeceres en los páramos cuando los pastores regresan de su faena con el rebaño de ovejas. Compartimos el suelo de los refugios destantalados, bocadillos de salchichón y pastillas para evitar la deshidratación. Y la alegría de vez en cuando, que nos proporciona-

ba una ducha fría, un colchón, o una comida caliente.

Juntos atravesamos los solitarios montes de León, de una tacada y encontramos a dos aventureros compostelanos de avanzada edad, que recostados sobre una valla de piedra se recobraban del usto recibido por una manada de perros salvajes en el hoy abandonado Foncebadón. Con ellos cumplimos el rito pagano de lanzar una piedra a la Cruz del Ferro.

Desde nuestra entrada en Galicia perdí la orientación del sol. Marchabdo bajo la lluvia por caminos empatanados que enlazaban pobres aldeas ignoradas en los mapas. Aquí pude conocer nuevos peregrinos y conocer la amable hospitalidad gallega.

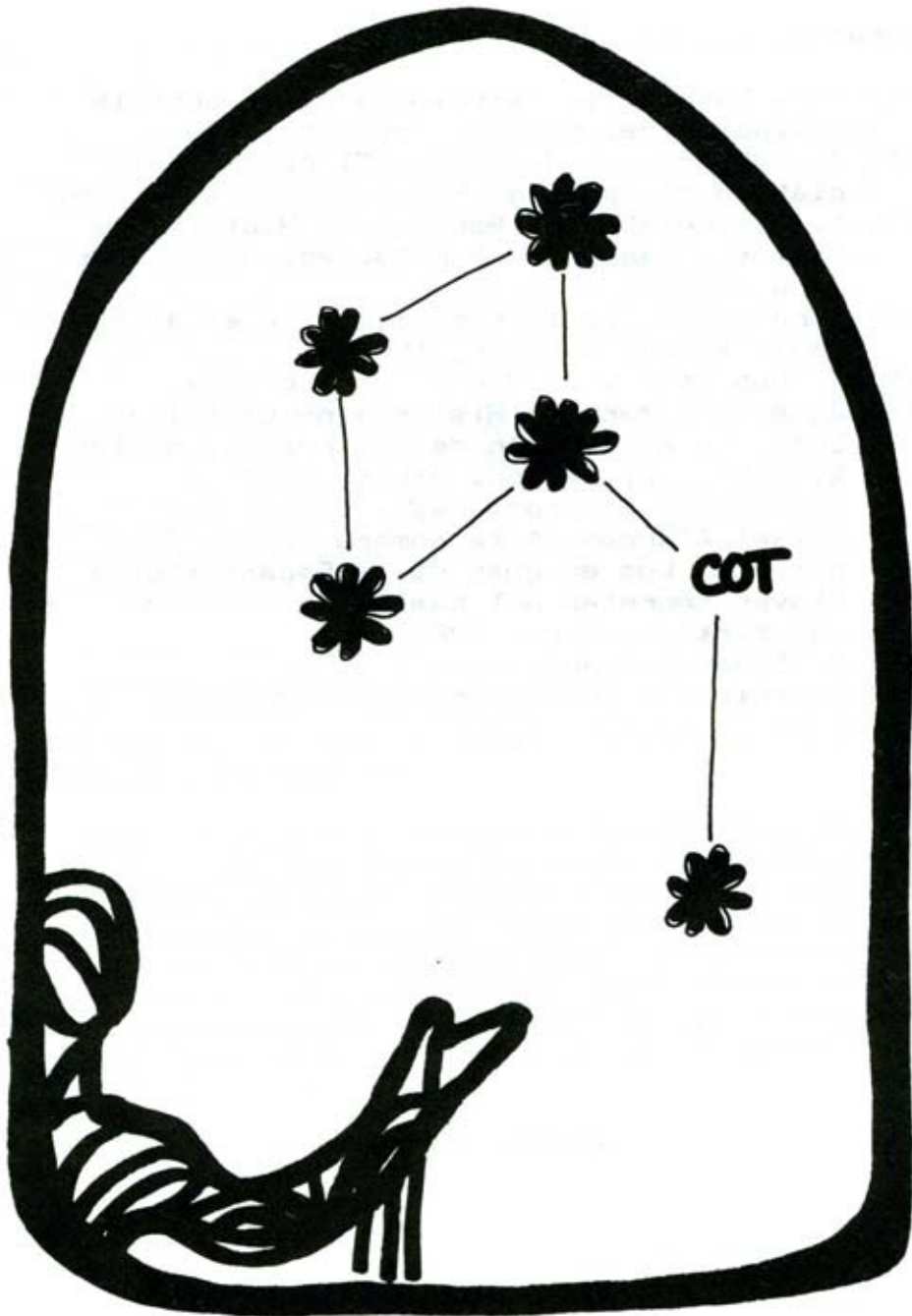
Y, por fin, tras veintitrés días de marcha al coronar el Monte del Gozo, desde donde se divisa Santiago a sus pies, el cielo se abrió saliendo el sol que me había abandonado en las "pallozas del Cabrero".

Solo, como partí, llegué a Compostela. Terminó allí una peregrinación cuya satisfacción no dependía de haber llegado a un punto final (que quisiera no hubiese existido) sino de haberme desligado de un entorno sedentario, domesticado, masificado, manipulado, centrado en cifras de producción, que ha sustituido crecimiento por desarrollo y lo natural por lo artificial.

¡ECHATE AL CAMINO!

notas

- (1) P.D. Ouspensky, **Psicología de la posible evolución del hombre**. Hachette, 1985.
- (2) J. Cobreros, y J. Morín, **El camino iniciático de Santiago**, Eds. 29, Barcelona 1982
- (3) F. Sánchez-Dragó, **Gárgoris y Habidis, una historia mágica de España**. ed. Argos- Vergara, 82.
- (4) Kandinsky , **De lo espiritual en el arte**, coed. Barral y Labor, 1982.
- (5) J. Cobreros y J. Morín, obra citada.
- (6) José Luis Martín, **Historia de Castilla-León. La afirmación de los reinos, siglos XI-XIII**, vol. 4, ed. Ambito, 1985.
- (7) Citado por Sánchez-Dragó, o.c.
- (8) Rafael Alarcón, **A la sombra de los Templarios, Los enigmas de la España mágica Claves secretas del camino de Santiago**, ed. Martínez-Roca, 1986.
- (9) F. Sánchez-Dragó, o.c.
- (10) Inscripción anónima en Roncesvalles.



IDEAS SOBRE ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Rafael Alvargonzález

1 - Planificación y ordenación

Planificar es, en último extremo, diseñar un orden en respuesta a un propósito. El diseño puede ser tan simple que ni siquiera nos percatemos de su existencia, como sucede en nuestra vida cotidiana, en la cual todos desplegamos nuestras actividades en torno a muy diversos empeños y procuramos, con más o menos éxito ordenarlas para poder llevarlos a buen término. Así, frente a la intención de asistir a un acto social, el propósito de llegar con puntualidad fuerza a establecer un orden en el tiempo, teniendo presente la estimación del necesario para recorrer el camino hasta el lugar donde se celebre. De esta manera, resulta que el planificar nos es tan connatural como el hablar en prosa, y el burgués gentilhomme de Molière también podría asombrarse de haber estado cuarenta años planificando, sin haberse dado cuenta de ello.

¿Cuándo nos hemos percatado, entonces, los humanos de esta actividad nuestra de planificar? Pues simplemente cuando nuestros propósitos han llegado a implicar ordenaciones tan complejas o tan precisas que sobrepasan nuestra capacidad de resolverlas mental e intuitivamente. A título de ejemplo se ha mencionado la simplísima planificación que hacemos para llegar a tiempo a un acto social. En ella, el orden diseñado contempla la situación en el tiempo y en el espacio de un sólo elemento (la propia persona que la diseña) en respuesta a un designio que implica un único objetivo, el de estar allí donde se celebre el acto, a la hora marcada para iniciarlo. Tras este ejemplo, en el que se manifiesta lo connatural que nos es el planificar, y como vía para percibir como se ha impuesto la necesidad de rebasar la cota de la ordenación elemental de nuestras actividades, conviene mostrar una ordenación esencialmente análoga pero con multitud de elementos y con el propósito de que cada uno de ellos ocupe en determinados momentos determinadas posiciones, respetando dos restricciones muy simples:

* Que el espacio sea lineal y constituido por "trayectos" entre las referidas "posiciones".

* Que nunca puedan estar dos elementos sobre un mismo "trayecto", aun-- que puedan coincidir varios sobre una misma "posición".

Estos términos son, por supuesto, los de una ordenación - bastante conocida, la del tráfico en una red ferroviaria de vía simple. Pues bien, pese a que ésta no es excesivamente complicada, exige ya dedicarse a ella como un quehacer nítidamente diferenciado, que puede ocupar largo tiempo y que requiere técnicas específicas, ideadas en respuesta al problema de diseñar el orden que se pretende.

Henos aquí, por tanto, ya de cara a este nuevo quehacer - con entidad propia, cuya presencia se ha venido extendiendo a los diferentes sectores de la vida económica. El porqué de su nombre responde, quizás, a una razón muy simple. Los primeros temas de ordenación espacio temporal compleja de elementos y actividades han surgido en los campos/ de la ingeniería y de la estrategia. En ambos ha sido habitual el resolverlos mediante series de planos. De aquí planificar y no planear, mera ordenación de actividades en el tiempo, que se expresa mediante planes.

¿Por qué, entonces, ordenación del territorio y no planificación del territorio? Porque, en las sociedades de economía libre, - la ordenación del territorio no puede ser resuelta ni "manu militari" - ni "manu ingenieri". En ellas el territorio no pertenece en exclusiva - al Estado. Existen derechos que no deben ser atropellados y, para conseguir el orden que se pretende, hay que poner en juego leyes y reglamentos que regulen el uso que pueden hacer del territorio sus legítimos propietarios. Esta nueva componente, la ordenación jurídica, determina/ que sea mejor decir ordenación del territorio que decir planificación del territorio, por muchos que sean los planos necesarios para expresar con claridad y precisión el orden que se pretende. Porque, como primera declaración de principios, también cabe decir aquí que debe ser el territorio para el hombre y no el hombre para el territorio.

2 - Fines y objetivos

Como ya se dijo, planificar es diseñar un orden en respuesta a un propósito. En los casos más simples, dicho propósito puede expresarse como un objetivo único o como un único cuadro de objetivos. -- Hay que advertir que la palabra "objetivo" se utiliza aquí con el significado de "relación cuantificable entre los elementos a ordenar". Así - por ejemplo:

IDEAS SOBRE ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Rafael Alvargonzález

1 - Planificación y ordenación

Planificar es, en último extremo, diseñar un orden en respuesta a un propósito. El diseño puede ser tan simple que ni siquiera nos percatemos de su existencia, como sucede en nuestra vida cotidiana, en la cual todos desplegamos nuestras actividades en torno a muy diversos empeños y procuramos, con más o menos éxito ordenarlas para poder llevarlos a buen término. Así, frente a la intención de asistir a un acto social, el propósito de llegar con puntualidad fuerza a establecer un orden en el tiempo, teniendo presente la estimación del necesario para recorrer el camino hasta el lugar donde se celebre. De esta manera, resulta que el planificar nos es tan connatural como el hablar en prosa, y el burgués gentilhomme de Molière también podría asombrarse de haber estado cuarenta años planificando, sin haberse dado cuenta de ello.

¿Cuándo nos hemos percatado, entonces, los humanos de esta actividad nuestra de planificar? Pues simplemente cuando nuestros propósitos han llegado a implicar ordenaciones tan complejas o tan precisas que sobrepasan nuestra capacidad de resolverlas mental e intuitivamente. A título de ejemplo se ha mencionado la simplísima planificación que hacemos para llegar a tiempo a un acto social. En ella, el orden diseñado contempla la situación en el tiempo y en el espacio de un sólo elemento (la propia persona que la diseña) en respuesta a un diseño que implica un único objetivo, el de estar allí donde se celebre el acto, a la hora marcada para iniciarlo. Tras este ejemplo, en el que se manifiesta lo connatural que nos es el planificar, y como vía para percibir como se ha impuesto la necesidad de rebasar la cota de la ordenación elemental de nuestras actividades, conviene mostrar una ordenación esencialmente análoga pero con multitud de elementos y con el propósito de que cada uno de ellos ocupe en determinados momentos determinadas posiciones, respetando dos restricciones muy simples:

- * Que el espacio sea lineal y constituido por "trayectos" entre las referidas "posiciones".

* Que nunca puedan estar dos elementos sobre un mismo "trayecto", aunque puedan coincidir varios sobre una misma "posición".

Estos términos son, por supuesto, los de una ordenación bastante conocida, la del tráfico en una red ferroviaria de vía simple. Pues bien, pese a que ésta no es excesivamente complicada, exige ya dedicarse a ella como un quehacer nítidamente diferenciado, que puede ocupar largo tiempo y que requiere técnicas específicas, ideadas en respuesta al problema de diseñar el orden que se pretende.

Menos aquí, por tanto, ya de cara a este nuevo quehacer con entidad propia, cuya presencia se ha venido extendiendo a los diferentes sectores de la vida económica. El porqué de su nombre responde, quizás, a una razón muy simple. Los primeros temas de ordenación espacio temporal compleja de elementos y actividades han surgido en los campos de la ingeniería y de la estrategia. En ambos ha sido habitual el resolverlos mediante series de planos. De aquí planificar y no planear, mera ordenación de actividades en el tiempo, que se expresa mediante planes.

¿Por qué, entonces, ordenación del territorio y no planificación del territorio? Porque, en las sociedades de economía libre, la ordenación del territorio no puede ser resuelta ni "manu militari" ni "manu ingeneri". En ellas el territorio no pertenece en exclusiva al Estado. Existen derechos que no deben ser atropellados y, para conseguir el orden que se pretende, hay que poner en juego leyes y reglamentos que regulen el uso que pueden hacer del territorio sus legítimos propietarios. Esta nueva componente, la ordenación jurídica, determina que sea mejor decir ordenación del territorio que decir planificación del territorio, por muchos que sean los planos necesarios para expresar con claridad y precisión el orden que se pretende. Porque, como primera declaración de principios, también cabe decir aquí que debe ser el territorio para el hombre y no el hombre para el territorio.

2 - Fines y objetivos

Como ya se dijo, planificar es diseñar un orden en respuesta a un propósito. En los casos más simples, dicho propósito puede expresarse como un objetivo único o como un único cuadro de objetivos. -- Hay que advertir que la palabra "objetivo" se utiliza aquí con el significado de "relación cuantificable entre los elementos a ordenar". Así - por ejemplo:

- Que un determinado elemento esté en un determinado lugar en un determinado momento.
- Que la relación entre el peso total del trigo cosechado y la extensión sembrada de dicho cereal, en una determinada comarca, no sea inferior a un cierto valor.
- Que la renta "per capita" de una determinada comarca supere un cierto valor.
- Que la tasa de mortalidad infantil en una determinada comarca sea inferior a una cota dada.
- Que desaparezca el aislamiento de un núcleo de población respecto a las redes viarias.

En los casos más complicados el propósito en cuestión ha de expresarse a través de un cuadro de fines que constituye una sinopsis de la filosofía del propósito en cuestión, pues la palabra "fin" se emplea aquí con el significado de cualidad cuyo logro o cuya mejora se persigue. Los fines suelen expresarse como declaraciones de principios que han de presidir la ordenación que se pretende. Por ejemplo, mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales; defender el medio natural; mejorar la calidad de vida de la población; maximizar la rentabilidad de las inversiones; fomentar la mejor convivencia, defender la identidad comarcal; eliminar los bloqueos subyacentes a la geomorfología, etc.

Aunque los fines no sean cuantificables, cabe identificar con relación cada uno de ellos "indicadores" que lo son, cuyos valores/ permiten calibrar la situación actual respecto a los mismos y señalar hitos a alcanzar. Estos pasaran, por tanto, a constituirse en "objetivos" vinculados al fin en cuestión.

Es fácil comprender que los componentes de un cuadro de fines pueden ser parcial o incluso totalmente incompatibles entre sí. Por ejemplo, el fin de hacer máxima la renta regional puede entrar en conflicto con el de la conservación del medio natural o con el de mejorar la calidad de vida de la población. A su vez el fin de defender el medio ambiente puede entrar en conflicto con el de minimizar el coste de las inversiones y con el de maximizar la renta anual "per capita".

En estos casos se impone la necesidad de iniciar el proceso de ordenación con la de los posibles fines a considerar. Estos, en primer término, pueden ser clasificados con arreglo a los cinco grupos siguientes:

- Mejora de la calidad de vida.
- Mejora del sistema económico.
- Defensa del medio ambiente.
- Eliminación de situaciones de inferioridad.
- Otros fines no discriminados.

A fin de facilitar la tarea de esta ordenación previa se ha elaborado el siguiente catálogo de posibles fines.

1 - Mejora de la Calidad de Vida

- 1.1. De las condiciones del habitat. (Calidad de las viviendas, suministros generales de agua, de energía eléctrica, de gas, etc;/ saneamiento; diseño urbano; espacios verdes; limpieza y mantenimiento de vías públicas y de parques públicos; alumbrado de vías públicas y parques públicos, embellecimiento del medio urbano, id. del medio rural; disminución de la contaminación ambiental, etc).
- 1.2. De las condiciones de convivencia. (Educación cívica; seguridad ciudadana; independencia ciudadana frente a los propósitos de dominio social de grupos criminales, terroristas, económicos, caciquiles, o de cualquier otra naturaleza, esquemas e instituciones de participación comunitaria; integración social; esparcimiento público, fiestas públicas, etc).
- 1.3. De la calidad de los servicios públicos. (Protección ciudadana, protección legal, enseñanza, sanidad, comunicaciones, transportes, atención a la infancia, id. a la tercera edad, id. a los/parados, id. a los minusválidos, id. a los marginados; cultura, bibliotecas públicas, auditorios, museos, etc.; deportes y esparcimiento, etc).
- 1.4. De la capacidad de compra de las familias.

- 1.5. De la oferta de servicios del sector privado. (Tiendas, mercados, supermercados, hoteles, pensiones, restaurantes y bares, -agencias bancarias, mantenimiento de viviendas y de equipamiento doméstico; estaciones de servicio y talleres de mantenimiento de automóviles; consultas médicas y odontológicas; asesorías jurídicas y fiscales; locales de espectáculos; salas de esparcimiento; clubs deportivos, sociales o culturales; instituciones de enseñanza; jardines de infancia; servicios religiosos, -etc).
- 1.6. De la oferta de empleo.
- 1.7. De la movilidad social.
- 1.8. De la sanidad pública.
- 1.9. De otros aspectos y factores que pueden incidir en la calidad de vida.

2 - Mejora del Sistema Económico

2.1. De las productividades potenciales

- + De los recursos humanos (% de población potencialmente activa/ y su distribución según niveles de formación. Valor añadido -- por persona activa y hora según sectores básicos y, dentro de/ estos, según ramas. Id. id. según horizontes tecnológicos, dentro de cada sector y de cada rama. Distribución de la población activa según sectores básicos y ramas. Id. id. según horizontes tecnológicos, dentro de cada sector y rama).
- + De los recursos de capital. (Distribución, según sectores básicos y ramas, de los capitales utilizados, por persona activa.- Id. id. según horizontes tecnológicos dentro de cada sector y/ rama. Id. id. de los valores añadidos presupuestos a través de su utilización, por O.M. y año, diferenciando horizontes tecnológicos. Id. id. de sus rentabilidades brutas presupuestas, diferenciando horizontes tecnológicos).

2.2. De las productividades reales, frente a las potenciales

- + De los recursos humanos. (% de población activa; horas trabajadas por persona activa y año, según sectores básicos y ramas./ Id.id. según horizontes tecnológicos dentro de cada sector y rama. Horas perdidas por enfermedad, por conflictividad laboral, por otras causas. Porcentajes de paro según niveles de formación y según sectores básicos y ramas).
- + De los recursos de capital. (Distribución, según sectores básicos y ramas de los valores añadidos por U.M. de capital utilizado. Id.id. de las rentabilidades brutas de los capitales utilizados. Id.id. de los valores actuales de las inmobilizaciones en infraestructuras y en equipamiento por persona activa./ Id.id. de los porcentajes de utilización anual de las unas y de los otros).
- + De los recursos naturales. (Utilización real de los recursos naturales).

2.3. De la competitividad del sistema económico. (Calidades y costes/ de los productos frente a los de los ofertados en los mercados de interés relevante. Factores de coste ajenos a las decisiones/ gerenciales; precios de la energía; tipos de interés vigentes; fiscalidad; seguros; etc).

2.4. De los factores de bloques o de frenado del funcionamiento del sistema económico. (Aislamiento territorial, marco legal, prácticas monopolísticas, condiciones del mercado de crédito, protección jurídica, protección frente a la delincuencia y al terrorismo, etc).

2.5. De las tecnologías utilizadas en los procesos de producción.

2.6. De otros aspectos y factores que pueden incidir en el funcionamiento del sistema económico.

3 - Defensa del medio Ambiente y de los Recursos Naturales

- 3.1. Defensa de los recursos de superficie agrícola. (Defensa de los/suelos agrícolas contra la erosión. Id. contra impactos derivados de infraestructuras de todo tipo. Id. contra los derivados de actividades industriales. Id. contra vertidos de basura, etc).

- 3.2. Defensa de los cultivos, plantaciones agrícolas, prados y pastizales. (Defensa contra la contaminación industrial. Id. contra la introducción de plagas y enfermedades procedentes de ecosistemas exteriores. Id. contra la explotación abusiva. Id. contra incendios. Id. contra impactos de actividades de esparcimiento y contra el vandalismo).

- 3.3. Defensa de los parques naturales y de los ecosistemas forestales. (Defensa contra la contaminación industrial. Id. contra la introducción de plagas y enfermedades procedentes de explotaciones exteriores. Id. contra la explotación abusiva. Id. contra incendios. Id. contra impactos de actividades de esparcimiento y contra el vandalismo).

- 3.4. Defensa de las costas, de los cauces de los ríos y de las playas. (Contra impactos de actividades industriales, contra vertidos de residuos y de basuras, contra la contaminación de aguas residuales, contra el furor de las aguas. Contra impactos de actividades de esparcimiento, etc).

- 3.5. Defensa de los recursos de aguas superficiales y subterráneas. - (Contra la contaminación de aguas residuales. Contra la contaminación industrial. Contra vertidos de residuos o de basuras. Contra la contaminación derivada de actividades agrícolas, ganaderas o forestales. Contra vertidos de minerías. Contra contaminación de aguas marinas, acuíferos salobres, etc).

3.6. Defensa del medio ambiente urbano. (Contra la contaminación de humos y gases deletereos. Contra la derivada de actividades industriales, mineras o agrícolas. Contra la agresión acústica derivada de industrias, de ferrocarriles, de aeropuertos, de actividades de esparcimiento, etc).

3.7. Defensa de la flora y de la fauna.

3.8. Defensa de la belleza del medio ambiente. (De la belleza del paisaje contra la agresión de las infraestructuras y de las construcciones de todo tipo. Id. contra la deforestación, contra la desertización y contra actuaciones de reclamación de suelos. De la belleza de los núcleos tradicionales y de los monumentos artísticos o históricos contra la agresión de usos especulativos del suelo urbano, contra la de las infraestructuras modernas, contra la de proyectos de edificación incongruentes con el entorno de los mismos, etc).

3.9. De otros aspectos y factores relacionados con la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales.

4 - Eliminación Situaciones de Inferioridad

4.1. Por sustanciales déficits en la calidad de vida.

4.2. Por infraestructuras decisivas no realizadas. (Aislamiento de la red viaria, regadíos, protección contra riadas, etc).

4.3. Por grave inferioridad del sistema económico.

4.4. Por degradación de los recursos naturales.

4.5. Por degradación del medio ambiente urbano.

4.6. Por degradación de la belleza del medio ambiente.

4.7. Por manifiesta inadecuación del marco jurídico.

4.8. Por otras causas.

Este catálogo de posibles fines no es exhaustivo, ni ha sido establecido con otra pretensión que la de ofrecer una primera perspectiva coherente del panorama de los fines y objetivos que pueden ser contemplados en los proyectos de ordenación del territorio. En cada grupo y/ tras cada uno de los fines que dentro de él se subrayan, puede contemplarse una relación de aspectos que le son inherentes y que, por serlo, pueden servir para apreciar en qué medida es satisfactoria la situación respecto al fin en cuestión. Casi todos estos aspectos son cuantificables, bien sea por serlo intrínsecamente (por ejemplo "porcentaje de población activa"), bien por referencia a "standards" tipificados (por ejemplo, "standards" de calidad de vivienda). Por tanto, casi todos pueden ser utilizados para definir cuadros de objetivos concretos a alcanzar en relación con los correspondientes fines.

* * * * *

Pueden considerarse como contrarios aquellos objetivos tales que la mejora respecto al uno implica un empeoramiento respecto al otro y como posiblemente contrarios cuando cabe tal contingencia. Asimismo, como complementarios aquellos tales que toda mejora respecto al uno determina que el otro también mejore y como posiblemente complementarios/ cuando esto puede acaso, pero no necesariamente, suceder. Para completar/ esta propuesta de terminología, se sugiere la determinación de "objetivos suplementarios" para distinguir a aquellos que, aunque apuntan a un mismo fin, ninguna variación respecto al uno induce variación alguna en el otro.

Pertrechados con la clasificación que se acaba de exponer y volviendo a contemplar nuestro catálogo de posibles fines, puede observarse que nunca son contrarios entre sí los objetivos que figuran en el primero de los grupos (mejora de la calidad de vida) ni tampoco los que están en el tercero de los mismos (defensa del medio ambiente). Por el contrario frecuentemente se presentan oposiciones entre los objetivos señalados en el tercero de dichos grupos (mejora del sistema económico) y también entre muchos de estos últimos y algunos de los de los grupos primero y tercero.

Evidentemente los conflictos que pueden suscitarse entre objetivos complementarios o suplementarios son de mera competencia por la asignación de recursos. Los que sistemáticamente se dan entre objetivos opuestos suponen una discordancia mucho más importante, que implica resignarse a que empeore un aspecto de la realidad que se pretende transformar y no una mera renuncia, quizás provisional, a mejorar algún aspecto de la misma.

De aquí que los conflictos entre objetivos contrarios hayan de ser analizados con sumo cuidado.

3 - Generación de alternativas de ordenación del territorio

El catálogo de fines y objetivos y la clasificación de las posibles relaciones entre estos últimos sirven para facilitar la tarea de establecer cuadros de fines y cuadros de objetivos en los que se hayan reducido al mínimo las incompatibilidades y se haya procurado sacar el mayor partido posible de la complementariedad. No es prudente elaborar un proyecto de ordenación del territorio apoyándose en un único cuadro de fines y/ menos aún en un único cuadro de objetivos, pues rara vez se da el caso de que, a partir de la realidad presente, solamente quepa considerar una sola hipótesis verosímil de futuro. Es decir una sola alternativa.

En la generalidad de los casos es necesario diseñar varias alternativas, en cada una de las cuales han de resolverse los conflictos entre fines y entre objetivos mediante sistemáticas de compatibilización/ que entrañan diferentes compromisos entre los unos y entre los otros y -- por tanto diferentes criterios de prioridad.

Cada alternativa corresponde al panorama de un futuro accesible y verosímil. Como hito de referencia ha de trazarse siempre la llamada alternativa tendencial, que corresponde a la hipótesis de que las cosas siguiesen yendo igual, impulsadas por las mismas fuerzas que inciden/ en la realidad actual y dentro del mismo marco jurídico que ordena el actual funcionamiento del territorio en cuestión. No es infrecuente el que/ esta alternativa tendencial constituya un panorama sustancialmente menos/ atractivo, menos deseable, que el de la realidad presente.

El análisis de la alternativa tendencial permitirá diseñar/ otras, en las que, corrigiéndose sus aspectos negativos, pueda llegarse a un futuro sustancialmente mejor. Nunca será posible mejorar al máximo todos los aspectos de la realidad actual. El orden de magnitud de los recursos disponibles exige que haya que renunciar a las más altas metas, y los procesos de compatibilización determinen siempre considerables restricciones respecto a no pocos objetivos. A fin de presentar un panorama coherente del ámbito de posibilidad de los futuros accesibles, conviene trazar tres panorámicas adicionales. La primera con énfasis en la mejora de la calidad de vida, la segunda en la mejora del sistema económico y la tercera en la defensa del medio ambiente. Tanto la primera (alternativa humanista), como la segunda (alternativa desarrollista) y como la tercera -- (alternativa ecologista) han de incorporar compromisos que implican razonables mejoras con relación a los fines encuadrados en los otros grupos./ En unos casos, porque tales mejoras tienen carácter de requisitos técnicamente necesarios para alcanzar los fines que, con carácter prioritario, se persiguen en la alternativa en cuestión. En otros porque, aunque no su ceda así , constituyen umbrales de aceptación social, por debajo de los cuales no resultaría políticamente viable defender el proyecto de futuro/ resultante.

Cada una de las cuatro alternativas que se acaban de definir tiene el singular carácter de derivarse de un planteamiento rigurosamente extremista. Así, la tendencial es la del absoluto inmovilismo; en la humanista se supedita todo al propósito de mejorar la calidad de vida; en la desarrollista al crecimiento económico y a la defensa del medio ambiente en la ecologista. Cada una de ellas supone, por tanto, el máximo accesible respecto al correspondiente propósito, y, en cada una de ellas, los valores que figuran en los cuadros de objetivos suponen el mejor de los compromisos viables respecto al propósito en cuestión. Otro tanto sucederá con el repertorio de las actuaciones consideradas para llegar al escenario de futuro que se pretende.

Contemplando como hipotéticas dimensiones los propósitos básicos perseguidos en las alternativas humanista, desarrollista y ecologista, éstas más la tendencial aparecen como vértices de un fantástico tetraedro. Todo punto situado en su superficie o en su interior corresponde a una alternativa accesible, combinación lineal de las cuatro básicas de sus vértices. Todo punto exterior corresponde a una alternativa inaccesi-

ble, que entra en conflicto con alguna de las restricciones o de los requisitos que han afectado a alguna o algunas de las alternativas básicas. El tetraedro definido por éstas delimita, por tanto, un recinto de viabilidad cuya comprensión es fundamental para diseñar cualquier otra, que -- forzosamente habrá de ser una alternativa intermedia, derivada de una combinación lineal de las cuatro básicas.

Todo punto P de la superficie o del interior del tetraedro/ de viabilidad puede ser definido mediante una combinación lineal de las - coordenadas de sus cuatro vértices, mediante el siguiente algoritmo:

$$x_p = \alpha x_t + \beta x_h + \gamma x_d + \delta x_c$$

$$y_p = \alpha y_t + \beta y_h + \gamma y_d + \delta y_c$$

$$z_p = \alpha z_t + \beta z_h + \gamma z_d + \delta z_c$$

$$\alpha + \beta + \gamma + \delta = 1$$

$$\alpha \geq 0; \beta \geq 0; \gamma \geq 0; \delta \geq 0$$

Siendo $x_p; y_p; z_p$ las coordenadas del punto en cuestión, -- $x_t; y_t; z_t$ las del vértice "tendencial"; $x_h; y_h; z_h$ las del "humanista";- $x_d; y_d; z_d$ las del desarrollista y, finalmente, $x_c; y_c; z_c$ las del ecologista.

De la misma forma, la dimensión de uno cualquiera de los objetivos W, del cuadro de la hipótesis intermedia correspondiente al punto P, vendría dada por:

$$W_p = \alpha W_t + \beta W_h + \gamma W_d + \delta W_c$$

Los parámetros $\alpha, \beta, \gamma, \delta$, que definen P, permiten obtener, los valores de los objetivos a perseguir en el seno de la alternativa intermedia en cuestión. Compatibilizados estos entre sí por estarlo/ tambien los $W_t; W_h; W_d$ y W_c , resulta definida cada una de estas alternativas por éstos y por los valores de $\alpha, \beta, \gamma, \delta$, que pueden ser contemplados, por tanto, como dimensiones de las alternativas intermedias, - tomando como unidades la tendencial, la humanista, la desarrollista y la/ ecologista.

* * * * *

La simplicidad del modelo que se acaba de exponer se deriva de haber supuesto que los resultados que pueden alcanzarse respecto a los diferentes objetivos son proporcionales a las intensidades (medidas en -- costes) de las acciones planteadas para alcanzarlos. Aunque este supuesto no sea rigurosamente cierto, puede ser adoptado para establecer la primera aproximación a cualquier alternativa intermedia. En efecto, la primera de las cuatro básicas se ha derivado de proyectar el libre juego de las -- fuerzas que inciden en la realidad actual del territorio. Las restantes, / de procesos de compatibilización de los referidos objetivos, con énfasis / en un propósito fundamental, de tal forma que responden, en cada caso, al mejor juego de las acciones viables en orden a llegar hasta donde se pueda respecto al propósito en cuestión. Pues bien, las restricciones determinadas por los referidos procesos de compatibilización y las inherentes / a lo limitado de los medios económicos disponibles traen consigo el que -- nunca lleguen a plantearse, en ninguna de estas tres otras alternativas, -- actuaciones encaminadas a cotas que se aproximen, ni de lejos, a la saturación de los objetivos contemplados. Dentro de los límites resultantes, se cumple casi siempre con aceptable aproximación la proporcionalidad de causas y efectos.

Las alternativas contempladas en la ordenación del territorio esbozan proyectos de futuro que afectan a los habitantes del territorio en cuestión. Estos tienen derecho a manifestar sus preferencias respecto al tema y también a participar en las decisiones apoyando la elección del proyecto de futuro que consideren más deseable. No cabe imponer, tecnocráticamente, ninguna predeterminada. Tampoco limitar el abanico de / posibilidades a las cuatro alternativas básicas, vinculadas a cuatro planeamientos extremos, ninguno de los cuales tiene porqué corresponder necesariamente a lo que la población quiere.

La elección de la alternativa a perseguir constituye, por -- tanto, una decisión política, que está fuera del ámbito de lo que es, en / sí, el cuerpo teórico de la ordenación del territorio. Sin embargo una decisión que ha de venir preparada por un riguroso estudio, para que pueda / desplegarse en un conjunto de opciones viables y autocongruentes. El conocimiento de las cuatro alternativas básicas y la imagen del recinto de -- viabilidad determinado por ellas ofrecen una perspectiva fácil de comprender

der y constituyen un instrumento simple para encuadrar las opciones y sistematizar el desarrollo de las decisiones políticas mediante un algoritmo conocido por todos, el de la proporcionalidad.

LA NATURALEZA , EL TERRITORIO Y LA LEY

Cristina Alvarez
Baquerizo

Título tan osado, precisa de previa excusa ante el lector. Por la aridez habitual de la materia en primer lugar, pero también porque intentar hilar estos tres conceptos de modo coherente, se parece más bien a la tarea del apresurado Conejo de "Alicia en el país de las maravillas", que al final, como quizás le ocurra a la naturaleza española, llegaba siempre tarde, a donde nunca pasaba nada.

En 1978, los ciudadanos españoles, votamos, mayoritariamente una Constitución en la que la palabra "naturaleza", y la palabra "territorio" no aparecen en parte alguna.

Desde luego cabe, en cualquier caso, pensar que posiblemente, en aquel delicado momento de la transición, "no estábamos para pajaritos". Sin embargo, ello no evita que hoy, casi diez años más tarde, sigamos acusando las consecuencias de tales omisiones. Sobre todo porque hoy la opinión pública sí va estando poco a poco por la conservación, aunque aún pocos poderes legislativos y ejecutivos no acusen recibo de lo que, según las encuestas oficiales de opinión, es la preocupación número 3 de los españoles después del paro y la inseguridad ciudadana: la conservación del medio. Se cumple así la vieja frase hecha: el Derecho, siempre un paso detrás de la realidad social. a veces, dos o tres.

De la mano, pues, de nuestra Constitución de

1978, comenzó trabajosamente a desarrollarse el resto del orden legislativo que debía dar cuerpo al tan traído, llevado e imprescindible Estado de Derecho.

Ocasiones hubo, ha habido y hay, por lo tanto, de enmendar la desidia inicial: cómo se han aprovechado, es justamente la materia de este artículo.

LA CONSTRUCCION (¿CON LICENCIA?) DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

La concrección de la esfera competencial del Estado, por un lado, y de las Comunidades Autónomas, por otro, se materializa en el Estatuto de Autonomía de cada una, calificados por la Constitución, en su art. 147,1, de norma institucional básica de cada comunidad.

Nuestra Constitución utiliza un criterio positivo y otro negativo a la hora de determinar las potestades del Estado: El art. 149,1, enumera las competencias que con carácter exclusivo se reserva el Estado, mientras que el 149,3 dispone que corresponderán al Estado aquellas competencias que, por no haberlas asumido las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, seguirán siendo competencia de aquél. La competencia estatal, pues, no tiene por qué ser la misma en el territorio nacional.

Así hemos llegado a lo que algunos administrativistas famosos han denominado "el menú competencial", ya que nuestra Constitución permite que las nacionalidades y regiones escojan a su antojo en la carta constitucional los platos o la parte de ellos que más les apetezca, sin que por ello, sea posible saber qué competencias o qué parte de ellas van a quedar en la titulari-

dad del Estado.

Por tanto, si multiplicamos las diecisiete autonomías por las once áreas de competencia vinculadas a la Conservación del Medio, obtendremos ciento ochenta modelos posibles de gestión. Atinar con el correcto exige dosis de coraje sin igual, sobre todo a la hora de exigir responsabilidades. (Se han considerado las siguientes once áreas de gestión: Vivienda Silvestre, Montes, Pastos, Vías Pecuarias, Caza, Pesca Continental, Zonas de Montaña, Espacios Naturales Protegidos, Marismas y Lagunas, Ordenación del Litoral y Protección del Medio Ambiente).

Así, nos encontramos dramáticos ejemplos de incoherencia dentro de la legalidad, como el ya famoso ejemplo del lobo. Durante 1985-86, la Comunidad de Cantabria fomentó las batidas contra este animal, por sus daños en la cabaña ganadera, al detectarse según los responsables autonómicos, un incremento de especímenes notable. Paralela y simultáneamente, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, limitrofe con la anterior, ateniéndose a la escasez de individuos de dicha especie, sancionó durísimamente su caza declarándola especie protegida en el ámbito de la Comunidad.

Si hay animal andarín, entre los de nuestra fauna, es el lobo, que no debió aun salir de su asombro al observar las diferencias de trato de que era objeto según atravesase o no una línea invisible para él.

No es de extrañar, ante tal estado de cosas, que la Ordenación del Territorio, que sí es competencia indubitada de cada comunidad en su ámbito territorial, sea vista cada vez más por los conservacionistas, como la única arma posible de defensa del medio.

EL DELITO ECOLOGICO. ¿por qué ese nombre?

Si hay entre las humanas una ciencia amplia, interrelacionada con las demás, llena de matices, procesos y paciencia para su conocimiento, esa es la ecología.

Por ello, no deja de ser literalmente pasmoso que, a la escuálida figura que en nuestro Código Penal se introdujo por la reforma de ley orgánica del 23 de junio de 1983, se la haya apellidado así.

La Reforma del 83 consistió en la incorporación al Código Penal de un artículo, el 347 bis

Antes de entrar en su contenido es de señalar que las leyes orgánicas, en su carácter de desarrolladoras de la Constitución, suelen ser enormemente polémicas. Páginas y páginas de los diarios de las Cámaras no bastan normalmente para acoger los textos de los debates, las numerosas enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios. Leyes que afectan a gran cantidad de ciudadanos, han colapsado a nuestro parlamento, y los medios de comunicación, como es lógico, han recogido siempre esas polémicas, contribuyendo así a la creación de un estado de opinión entre los ciudadanos que, incluso (véase el caso de la LODE o la ley orgánica del derecho a la educación) desarrollan en ocasiones movilizaciones tendentes a influir en el poder legislativo.

Bien, pues la reforma del Código Penal que introducía el artículo 347 bis, no tuvo esa suerte. Pese a afectar, por su temática, a la vida, la salud y el bienestar de la ciudadanía, a su paso, sin pena ni gloria por las Cámaras, no mereció tratamiento alguno por parte de los medios de comunicación. No se debatió apenas, no tuvo enmiendas. Y el resultado, no pudo ser más

pobre.

Castiga ese artículo... a quienes "contravi- niendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente, emisiones o vertidos de cual- quier clase en la atmósfera, el suelo, o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en pe- ligro grave la salud de las personas o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vi- da animal, bosques o espacios naturales, o plan- taciones útiles"...

Es de destacar, en primer lugar, la necesi- dad de que el daño sea cometido "en vulneración de las leyes o reglamentos protectores del me- dio ambiente". Pero ocurre, que no siempre hay un reglamento que vulnerar, porque sobre algu- nas materias no disponemos aún de legislación.

O puede ocurrir que esas leyes o reglamentos sean contradictorios unos con otros, o que los límites en ellos establecidos resulten, pese a todo, atentatorios contra la salud de las per- sonas y la vida natural.

Nada de esto se tiene en cuenta para la ti- pificación de la conducta delictiva.

Por otra parte, el artículo 347 bis, habla únicamente de emisiones y vertidos. Nada se nos dice sobre la extinción o caza ilegal de espe- cies protegidas, talas abusivas, talas de bos- que autóctono, desecación de humedales, etc.

Será necesario que el Poder Judicial procure una interpretación extensiva de este término de "vertidos", entendiendo con cabida en él, las conductas ya señaladas.

Y sobre este punto es de señalar que la dis- posición mostrada hasta la fecha por la adminis

tración de justicia ante denuncias o querellas por este tipo de asuntos es inmejorable, y lo único que sería de desear es que se recurriese con más frecuencia a los tribunales por parte de los grupos sociales interesados en la protección del medio, cosa que aún no ocurre en parte por desconocimiento de la utilidad de este tipo de vías, y en parte de la dificultad de todo tipo que se haya en cuanto a aspectos prácticos (costas, abogados especializados, personalidad jurídica y capacidad legal de las asociaciones, etc.).

EUROPA (Ruido ... ¿y nueces?).

Nuestro viejo continente, tiene un altísimo índice de población en función de su territorio. La presión humana, agrícola e industrial es fortísima desde hace siglos, y en los países europeos, en consecuencia, la presencia de la naturaleza es más bien menguada. Diezmadas (más que diezmadas) sus poblaciones faunísticas y vegetales, no dispone la CEE de especiales medidas legales protectoras de la vida silvestre. Por otra parte, los convenios internacionales que sí la protegen habían sido en parte ya suscritos por España, y los demás lo fueron con independencia de nuestra adscripción a la CEE.

(Dicho sea de paso, no es preciso comentar que si el incumplimiento de la legislación ambiental española es alta, el de los convenios internacionales es más bien sistemático).

Por lo demás, en lo referente a cuestiones puramente ambientales, si dispone la CEE de una serie de reglamentaciones que el gobierno español va adaptando con mucha más pausa que prisa, aunque menos sería nada.

Mención expresa merece el Decreto de impacto ambiental, que en nuestro país viene regulado

por Decreto 1302/86 de 28 de junio. El impacto ambiental era quizás la figura más esperada de la CEE por los conservacionistas españoles. Sin embargo, el Decreto referido ha frustrado sus esperanzas. Es posible que en su desarrollo legislativo se suplan algunas de sus deficiencias como el nulo tratamiento de la información y la participación pública, o la ambigüedad de las obras que se referencian como sometidas al estudio obligatorio, o a la vinculabilidad del mismo, y es de esperar que así sea.

Pero lo que ya es inevitable es que no entrará en vigor hasta 1988, y sólo las obras iniciadas después de junio de ese año se verán afectadas por su normativa.

Se ha perdido una buena ocasión para hacer objetivas las polémicas que se vienen desarrollando sobre varios espacios naturales del Estado, cuya prosecución de obras hubiese estado mejor decidida por un criterio científico que por las actuales razones económico-políticas. En cualquier caso, y muy positivamente, hay que señalar el contenido de la ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, que además de contener sus propias disposiciones sobre impacto ambiental, está decididamente inspirada por criterios de respeto al medio natural.

Europa, en definitiva, no ha resultado, como quizá se esperaba, el hada buena de la naturaleza española. Antes bien al contrario, está a punto de disfrazarse de madrastra en la cornisa cantábrica, fomentando a ultranza cultivos madereros rápidos (eucaliptus) de los que la CEE es deficitaria, en los lugares donde hubo pastizales de ganadería extensiva, ya que a la inversa de productos de origen ganadero, está repleta la Comunidad. La magnitud de la catástrofe ecológica de esta zona del Estado puede ser desconocida hasta hoy, si no se detiene a tiempo la

que se ha dado en llamar "operación de las 200.000 hectáreas".

¿Y ENTONCES...?

Ante la enorme, dispersa, desconocida e incumplida legislación ambiental, es preciso, en cualquier caso, pretender su mejora, ajuste y adaptación.

Pero mientras, es importante tener en cuenta dos aspectos a los que no siempre se presta la debida atención, la legislación propia de la Ordenación Territorial y las claves para la mejora de nuestro cuerpo legislativo ambiental.

- La ordenación del territorio y la conservación.

La ley del Suelo y sus reglamentos constituyen un instrumento con el que quizás no se pueda llevar a cabo toda la política ambiental, pero de la planificación del suelo se puede extraer la planificación del uso de los recursos, y derivarse una modificación importante en el concepto de espacio protegido que se considera necesaria.

El espacio protegido (y no olvidemos que cualquier conservación lo será siempre unida al habitat de la flora y la fauna y al suelo, fuente de recursos naturales), no puede ser un territorio que se sustrae de la actividad económica regular e integradora, especializado en valores inexistentes en él como objeto principal antes de su catalogación. Por el contrario, un territorio como el español, con su paisaje evidentemente humanizado, y su intervención económica desigual pero constante, es un error que se plague de territorios segregados, sin atender a las características de cada cual con los usos y costumbres que lo definieron.

Los Planes Urbanísticos deben ser el instrumento de recuperación de algunos espacios pretendidamente protegibles o protegidos. Es preciso que entendamos que es la clasificación y graduación de usos lo que permitirá la protección allí donde sea precisa. No se trata de proteger el suelo simplemente, sino de impulsar en él los estudios que le den su verdadero sentido y utilidad.

- Claves para la mejora de nuestra legislación ambiental.

La coordinación orgánica.-

Sería deseable comenzar a pensar en la instauración del principio de unidad de gestión mediante la creación de un organismo en que aparezcan representadas las Comunidades Autónomas y el Estado, así como las organizaciones representativas de los diversos intereses implicados en la conservación.

Este organismo podría tener su ubicación en el seno del artículo 131.2 de la Constitución en el seno del consejo allí previsto.

La acción preventiva.-

Mediante la elaboración de catálogos de recursos naturales y en general de nuestro patrimonio natural, regulación estricta de la utilización de los recursos naturales, generalización de los estudios de impacto ambiental y puesta en marcha de una actualizada red territorial de análisis y medición del grado de uso y conservación del medio, auxiliado de los oportunos servicios de estadística, inspección y guardería.

La participación social.-

A través de los dispuesto en el artículo 139.1 de la Constitución sobre la igualdad de

derechos y obligaciones de los españoles en todo el territorio nacional, podría ampliarse y perfeccionarse el derecho de información pública, y empezar a desarrollar modelos de gestión comunitaria del medio, a través de los colectivos ciudadanos más inmediatos de la fuente del recurso (inmediatez física: vecinos, o inmediatez ideológica: grupos de conservación o de opinión).

Tal vez de este modo la legislación sobre naturaleza y territorio comenzase a encontrarse más vinculada a sus directos consumidores: el conjunto de los ciudadanos.

* * *

LA CIUDAD Y LOS YERROS

Michel-Jean Bertrand
LA CIUDAD COTIDIANA
Instituto de Estudios
de la Administración
Local, Madrid, 1981.

Con el título sugerente de "Pratique de la Ville", apareció en Francia, por el 78, el libro que circula hace unos pocos años entre nosotros: La ciudad cotidiana. Lo traemos ahora a colación como herramienta de pensar sobre el espacio urbano.

Recoge y reproduce esta obra, en su capítulo inicial, el proceso de aproximación de enfoques que cristalizaron en el nombre ya sólido de urbanismo y disciplinas afines. Y, desde el principio, plantea la tensión básica de todo producto cultural o institucional - y el espacio lo es -. Tensión que se formula con dos términos abstractos: función contra sentido.

Si en la ordenación del espacio urbano ha de primar la división funcional, entonces este reproduce y hace eficaz el orden social, que se reparte en trabajo/ocio, centro/márgenes, integración/desviación (normal/patológico). Si preferimos el sentido, el espacio urbano resulta de y posibilita la interacción de los sujetos que lo contruyen, permite hurtarse a la

especialización y descentramiento. Primeramente, entonces -parodiando al viejo Weber- los mundos de la vida.

Sin empeñarse en sostenerlas como visiones antagónicas, Bertrand elige una unidad espacial -el barrio- como piedra de toque para mostrar empíricamente, sin elucubraciones, esta tensión de la ciudad cotidiana.

El barrio, "el mayor de los pequeños grupos sociales y el más pequeño de los grandes grupos", es difícil de tratar como unidad. Las más de las veces, las tipologías (por funciones, por ocupación del suelo) tienden a homogeneizar, como bálsamo engañoso, los espacios conflictivos de la vida urbana:

"No se forma parte de un barrio más que en la medida en que este le pertenece a uno: este es en primer lugar el espacio urbano conocido y apropiado" (A. Metton).

La vía metodológica para saber más sobre la articulación funcional y vital de la ciudad, se dirige al análisis de la percepción y de las relaciones espaciales de los habitantes, tal y como estos las nombran en su discurso (capítulo II). Tal y como las representan gráficamente.

El capítulo III analiza topológicamente las unidades de interacción. El IV, los equipamientos y su evaluación por parte de los usuarios. De especial interés resultan los capítulos V y VII (**Ritmos y Lugares** y **La Urbanización Regional: los espacios y el tiempo**, respectivamente) donde se enfrenta -ya no desde una perspectiva EMIC, la expresada por los usuarios, sino ETIC,

objetiva- las pautas y los ritmos de interacción urbana. Comenzando, significativamente, por las pautas y hábitos espaciotemporales del consumo. La significatividad de los espacios viene dada por los ritmos y lugares de desplazamiento con los que la ciudad va siendo "nombrada con los pies" y sus nudos y ejes establecidos, discriminados.

La ciudad ideal (capítulo VI) parte de la síntesis de resultados de encuestas y sistemas de indicadores. Sus ejes son centro/periferia, antiguo/reciente, y constituyen la base de las evaluaciones que de forma cotidiana ejercen los habitantes. Y aquí 'evaluar' es un verbo que se conjuga en los dos modos más clásicos: el valor de uso y el valor de cambio.

Los datos son de Francia. Pero la metodología bien puede ir de viaje.

J.M.M.